CAPÍTULO 4

CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DA DIMENSÃO DA OFERTA DE SERVIÇOS PÚBLICOS NA REGIÃO DE FRONTEIRA DO BRASIL COM OUTROS MEMBROS DO MERCOSUL

Tito Carlos Machado de Oliveira[1]
Luiza Figueiredo[2]
Roberto Ortiz Paixão[3]
Miriam Mity Nishimoto[4]

1 INTRODUÇÃO

Há uma necessidade premente de aprofundamento dos estudos científicos para que se possa construir um painel mais seguro sobre a vida, a economia e a estrutura territorial da fronteira, uma vez que esta desempenha um papel no desenvolvimento sustentável nacional, pois atua como ponto estratégico para a catalisação e o fortalecimento da integração entre os membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

As complementaridades de toda ordem ocorrentes no espaço fronteiriço transformam-no em um conjunto de subsistemas abertos não condicionados às amarras da burocracia estatal, uma vez que muitos fatos que ocorrem ali são movidos por necessidades e/ou vontades que independem do escopo legal. Os diversos processos de integração sobrepostos, aparentemente sem hierarquia e seletividade, consolidam um espaço com uma espécie de articulação espacial independente.

Esse emaranhado de articulações binacionais localizadas não desenha uma região que perdeu os elos com os mercados de seus países, muito menos com o frenesi do mercado mundial, senão o contrário: as regiões de fronteira terminam por contribuir para uma ligação mais intensa entre as nações, porque prostram os limites físicos e psicológicos que impedem a cooperação plena. São regiões onde há uma fuga (ou uma tentativa de fuga) do controle sistematizado da burocracia administrativa; porém, e não poderia ser diferente, há também o respeito à lógica da circulação do capital nacional e internacional.

---

1. Professor do Mestrado em Estudos Fronteiriços (MEF) e do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGeo) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Coordenador do Centro de Análise e Difusão do Espaço Fronteiriço (Cadef/UFMS).
2. Professora do MEF/UFMS e pesquisadora do Cadef/UFMS.
3. Professor da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e pesquisador do Cadef/UFMS.
4. Pesquisadora do Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (Proredes) do Ipea.

Na fronteira, há uma heterogeneidade de fluxos que desafiam os limites legais. A condição fronteiriça de contiguidade geográfica tem-se colocado como uma oportunidade para incrementar os fluxos comerciais e de serviços, sendo como um ponto nodal de integração e complementaridade econômica para as nações, ainda que seja cunhada, em especial pela mídia, como sinônimo de migração ilegal, contrabando, narcotráfico etc.

Entrementes, as imposições destacadas pelas condições territoriais sustentam que as localidades fronteiriças, especialmente aquelas na condição de conurbação ou semiconurbação, possuem forte apelo de interação e integração; contudo, estão muito distantes de se constituírem em espaços isomorfos. Efeitos como tamanho, intensidade, distâncias da linha e estrutura física do território são arenas de influências que seccionam e diferenciam a lógica espacial de atuação do capital em cada região, transformando cada lugar com particularidades estruturais e identidades próprias. Faz-se necessário estudá-las.

A fronteira possui todo um movimento voluntário e empírico que dita uma sistêmica costura particular do ambiente urbano. Esse movimento interfere na vida dos citadinos fronteiriços, em todas as formas e em todas as frentes. O ambiente criado neste panorama retrata uma paisagem contraditória: as vantagens do movimento econômico de um lado são divididas com o outro, enquanto os problemas sociais e urbanos são multiplicados para ambos os lados, considerando a potencial utilização de seus equipamentos acima de sua capacidade.

O movimento fronteiriço é ainda enviesado, pouco estudado, cientificamente desconhecido e politicamente mal visto. É um lugar onde o urbano se confunde com as múltiplas formas de pactualidades complexas, cidadania difusa e legalidade prolixa. Como efeito, qualquer projeto para o desenvolvimento regional das fronteiras não poderá desconsiderar essas particularidades territoriais. Estudar, analisar e conhecer para planejar e desenvolver é preciso; ignorar os meandros da realidade, simplesmente transferir experiências de alhures ou impor concepções formatadas é impreciso e arriscado sob o ponto de vista da gestão territorial. Logo, fazer um diagnóstico das atividades pertinentes aos serviços prestados na região de fronteira, seu dinamismo, suas diversas singularidades e sua relação com o Mercosul torna-se bastante importante.

O objetivo geral proposto para este trabalho de pesquisa foi, então, identificar as particularidades pertinentes à prestação de serviços na região de fronteira, em especial os serviços públicos, relacionando-os às decisões tomadas no âmbito do Mercosul e à luz da interdisciplinaridade. Adicionalmente, foram colocados como objetivos específicos: *i)* analisar a prestação de serviços públicos no âmbito da fronteira do Brasil com Paraguai, Argentina, Bolívia e Uruguai; e *ii)* aprofundar a

análise dos impactos da prestação de serviços públicos na fronteira do Mato Grosso do Sul com a Bolívia e o Paraguai.

Os dados e as interpretações aqui abordadas estão diretamente dependentes das condições e concepções sobrepostas à realidade oferecida no ano de 2013. O território fronteiriço, em especial aquele onde a ambiência é ditada pelas cidades mais próximas da linha divisória ou em condição de conurbação, move seus intentos e suas preocupações em perfeita ou imperfeita conformidade ao que está posto não apenas ao seu lado, mas muito incisivamente também ao que está posto do outro lado.

2 APONTAMENTOS SOBRE A PESQUISA – ESCOPO METODOLÓGICO

2.1 Coleta de dados

A coleta de dados se ateve à região da fronteira internacional de Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Sul. Ela se deu tanto na condição da formalidade, com questionário estruturado no formato de *survey* (pesquisa via internet), aplicado nas cidades previamente selecionadas, quanto na condição pouco formal, com um questionário de questões abertas, em cidades na fronteira do Mato Grosso do Sul com o Paraguai e com a Bolívia. A intenção foi cobrir as necessidades do entendimento do objeto proposto e traçar um perfil de suas ações. Para tanto, fez-se imperativo delimitar o objeto de estudo, conceber procedimentos metodológicos aplicáveis e estabelecer um padrão de entrevistas com os atores fronteiriços.

2.2 Universo da pesquisa

O universo da pesquisa foi estabelecido pela equipe do Rio Grande do Sul, a partir dos parâmetros utilizados na subseção anterior. Entretanto, nesta subseção, formulada pela equipe do Mato Grosso do Sul, foram excluídos municípios de Mato Grosso. Tal decisão deve-se a três fatores: primeiro, o estado de Mato Grosso faz fronteira apenas com a Bolívia, país associado do Mercosul e que ainda não completou o processo para se tornar membro efetivo, significando, portanto, que perguntas do questionário aplicado ficariam fora de contexto. Segundo, pelo fato de Corumbá, no Mato Grosso do Sul, ser a cidade mais importante e mais dinâmica da fronteira do Brasil com a Bolívia, e essa condição representaria suficientemente a relação fronteiriça entre esses países. Terceiro, devido ao fato de que foram retornados apenas três questionários enviados às localidades de Mato Grosso até o dia determinado para o final da coleta impondo limites às interpretações.

Assim, para operacionalização da pesquisa, priorizaram-se os 24 municípios dos estados do Paraná, do Rio Grande do Sul e do Mato Grosso do Sul. Entretanto, a pesquisa se desenvolveu com nível maior de profundidade nos municípios do Mato Grosso do Sul, em destaque no quadro 1.

QUADRO 1
Municípios abrangidos pela pesquisa

Mato Grosso do Sul	Paraná	Rio Grande do Sul
Investigação: aprofundada e *survey*	Investigação: somente *survey*	Investigação: somente *survey*
Corumbá	Barracão	Bagé
Dourados	Capanema	Criciúma
Jardim	Cascavel	Panambi
Ponta Porã	Foz do Iguaçu	Rio Grande
Porto Murtinho	Goioerê	Rosário do Sul
Sete Quedas	Marechal Cândido Rondon	Santana do Livramento
-	São Miguel do Iguaçu	Santo Ângelo
-	Umuarama	São Borja
-	-	Santa Vitória do Palmar
-	-	Uruguaiana

Elaboração dos autores.

No processo de sistematização e interpretação dos questionários, os dados não foram separados por estado. Embora houvesse essa possibilidade, tal mecanismo denotaria uma abordagem locacional com um nível de especificidade de difícil execução no tempo da pesquisa estipulado. Isto não impediu que o Mato Grosso do Sul servisse de exemplo para particularidades e observações decorrentes do trabalho de campo.

2.3 Procedimentos

Os procedimentos metodológicos contaram com as seguintes fases.

1) Formação e aperfeiçoamento da equipe de trabalho: para um trabalho desta envergadura, há necessidade de uma equipe com qualificação e disposição necessária para levantamento e revisão da bibliografia existente, bem como para o levantamento e a análise das questões jurídicas e de todos os projetos em curso que pudessem causar impacto para a região. Dessa forma, foram incorporados pesquisadores à equipe por meio de seleção e treinamento de uma pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea, seleção e treinamento dos estagiários de iniciação científica e realização de contatos preliminares com agentes públicos e privados, prioritariamente os que atuavam na área de serviços.

2) Elaboração da estratégia de levantamento de dados: elaboração de questionários, definição dos tipos de abordagem, do tipo de informação a ser levantada, do método de abordagem interpretativa e seleção das entidades e órgãos alvos da pesquisa.

3) Levantamento de dados secundários: são os dados referentes a educação, saúde, população, energia, outros prestadores de serviços públicos, transportes, saneamento e dados sobre economia e finanças. Como de praxe, informações foram coletadas junto a órgãos e entidades, tais como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Planejamento do Estado de Mato Grosso do Sul (Iplan/MS), Instituto Nacional de Estatística (INE), Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DataSus), além de instituições bancárias e agentes financeiros, institutos de pesquisa, redes de articulações comerciais e de serviços, órgãos policiais militares, entidades de pesquisa, instituições religiosas e juntas comerciais no Brasil e em algumas cidades da Bolívia e do Paraguai. Foi feita, também, uma coleta de informações e de documentos junto a todos os órgãos e entidades que possuíssem algum tipo de levantamento (sistemático ou não) e que estivessem sediados nas conurbações de Corumbá/Puerto Suarez/Puerto Quijarro e Ponta Porã/Pedro Juan Caballero.

4) Levantamento de dados primários: por ser a parte mais importante do trabalho de pesquisa, a coleta seguiu dois formatos.

   a) Aplicação de um questionário em formato eletrônico (para cidades do Paraná e do Rio Grande do Sul) e presencial (para as cidades do Mato Grosso do Sul) com certo padrão de confiabilidade. Foi estabelecido um número médio de três atores entrevistados para cada organização, em cada cidade selecionada, devidamente testado, para que fosse possibilitada uma coleta mínima de 96 questionários, considerando as 24 cidades selecionadas. A parte mais complexa desta tarefa foi contatar os atores[5] das cidades, inicialmente por telefone, solicitando o preenchimento do questionário que estava sendo enviado por *e-mail*. Foram contatados e enviados questionários a 254 atores das cidades, dos quais retornaram 129 questionários preenchidos. Este trabalho foi desenvolvido pelos estudantes de iniciação científica, sob a tutela da pesquisadora do PNPD do Ipea, entre março e agosto de 2013.

   b) Entrevistas abertas semiestruturadas e descritivas foram realizadas somente nas cidades de Dourados, Jardim, Porto Murtinho e Sete Quedas. Nas conurbações de Corumbá/Puerto Suarez/Puerto Quijarro e Ponta Porã/Pedro Juan Caballero foram realizadas

5. Foram priorizados diretores de escolas, secretários municipais, assistentes sociais do Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), hospitais, médicos, conselheiros do Conselho Tutelar, comerciantes e outros empresários, diretores de associações comerciais, agentes comunitários da saúde, sindicalistas (patronais e de trabalhadores), agentes do IBGE, delegados e policiais.

entrevistas que tratavam tanto de pormenorizar as questões constantes no *survey*, quanto nas questões cotidianas sobre a fronteira. Como relatado, nestas cidades, os questionários de perguntas fechadas foram aplicados presencialmente.

2.4 Breves apontamentos teóricos

Este projeto foi pensado com base em House (1980), que aborda a necessidade de análise do fator integração com base em quatro partes: capital, terra, trabalho e serviços. Todavia, o texto do autor caracteriza-se demasiado economicista e não devota a devida atenção a vários outros elementos fundamentais da integração, como a cultura, por exemplo. Porém, trata-se de uma referência nas análises do assunto fronteira até os dias que correm. Desse modo, a equipe do Mato Grosso do Sul ficou responsável pela parte dos serviços, e decidiu centrar sua investigação nos aspectos essenciais do tema: saúde, educação, energia, saneamento e segurança.

É digno de observação que, nas regiões de fronteira, a paisagem vem sendo substancialmente modificada em tempos mais recentes. Frágeis lugarejos têm se fortalecido como cidades; a infraestrutura, ainda que lenta e malcuidada, tem avançado em direção às divisas; as relações de interatividades econômicas, formais, funcionais e ilícitas, estabelecem redes de intercâmbios de tipos variados; os trabalhadores, os empresários e a população, em geral, aproveitam-se de legislações trabalhistas e ambientais diferentes, além de diferenciais monetários, e criam economias de arbitragens 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.

Segundo Santos (1979), para um tipo de consumo, os indivíduos são prisioneiros da cidade e de sua condição espaço-temporal; para outros tipos, a capacidade de escapar da sujeição das analogias do mercado local impõe a necessidade de mobilidade do indivíduo. Na fronteira, há uma mobilidade que obedece a uma lógica própria. A condição de fronteira impõe deslocamento aos indivíduos de qualquer classe social, com diferentes graus de intensidades e legitimando os mecanismos de complementaridades. Assim, há processos de funcionalização e de refuncionalização consequentes das estruturas produtiva e ocupacional, em decorrência das vantagens comparativas localizadas. Este fenômeno é chamado de isotropia.

As externalidades econômicas, outra modalidade sentida pelos habitantes, refletem-se em sua realidade cotidiana e, por efeito, nas administrações locais. As forças exógenas, quando atuam, contrariando o que está posto no meio geográfico fronteiriço, não levam apenas a uma mudança nas direções dos fluxos,

ou desorganizam as vantagens comparativas existentes, mas também engendram adaptações severas, que mudam abruptamente o subsistema local: determinado tipo de comércio desaparece, enquanto outros florescem rapidamente, capitais se transferem, terras se concentram ou se dissipam em tamanho e preço, ocupações se desintegram ou se readaptam, infraestruturas se degradam etc.

Raffestin (1993), por sua vez, destaca duas organizações que se confrontam e se conformam no mesmo espaço: as econômicas e as políticas. Essas duas não possuem, a todo instante, os mesmos interesses. As primeiras dependem, diretamente, da fluidez da circulação de bens e serviços. Para tanto, são reguladas pelo arrefecimento das barreiras territoriais, o que significa forçar a queda dos processos de emperramento e regulação, tornando o espaço o mais isotrópico possível.[6] As organizações políticas, ao contrário, têm interesse direto em dividir e recortar, como forma de impossibilitar a difusão e a utilização ampla dos equipamentos urbanos e, como efeito, manter o controle sob o espaço territorial, ou seja, torná-lo anisotrópico. Enquanto o autor supracitado traz à luz o entendimento de que as organizações econômicas e políticas relacionam-se muito bem e se completam em espaços capitalistas não fronteiriços (ainda que seus representantes as neguem), na fronteira, estas organizações possuem dissintonia nos interesses e, como efeito, nas ações (ainda que seus representantes também as neguem).

Para consecução dos objetivos propostos, não havia condições de desconsiderar estas abordagens. Assim, as questões foram sistematizadas conforme a localização dos atores, segundo sua condição como participante em uma das duas organizações (econômica ou política). Em termos, esta opção pode representar um desvio interpretativo da pesquisa. O ideal seria fazer uma amostragem que abarcasse pessoas de distintas classes e condições sociais, o que lograria maior sucesso em captar o processo de integração e o nível de utilização dos serviços oferecidos dos dois lados da fronteira.

3 OBSERVAÇÕES JURÍDICAS – A INTEGRAÇÃO E O MERCOSUL

Considerando a formatação jurídica do Estado brasileiro em Democrático de Direito, conforme art. 1º da Constituição Federal de 1988, bem como a tradição romanista do direito brasileiro (*civil law*), pretende-se trazer ao leitor esclarecimentos e reflexões acerca do arcabouço jurídico existente envolvendo a temática proposta para o grupo de pesquisa em Mato Grosso do Sul.

O papel precípuo do direito é organizar a vida em sociedade por meio do estabelecimento de regras de conduta: sejam elas informalmente pactuadas entre os interessados no acordo verbal ou ditadas pelos costumes locais (sistema *common law*);

6. Há de se observar que as organizações econômicas, por diversos meios, também solicitam o fechamento das fronteiras quando estas terminam, levando seus clientes para o outro lado. Neste caso, a isotropia é retardada.

ou positivadas mediante leis e códigos escritos por uma autoridade competente, impessoais e de cumprimento obrigatório para todos os integrantes da sociedade (sistema *civil law*). Em síntese, a *common law* fundamenta-se na lei não escrita, no direito jurisprudencial e nos costumes; enquanto a *civil law* tem como alicerce a lei devidamente positivada e codificada (Castro e Gonçalves, 2012).

Historicamente, o Brasil e os demais países do Mercosul possuem uma base comum romanista, ou seja, do direito romano e do sistema *civil law*. Ao considerar que a fonte primária do direito são as leis, em sentido amplo, as quais devem emanar de uma autoridade competente e seguir um processo de elaboração específico, ambos traçados pela Constituição Federal, é de se reconhecer que as relações sociais se formam e se estabelecem de maneira muito mais rápida do que as relações jurídicas. Não raro as leis procuram regulamentar situações de fato já estabelecidas.

Com efeito, diante das sucessivas reformas implementadas nas leis processuais brasileiras nos últimos vinte anos, aos poucos caminha-se para uma mistura dos sistemas *civil* e *common law*, em razão da crescente importância dada aos precedentes das cortes superiores (conclusões de interpretações jurídicas externadas em julgados específicos diante de casos concretos), inclusive com a criação da súmula vinculante. Esclarecido, pois, qual o sistema predominante no Brasil (*civil law*), e considerando o objeto da pesquisa, deve-se destacar também o tratamento jurídico dado pela legislação brasileira aos tratados internacionais.

De acordo com o art. 4º da Constituição Federal, a República brasileira rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não intervenção; igualdade entre os estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e concessão de asilo político, além de prever especificamente que a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (Brasil, 1988).

Com efeito, na atualidade, é cada vez mais intensa a relação entre o direito internacional e o direito interno. De acordo com a classificação consagrada pelo primeiro, existem duas teorias acerca do tratamento jurídico dado às normativas internacionais. Para a teoria dualista, o direito internacional e o direito interno são dois sistemas jurídicos distintos e independentes, sendo que o último regula as relações entre os estados e, por conseguinte, não origina obrigações para os indivíduos.

Já para a teoria monista, o direito é único, tanto nas relações do Estado para com a sociedade, quanto nas relações entre os estados. Há duas correntes acerca da prevalência em caso de dúvida entre a aplicação de normas do direito internacional em

face do direito interno: uma no sentido de que a norma internacional prevalecerá sobre a interna; e a outra, *contrario sensu*, que a primazia será do direito interno sobre o direito internacional. Não obstante, é o direito interno que determina a forma como o direito internacional será concebido no plano da hierarquia das fontes normativas.

No Brasil, como regra, tem-se que tratados e convenções internacionais ratificados pelo parlamento equivalem à lei federal ordinária, ou seja, integram o direito infraconstitucional, com exceção dos tratados que dispõem sobre os direitos humanos. Porquanto, o art. 5º da Constituição, com redação dada pela Emenda nº 45, de 30 de dezembro de 2004, atribuiu um regime diferenciado para os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, aduzindo que aqueles que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

O constituinte derivado entendeu como necessária e oportuna a inclusão do § 3º, com o conteúdo supracitado, seguindo inclusive o modelo da constituição argentina. Entretanto, não houve referência expressa aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos já ratificados pelo Brasil por ocasião da edição da emenda. A própria jurisprudência da Corte Constitucional é oscilante nesse sentido.

O que se deve destacar, nesse contexto, é a necessidade, dada a teoria dualista, de que as obrigações assumidas pelo Estado brasileiro em tratados e acordos internacionais sejam ratificadas pelo parlamento para que tenham efetiva vigência no sistema jurídico. E isso também ocorre com os demais países-membros do bloco, porquanto possuem sistemas constitucionais semelhantes nesse aspecto.

A integração entre países possui cinco fases reconhecidas pela teoria especializada. A primeira é área ou zona de livre comércio, caracterizada pela eliminação de tarifas alfandegárias e cotas entre os países-membros, além de incentivos fiscais e tributários de modo que não haja distinção quanto à origem e ao destino final dentro do bloco. A segunda é a união alfandegária ou aduaneira, que implica a adoção de sistema de tarifas e cotas comuns para relações comerciais externas, ou seja, é criada uma tarifa externa comum. A terceira fase é o mercado comum, definido pela eliminação de restrições de circulação de mercadorias, pessoas e capital. Em seguida, tem-se a união econômica e monetária, com a unificação de políticas e instituições econômicas em um único sistema financeiro e a adoção pelo bloco de uma moeda comum. Por fim, a união política ou confederação formaliza o mais profundo estágio de integração, concebida por Husek *apud* Prebianca (2011) mais como uma possibilidade do que como um caminho comum para a integração.

Conforme pactuado no Tratado de Assunção, em 1991, existe o compromisso dos Estados-partes de harmonizarem suas legislações, nas áreas pertinentes, para

lograr o fortalecimento do processo de integração. entre outras disposições, o referido tratado preceitua a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-partes (de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem), a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre eles; bem como o compromisso de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. Existe também a previsão no referido tratado de o Grupo Mercado Comum constituir os Subgrupos de Trabalho (SGTs) que forem necessários para o cumprimento de seus objetivos.

Especificamente acerca dos serviços, objeto desta pesquisa, destacam-se, no âmbito da educação: o Protocolo de Integração Cultural do Mercosul; o Protocolo de Integração Educativa e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e Reconhecimento de Estudos de Nível Primário, Médio e Técnico; o Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação entre os Estados-parte do Mercosul e o Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Estados-parte do Mercosul.

Pelo Protocolo de Integração Cultural do Mercosul, os Estados-parte comprometem-se a promover a cooperação e o intercâmbio entre suas respectivas instituições e agentes culturais, com o objetivo de favorecer o enriquecimento e a difusão das expressões culturais e artísticas do bloco, bem como a proteção de cada Estado-parte, em seu território, dos direitos de propriedade intelectual das obras originárias dos outros Estados-parte, de acordo com sua legislação interna e com os tratados internacionais a que tenha aderido ou venha a aderir e que estejam em vigor em cada estado.

O Protocolo de Integração Educativa e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e Reconhecimento de Estudos de Nível Primário, Médio e Técnico prevê que os Estados-parte reconhecerão os estudos de nível primário, médio e técnico e revalidarão os diplomas, certificados e títulos expedidos pelas instituições educacionais oficialmente reconhecidas por cada um dos Estados-partes, nas mesmas condições estabelecidas pelo país de origem para os alunos ou egressos das referidas instituições.

O Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no nível de Pós-Graduação entre os Estados-parte do Mercosul e o Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Estados-parte do Mercosul têm como objetivo estabelecer o intercâmbio e a cooperação entre instituições de nível superior do Mercosul para a formação de recursos humanos no nível de pós-graduação. Reconhecem que a educação tem papel fundamental no processo de integração regional e

preveem, assim: *i)* a formação e o aperfeiçoamento de docentes universitários e pesquisadores com o objetivo de consolidar e ampliar a pós-graduação na região; *ii)* a criação de um sistema de intercâmbio entre as instituições, pelo qual os docentes e pesquisadores, trabalhando em áreas comuns de pesquisa, propiciem a formação de recursos humanos, no âmbito de projetos específicos; *iii)* a troca de informações científicas e tecnológicas, de documentação especializada e de publicações; e *iv)* o estabelecimento de critérios e padrões comuns de avaliação da pós-graduação.

No âmbito da energia, deve-se destacar o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, no qual os Estados-parte reafirmam seu compromisso com os princípios enunciados na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, e estabelecem que, nas ações para alcançar o objetivo deste acordo e implementar suas disposições, os Estados-parte deverão orientar-se, entre outros, pela promoção da proteção do meio ambiente e aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis mediante a coordenação de políticas setoriais, com base nos princípios de gradualismo, flexibilidade e equilíbrio.

No campo social, houve a criação de grupos específicos no bloco, tais como o SGT-10, para assuntos trabalhistas, de emprego e seguridade social, e o SGT-11, para saúde. Há também a proposição para elaboração da agenda social da integração. Contudo, como também ocorre em outros temas do bloco (direito de concorrência e propriedade intelectual), existem dificuldades para a implementação efetiva das diretrizes em razão da necessidade de essas normativas serem transpostas para a legislação nacional de cada país.

O Plano Estratégico de Ação Social (Peas) do Mercosul parece ser um grande avanço na agenda social do bloco. Ele articula nove eixos fundamentais e vinte e seis diretrizes estratégicas para a região, que se desenvolverão a partir de 2012 sob o formato de projetos sociais regionais. Eles contemplam especificamente as regiões de fronteira entre os países-membros em alguns dos eixos temáticos.

Há um destaque para a saúde (eixo III – universalizar a saúde pública), que tem como diretriz assegurar o acesso a serviços públicos de saúde integrais, de qualidade e humanizados, como um direito básico, e cujo objetivo prioritário é articular as políticas e promover acordos regionais que garantam acesso à saúde pública na faixa de fronteira. No campo da pesquisa científica nesse eixo temático, a diretriz é ampliar a capacidade nacional e regional em matéria de pesquisa e desenvolvimento no campo da saúde.

A educação também é objeto de um dos eixos temáticos (IV), cujas diretrizes buscarão acordar e executar políticas educativas coordenadas que promovam uma cidadania regional, uma cultura de paz e respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente; promover a educação de qualidade para todos como fator de

inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo; e promover a cooperação solidária e o intercâmbio, para o melhoramento dos sistemas educativos.

Entre os objetivos prioritários nesse eixo, destacam-se: *i)* o fomento a ações de formação de docentes/multiplicadores para a integração regional; *ii)* a implementação de programas complementares de formação docente em espanhol e português como segunda língua; *iii)* o fortalecimento da integração regional entre os países do Mercosul a partir de estratégias e ações concretas nas regiões de fronteira com as instituições educativas; e *iv)* a promoção de ações de articulação dos países, estados, municípios e regiões com os municípios que possuem escolas participantes do Programa Escolas de Fronteira.

Por fim, pretende-se o fortalecimento do Instituto Social do Mercosul (ISM), órgão técnico político estabelecido em 18 de janeiro de 2007 por Decisão do Conselho do Mercado Comum (Decisão CMC 03/07), composto por um representante de cada Estado-parte, cujo objetivo é definir, em coordenação com a direção executiva, as linhas estratégicas e programáticas, o orçamento e os projetos a serem executados de modo a contribuir com a consolidação da dimensão social como um eixo central no processo de integração do Mercosul.

4 O MOSAICO TERRITORIAL DO AMBIENTE DA PESQUISA E A PERCEPÇÃO SOBRE A FRONTEIRA – OS SERVIÇOS PRESTADOS E O MERCOSUL

Antes de tudo, é premente construir um mosaico sobre o ambiente da pesquisa, palco da investigação sobre os serviços prestados. Considerando que o Mato Grosso do Sul foi o estado onde a pesquisa sobre os serviços tomou proporções mais direcionadas e pormenorizadas com as entrevistas abertas, será neste território que esta seção se debruçará com maiores detalhes.

4.1 Fronteira Brasil-Bolívia

A fronteira do Brasil com a Bolívia não é marcada por um povoamento intenso. Ao longo de mais de 3.400 km, algumas poucas povoações são registradas. Algumas cidades conurbadas (ou quase) fazem parte do cenário: Brasiléria (Brasil) com Cobija (Bolívia) e Guajará Mirim (Brasil) com Guayaramerin (Bolívia) estão localizadas na Bacia Amazônica; Cáceres (Brasil) e San Matias (Bolívia) distam-se aproximadamente 100 km, mas possuem uma comunicação significativa devido à ampliação das relações comerciais entre o Mato Grosso e Santa Cruz de la Sierra; e a semiconurbação entre as cidades brasileiras de Corumbá e Ladário, a mais importante ligação entre os dois países, com as cidades bolivianas de Puerto Suarez e Puerto Quijarro – um exemplo de integração com fortes assimetrias e porosidades.

São cinco localidades que formam uma juntura semiconurbada e de grande articulação socioeconômico-cultural. É um território de configuração estratégica, por

ser o principal ponto de contato entre o Brasil e a Bolívia. Por ali passa o gasoduto e um acumulado de outras mercadorias, que chegam ou partem utilizando o rio (com seis portos ali cravados). As rodovias e as ferrovias se encontram, porém não se prendem. Soma-se a esta malha uma rede de articulações comerciais que ligam: de norte a sul, pelo rio Paraguai, de Cáceres (no Mato Grosso) à Argentina e ao Uruguai, passando pelo Paraguai; e de leste a oeste, por meio de rodovia, de São Paulo a Santa Cruz de la Sierra; além de um apinhado de circulações internas menores.

O usufruto da fronteira pela Bolívia iniciou-se com lentidão: produtos brasileiros chegavam de trem até Corumbá e eram descarregados e recarregados em caminhões, com destino a Puerto Quijarro para embarque na *ferrocarril*. Esse movimento permaneceu brando até metade dos anos 1980, quando a lentidão cedeu lugar a uma mobilidade sem precedentes.

Na passagem da primeira para a segunda metade dos anos 1980, dois fatores resplandeceram aquela fronteira. O primeiro foi um programa de incentivos, implementado pelo Banco Mundial na região de Santa Cruz, o qual permitiu um rearranjo produtivo, trazendo investimentos para o comércio, para a indústria e, principalmente, para a agricultura daquele departamento. O segundo aspecto foi o asfaltamento da BR 262, trecho Miranda-Corumbá, que permitiu que os produtos bolivianos de exportação, sobretudo a soja dos arredores de Santa Cruz, fossem transportados pela rodovia até o porto de Santos, ao mesmo tempo amplificando o consumo de mercadorias brasileiras produzidas, especialmente no leste paulista.

Em todo sentido, foi-se fortalecendo um *corredor* entre São Paulo e Santa Cruz, no qual Corumbá, Puerto Quijarro e Puerto Suares passaram a desempenhar um papel de destaque. Este se deve à condição de transbordo de mercadoria, de uma ponta a outra do corredor. Por efeito, os horizontes dos fluxos de mercadorias foram alargados em todos os quadrantes, uma vez que a mercadoria brasileira de exportação passou a ser de reexportação. Novos fluxos migratórios direcionaram-se para a região, especialmente para o lado da Bolívia, fazendo crescer o volume populacional. Foi estimulada, por sua vez, a conexão do território em redes técnicas, sejam formais, funcionais ou extralegais, em que os serviços são partes formidáveis.

Neste ambiente repleto de ambiguidades e porosidades florescem, ampliam e se fortalecem complementariedades em todos os sentidos. Os serviços, neste contexto, atuam indelevelmente sobre o modo de viver, habitar, interagir e associar brasileiros e bolivianos. O Mercosul, que pode aparecer com destaque na fluidez do corredor, a partir de facilidades e vantagens aduaneiras, no quesito serviços é pouco sentido nas possíveis vantagens oferecidas, ainda mais considerando que a Bolívia ainda não é ainda membro pleno do bloco.

Entretanto, não se deve descuidar de que entre o Brasil e a Bolívia ainda está em vigor o Tratado de Roboré, de 1958, que contém convênios de livre trânsito,

cooperação econômica e técnica, de comércios inter-regional e ensino obrigatório de espanhol para escolas brasileiras e de português para escolas bolivianas. Considerando as interações cotidianas de complementariedade no setor de serviços naquela semiconurbação, pode-se aludir sobre alguns aspectos que se diferem do contexto reproduzido no conjunto geral das entrevistas realizadas.

O primeiro aspecto relevante é o fato de que aquele ambiente dista muito de ter forma e processo de ocupação isócrona. O segundo é a distância que separa os lados, econômica e culturalmente. Estes dois aspectos revelam algo de imediato com relação a algumas respostas dos questionários preenchidos[7] de um lado e do outro.

Pelo fato de não ter um sistema público de saúde e pelas imensas debilidades no setor da educação, os entrevistados bolivianos consideram que a pressão exercida pelo lado brasileiro é próxima do tipo absoluto, enquanto do lado brasileiro a média dos entrevistados foi considerada de tipo intenso para os itens saúde e educação. Entretanto, seria um viés interpretativo não considerar que a pressão destacada pelos bolivianos é vista pelo lado positivo; enquanto que, pelo lado brasileiro, é considerada negativamente.

O fato é que Corumbá possui, segundo a Secretaria de Educação do município, uma estimativa na qual consta que há aproximadamente 20% de bolivianos matriculados em escolas brasileiras. Em algumas escolas localizadas nas proximidades da fronteira, segundo dados do Mestrado em Estudos Fronteiriços, *Campus* do Pantanal daUniversidade Federal de Mato Grosso do Sul (MEF/CPAN/UFMS), este percentual sobe para próximo de 70%. Por sua vez, a *Alcadia* de Puerto Quijarro estima que aproximadamente 50% de suas crianças estudantes estão matriculadas em escolas brasileiras.[8]

Com relação à saúde, o caso não é diferente. A ausência de saúde pública gratuita boliviana nesta fronteira faz com que, comumente, bolivianos busquem o atendimento em Corumbá. Considerando os aspectos burocráticos estabelecidos para o pronto atendimento – necessidade de documentação e comprovação de residência no Brasil –, a maior incidência está relacionada ao atendimento de emergências e natividade,[9] para os quais não há tal exigência.

Como não há legislação eficaz que ampare os desdobramentos destas relações, a articulação funcional entre os dois povos embala uma convivência humanitária que extrapola ou contorna as amarras do escopo legal. Comumente, observam-se crianças com dupla nacionalidade. Também são constatados bolivianos internados

7. Foram realizadas entrevistas no lado boliviano, seguindo o mesmo roteiro. Todavia, elas não foram computadas no conjunto das respostas.

8. Estes números aparecem nas entrevistas, mas os entrevistados não apresentaram nenhuma tabela.

9. Após a ascensão de Evo Morales, o sistema público de saúde na Bolívia tem melhorado substancialmente, segundo apurou-se nas entrevistas. Contudo, esta melhora ainda está restrita às cidades maiores, resultando que algumas pessoas de Puerto Quijarro e Puerto Suarez têm recorrido a Santa Cruz de la Sierra, o que, em termos mais amplos, tenderá a reduzir o atendimento de bolivianos na cidade de Corumbá.

em hospitais de Corumbá com nome e endereço que não são reais,[10] merecendo um rigoroso estudo específico sobre o assunto.

Não se pode esquecer que há algum esforço para estabelecer ações conjuntas na área de saúde, em especial com relação à prevenção. Um percentual de 30%, em média, a mais do necessário de vacinas (contra paralisia infantil, tríplice etc.) são enviadas pelo governo federal do Brasil nas campanhas, exatamente para cobrir parte do contingente boliviano. São exemplos distintos os combates à dengue e à leishmaniose, desenvolvidos recentemente pelas administrações municipais. Por outro lado, não se constata a existência de políticas públicas sistemáticas de atuação conjunta das cidades nesta área de imensas debilidades.

Outras questões relevantes tratadas no nível das especificidades se referem ao fluxo de capitais e à segurança na fronteira. Sobre estas questões, há uma coincidência nas respostas, tanto com relação aos fluxos de capitais na mesma direção e sentido, quanto com relação à segurança na mesma direção, porém com sentido diferente.

Há um cálculo, estimado por pesquisas anteriores do Centro de Análise e Difusão do Espaço Fronteiriço (Cadef) (material de pesquisa ainda não divulgado), de que o comércio fronteiriço representa mais de 30% para ambos os comércios de Corumbá e Ladário. Isso significa, *grosso modo*, que o fechamento da fronteira significaria uma falência desta atividade, com repercussões incalculáveis para a economia urbana destas cidades.

Os fronteiriços concordam plenamente que há uma grande interferência da fronteira nos fluxos de capitais. Em ambos os lados se relata que a condição fronteiriça é o grande elemento dinamizador tanto do ponto de vista formal (*de jure*) quanto funcional. Ainda que os corumbaenses ressaltem que a relação é mais vantajosa para os bolivianos[11] devido ao volume maior de impostos cobrados no lado brasileiro, eles concordam que sem a fronteira a situação seria crítica para o comércio local – como também para a administração municipal.[12]

Para bolivianos e brasileiros, a segurança é um problema, e, curiosamente, ambos relatam que a insegurança vem do outro lado. Por meio dos dados colhidos nas entrevistas com as forças policiais e nos hospitais, foi possível observar que ambos estão mais expressando uma opinião sob a influência midiática do que traduzindo uma realidade.

---

10. É muito comum o registro em nome de parentes e amigos bolivianos que vivem na cidade de Corumbá, segundo informações colhidas no hospital da cidade.

11. Conforme se observa em várias dissertações do mestrado em estudos fronteiriços (UFMS), este fato não aparece como verdadeiro.

12. Pelo fato de o gás boliviano entrar por Corumbá, a cidade se beneficia com a cobrança do ICMS, o qual acrescenta mais de 40% no total da arrecadação daquele município.

Os índices de criminalidade da região equivalem aos existentes em outras cidades de igual tamanho, assim como o contrabando, o descaminho, o consumo e a venda de drogas não têm ocasionado descontroles territoriais. Ainda que estudos mais aprofundados sejam uma necessidade, é possível dizer ante o observado que esta fronteira, assim como a de Ponta Porã, está muito distante de ser considerada desprotegida ("terra de ninguém", dominada pelo narcotráfico, entre outras adjetivações sensacionalistas comuns).

O saneamento, seja com a coleta de lixo, o tratamento de água e o esgotamento sanitário, assim como o atendimento ao conjunto de serviços públicos, estão diretamente relacionados à recente ocupação populacional do lado da Bolívia e à distância econômica entre as administrações municipais. A arrecadação das administrações municipais na Bolívia representa menos de 10% daquela do lado brasileiro.

A Bolívia possui um sistema de abastecimento de água muito débil e com parcela reduzida de tratamento, enquanto Corumbá possui cobertura superior a 95% de água tratada. A coleta de resíduos sólidos no lado brasileiro é regular e diária, assim como a limpeza dos logradouros. No lado boliviano, este serviço é débil, irregular e seletivo, acontecendo somente em poucos logradouros.

O fluxo diário de bolivianos para a cidade de Corumbá – sem contabilidade precisa ou estimada em nenhum órgão visitado por esta pesquisa – é visivelmente elevado nas ruas centrais Dom Aquino, Frei Mariano, Firmo de Matos, Major Gama, 13 de Junho, América, Edu Rocha, Cabral e Joaquim Murtinho. Isso faz com que, segundo a administração de Corumbá, haja um gasto adicional com todos os tipos de serviços públicos devido ao volume de transeuntes acima da população da cidade.[13]

4.2 A fronteira do Brasil com o Paraguai

A fronteira do Brasil com o Paraguai tem uma particularidade interessante: une o Arco Central ao Arco Sul. Os estados do Mato Grosso do Sul e do Paraná são partes do território brasileiro que fazem divisa com os departamentos paraguaios de Alto Paraguai, Concepción, Amambay, Canideyú e Alto Paraná. Sobre esta aproximação territorial está uma série de cidades na condição de conurbação, ou semiconurbação, de diferentes tamanhos e estilos, com divisões "secas e molhadas", iniciando com Porto Murtinho/Carmelo Peralta, passando por Bela Vista/Bella Vista Norte, Ponta Porã/Pedro Juan Caballero, Coronel Sapucaia/Capitã Bado, Paranhos/Ype Yu, Sete Quedas/Pindoty Porã, Mundo

13. Em entrevista realizada com o responsável pela coleta de lixo da cidade, relatou-se que Corumbá coleta um terço de resíduos sólidos a mais que outras cidades do mesmo tamanho no Brasil. Entretanto, o entrevistado estabeleceu uma acusação explícita ao contingente de bolivianos que visitam a cidade cotidianamente.

Novo/Guaira/Salto del Guairá e finalizando com a grande conurbação de Foz do Iguaçu/Puerto Iguazu/Ciudade del Este/Hernandarias. Para efeitos deste estudo, conforme metodologia adotada, foi necessário mencionar as cidades que se distanciam da linha fronteiriça e que apresentam grande repercussão sobre a fronteira: Jardim (86 km), Amambai (40 km) e Dourados (120 km).

Ali estão presentes momentos históricos, como a guerra da Tríplice Aliança (século XIX), a exploração da *yerba mate* (séculos XIX e XX) e a construção de Itaipu, os quais ainda interferem nas relações cotidianas. Está presente também uma paisagem topográfica agradável, que envolve a possibilidade de viver, produzir e circular entre duas nações, sem grandes barreiras naturais. Consistentes fatores políticos, econômicos, sociais e ambientais entrelaçam essa região transfronteiriça, abarcando diferentes problemáticas transversais com diversas potencialidades.

A partir do final do século XIX, mas especialmente desde a década de 1940 do século XX, toda a região transfronteiriça presenciou um modelo único de exploração econômica: a extração da erva-mate (*ilex paraguaiensis*). Essa exploração se estendia do nordeste do Paraná até o extremo oeste do Mato Grosso do Sul, onde hoje está a cidade de Porto Murtinho (antigo porto de domínio da Companhia Matte Laranjeira). O monopólio da Companhia Matte Laranjeira – empresa de capital misto argentino-brasileiro – estendia-se sobre uma vasta área de ervais, concedida pelo governo brasileiro, mas que rapidamente também se estendeu para terras paraguaias, por meio da exploração do trabalho indígena.

Outros aspectos geoeconômicos devem ser considerados dentro da estrutura territorial da fronteira em questão: a pecuária, a agricultura da soja, o contrabando, o narcotráfico e a economia de arbitragem. Além disso, a pecuária hoje permeia praticamente toda a região, com destaque maior para a ligação seca do Mato Grosso do Sul com o Paraguai (Departamentos de Canindeyú e Amambay). Em termos gerais, as formas de produção baseadas no gado de corte em condição extensiva e o regime de propriedade patronal e latifundiária ainda continuam marcando toda a região nos dois países. Contudo, o avanço sobre as terras não foi realizado sincronicamente.

Na parte mais ocidental, dentro da bacia pantaneira, e nas terras do Grande Chaco paraguaio, o gado está presente desde o século XVI. Naquele espaço, a ocupação urdiu um processo de utilização da mão de obra indígena, perfeitamente adaptada ao meio ambiente, sob a égide de uma estrutura latifundiária e patronal. Entretanto, a pecuária que se estende do médio rio Apa, onde está a conurbação Bela Vista com Bella Vista Norte, até o rio Paraná, tanto do lado brasileiro quanto paraguaio, está relacionada aos movimentos populacionais e ao feitio da expansão capitalista, dada pela chegada de migrantes (especialmente gaúchos e paulistas) àquela fronteira nos anos 1960 e 1970, e pós-construção de Itaipu, nos anos 1980.

Outro fenômeno produtivo a considerar é a exploração da madeira. Nas décadas de 1950 a 1970 do século passado, o lado brasileiro foi mutilado por uma exploração irracional, na região compreendida entre Mundo Novo e Ponta Porã. Esse movimento devastou, em menos de vinte anos, 80% de toda a reserva florestal de mata atlântica ali existente.[14] Com o esgotamento da reserva de madeira no final dos anos 1970, restaram aos madeireiros senão duas alternativas: ou se transferiam para o norte de Mato Grosso (Floresta Amazônica) ou avançavam sobre terras paraguaias.

Uma parte muito significativa de madeireiros brasileiros adentrou em terras dos Departamentos de Canindeyú e Amambay, no Paraguai. O resultado não poderia ser diferente do ocorrido no lado brasileiro: um processo de exploração desmedida, com uma devastação sem precedentes dos recursos florestais em solo paraguaio e a instauração de um sistema de contrabando coordenado por madeireiros, que se estendeu até a última década do século passado. O fato é, contudo, que a exploração da madeira e seus desdobramentos comerciais contribuíram para consolidar e emergir novas cidades naquela fronteira: Mundo Novo, Sete Quedas, Salto del Guairá, Ype Yu, Coronel Sapucaia, Capitán Bado, Aral Moreira e a vila de Pindoty Porã, nas proximidades da linha de fronteira.

Entrementes, a soja foi, durante longo tempo, o produto com maior capacidade de transformação social e geração de riqueza na fronteira dos lados brasileiro e paraguaio. Até meados da década de 1990, a soja dominou a paisagem produtiva consorciada ao milho e ao trigo. Municípios como Ponta Porã, Amambai e Antônio João, no lado brasileiro, e o Departamento de Amambay paraguaio, em especial, estiveram associados ao frenesi da sojicultura.[15]

Nos últimos anos do século passado, as oscilações do preço da soja no mercado internacional somadas à abertura de novas frentes agrícolas no norte de Mato Grosso e no Paraguai proporcionaram para a região um retorno à pecuária: há um recuo da sojicultura em favor dessa, especialmente nos municípios mais lindeiros – Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, em primeiríssimo plano. Como efeito, nos dias que correm, é a *ganaderia* (pecuária) que domina o horizonte produtivo dos dois lados da fronteira.

A esse respeito, o trabalho de campo de pesquisadores do Cadef constatou, por meio de entrevistas com empresários locais, a crescente presença de pecuaristas de outras regiões e estados do Brasil. A existência desta categoria é grande na região

14. Segundo Yanomine (2014), o zoneamento ecológico-econômico do Mato Grosso do Sul (ZEE/MS) constata a presença inferior a 16% do total existente de mata atlântica naquela região sul do estado.

15. Sobre este assunto, há um conjunto considerável de trabalhos acadêmicos, dos quais destacamos Oliveira (1994) e Fogel *et al.* (2005).

de fronteira do Brasil com o Paraguai, e ela é denominada *ganaderos foraneos*, termo utilizado pelos paraguaios e copiado pelos brasileiros.[16]

O cultivo da soja, em solo paraguaio, significou uma modificação substantiva no padrão de produção do campo. O fenômeno da "sojeização" encontra-se absolutamente associado à migração brasileira para os departamentos de Cadindeyú, Amambay e parte de Concepción.[17] Esses migrantes dominaram rapidamente o cultivo da soja e avançaram sobre a pequena produção campestre, provocando expropriação e expulsão de uma considerável porção da população rural para as cidades de Salto Guairá e Pedro Juan Caballero, alterando irreversivelmente a paisagem urbana daquelas cidades com surgimento de bairros periféricos com visível pauperização.

A síntese deste movimento do campo paraguaio em direção às cidades é reflexo direto de um modelo de propriedade cada vez mais concentrador, com baixa absorção de mão de obra e um contínuo avanço sobre as pequenas e médias propriedades campesinas tradicionais. Esse fenômeno é mais visível, recentemente, nos departamentos de Concepción e Alto Paraguai, e é um elemento inseparável da consolidação dos conflitos de terras no Paraguai.

A ausência de condições para absorver a mão de obra nas cidades tem resultado na incorporação de parte dos "recém-chegados" em alguns circuitos legais presentes na fronteira. Na fronteira em tela, as cidades conurbadas se caracterizam por possuir duas riquezas de imensurável valor: água doce e terras em abundância. A sua economia (em ambos os lados) está embasada na pecuária extensiva, na produção de soja (que já foi maior no passado recente) e no comércio de reexportação – destaque para Pedro Juan Caballero e Salto Guairá –, movimentando um substantivo turismo de compras.

O comércio é a principal fonte de trabalho e investimentos nas cidades coladas à linha internacional. Isso se encontra em relação direta a fatores ligados à intensa circulação de produtos importados, utilizando-se do instrumento da economia de arbitragem. Os sojicultores, mesmo com a retração do cultivo no lado brasileiro, são ainda preponderantes na geografia do poder da fronteira. Por outro lado, o setor rural da pecuária vem avançando fortemente sobre áreas de lavouras nos departamentos de Amambay e Canideyú, no Paraguai. Tal condição tem reflexo direto na composição política: é comum encontrar prefeitos fazendeiros, tanto nas intendências paraguaias quanto nas prefeituras brasileiras, embaralhando

16. Esse é um fenômeno que merece ser mais bem investigado quanto aos seus reflexos na economia local e na integração fronteiriça, uma vez que, em sua maioria, esses produtores adquirem seus insumos em outros centros e mantêm uma relação de distância para com a economia urbana local, ao contrário dos pecuaristas de origem local.

17. Sobre este assunto, e outros ligados à migração de brasileiros para o Paraguai, é indispensável a leitura de Souchaud e Théry (2002), Albuquerque (2005), Riquelme (2005), Fogel *et al.* (2005) e Sprandel (1992).

severamente as possíveis divergências entre a lógica de atuação entre as organizações econômicas e políticas.

Na estrutura e no desenvolvimento econômico destas cidades, é possível rastrear a funcionalidade e a articulação com os sistemas econômicos regionais, nacionais e internacionais, e assim, *a priori*, aproximar dois grupos de cidades: um, composto por municípios cuja base é a reexportação; e outro, ligado sobremaneira às atividades agropecuárias. Em ambos, observa-se um elevado nível de integração sociocultural, econômico e político, não sem algum nível de conflito, como esperado.

Entretanto, destaca-se que, no primeiro grupo, os pares de cidades apresentam um processo de integração mais efetivo e menos hierárquico, visto que, tanto no caso de Mundo Novo quanto de Ponta Porã, os fatores de desenvolvimento estão mais ligados ao outro lado da fronteira, ou seja, as cidades brasileiras estão usufruindo do movimento econômico de reexportação de produtos para cidades também brasileiras. Pode-se afirmar que há uma espécie de paridade territorial, mesmo que relativa, entre aquelas cidades ali presentes.[18] Este fenômeno permite, dentro de parâmetros equitativos, certo controle por parte dos organismos políticos sobre a circulação funcional de bens e serviços conduzidos pela população em geral, transformando estas conurbações em uma forma qualquer de fronteira vibrante.[19]

A situação se inverte no segundo tipo. O desenvolvimento agropecuário, nas mãos de grandes criadores brasileiros, em ambos os lados da fronteira, não consegue gerar essa paridade anteriormente observada. Nas cidades onde primam os componentes agrícolas (grandes latifúndios, agricultura intensiva, pecuária extensiva, pouca mão de obra empregada etc.) não impetram articulações e benefícios necessários para *trascinare*[20] o desenvolvimento de um lado ao outro e reduzir as diferenças entre cidades brasileiras e paraguaias. A reprodução do modelo ao outro lado da fronteira, sob a lógica do latifúndio, não faz mais que replicar um modelo gerador de grandes disparidades regionais.

Esta estrutura social fronteiriça, *grosso modo*, refletida por estas coordenadas econômicas – ricos proprietários rurais (brasileiros em especial), novos ricos no setor comercial, um ativo setor médio concentrado nos serviços públicos e privados e uma vasta população pobre com baixa qualificação –, tem conseguido estabelecer uma condição pendular na execução do trabalho urbano e rural e nos parcos investimentos das cidades. Ao mesmo tempo e apesar disso, tem construído elementos de aproximação social entre as cidades. Em relação àquelas que estão

18. Ainda que polêmicos, os números relatados pelos dirigentes paraguaios indicam a presença de um *quantum* de pobres e ricos nas cidades de Salto Guairá e Pedro Juan Caballero muito simétrico aos números externados pelos dirigentes brasileiros em Mundo Novo e Ponta Porã. Outra concordância entre os dirigentes é que os ricos brasileiros são mais ricos que os paraguaios e os pobres paraguaios são mais pauperizados que os pobres brasileiros.

19. Conforme relatado em Oliveira (2009).

20. Arrastar, no dizer dos italianos. Este termo é mais intenso que "transportar" em nosso idioma.

na linha de fronteira, Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, por exemplo, localizadas em um bom nível de paridade territorial, espelha um certo grau de aproximação transversal aos diversos níveis de prestação de serviços, assim, as assimetrias se escondem em diversidades que se completam.

A educação naquela conurbação, especialmente do ensino fundamental, é pública e gratuita no lado brasileiro, ao passo que os atores institucionais do lado paraguaio – onde o ensino é maioritariamente privado – orgulham-se de que sua educação prima por conter qualidade e organização dentro da escola muito mais consistente que a do Brasil. No nível superior existe uma diferença quantitativa no que diz respeito ao número de estudantes: mesmo com a presença da gratuidade em dois *campi* universitários (UEMS e UFMS) no Brasil, o número de alunos no conjunto do polo universitário existente no lado do Paraguai é mais representativo.[21]

Os serviços de saúde estão pautados pela gratuidade no lado brasileiro; mas, comumente, brasileiros da baixa classe média se deslocam para Pedro Juan Caballero para consultar-se com médicos paraguaios cujo preço da consulta é menos da metade do valor no lado brasileiro.[22]

No consumo de energia, as tarifas do lado paraguaio são inferiores à metade do preço praticado do lado brasileiro, assim como as demais tarifas públicas, refletindo nos preços dos aluguéis e no valor das terras urbanas como algo favorável ao lado paraguaio.

Profundamente destoantes são os serviços de segurança e de saneamento. Na segurança, o fato determinante é um profundo antagonismo entre a visão administrativa, a percepção política do problema para a fronteira e a qualificação do contingente policial. Complementarmente, há uma dessimetria entre os contingentes policiais no tocante ao número de policiais, aos tipos de equipamentos, às estruturas administrativas e aos salários. Como efeito, há desalinhamento na abordagem e na troca de informações, suscitando suspeições nas estatísticas criminais e desconfianças de parte a parte, restando, senão, em similitudes da truculência na abordagem e nas seguidas queixas e denúncias de corrupção e alteração de condutas dos policiais de ambos os lados, por parte da população entrevistada.

No saneamento, a paisagem é profundamente desigual, amplamente favorável ao lado brasileiro, seja na cobertura de água tratada, no esgotamento sanitário e

21. São cinco instituições de ensino superior no lado brasileiro e oito do lado paraguaio, sendo que em Pedro Juan Caballero são oferecidos cursos de graduação em medicina (com mais de três mil alunos) e de pós-graduação (mestrado e doutorado), tornando-se um ponto atrativo de estudantes de várias outras regiões paraguaia e brasileira.

22. Apenas como registro: indagados sobre a qualidade deste serviço prestado pelo médico no Paraguai, três entrevistados que haviam utilizado este serviço relataram que "os médicos paraguaios são mais atenciosos e cordiais que os médicos brasileiros".

na coleta de resíduos sólidos. Mesmo que os índices tenham melhorado no lado paraguaio, o contorno que separa as duas cidades ainda é emblemático.

Essas assimetrias observadas naquele território podem ser transpostas para outros territórios fronteiriços – resguardando as devidas proporções e variações territoriais – como Ciudad Del Este com Foz do Iguaçu e Puerto Iguazu, Santana do Livramento e Rivera, Uruguaiana com Paso de los Libres, entre outras que assim se aproximam.

Totalmente outra é a situação de cidades que se encontram em territórios profundamente dissimétricos, como aquela observada nas cidades de Sete Quedas (junto a Pindoty Porã) e Porto Murtinho (junto a Carmelo Peralta). Embora não esteja como parte do trabalho de campo desta pesquisa, podem ser somadas a elas as comunidades ao sul do estado, como Paranhos (junta com Ype Yu), Coronel Sapucaia (conurbada com Capitán Bado) e Bela Vista (separada pelo rio Apa de Bella Vista Norte).

Porto Murtinho e Carmelo Peralta constituem um território especial, separado pelas águas do caudaloso rio Paraguai. A primeira possui uma população que vive em função do pequeno comércio local, do desenvolvimento pecuário – o município conta com mais de 700 mil cabeças de gado – e do turismo de pesca, que tem crescido como alternativa concorrencial ao destino de Corumbá. Faz-se necessário destacar que o município arrecada três vezes mais que Coronel Sapucaia e mais que o dobro de Bela Vista, ainda que com volume populacional equivalente.

Apesar de Carmelo Peralta ser considerada uma cidade, é muito difícil identificá-la como tal, pois não possui ruas, terrenos diagramados e localidades que permitam assemelhá-la a um traçado urbano. A ausência de infraestrutura é completa, a tal ponto que a prefeitura não possui estrutura física própria. Trata-se de uma pequena comunidade de pescadores e pequenos campesinos, que desenvolvem uma agricultura de subsistência ou com níveis baixíssimos de excedentes. Em todos os sentidos, é uma comunidade rural sem nenhuma tessitura urbana. A atividade comercial está centralizada na pequena Isla Margarita, posicionada em frente a Carmelo Peralta, sem grande significado em termos econômicos para a região. Trata-se de um conjunto de menos de meia dúzia de lojas com produtos de reexportação.

Carmelo Peralta é altamente dependente de Porto Murtinho, visto ser ali que a mão de obra paraguaia encontra alguma forma de trabalho – um pequeno mercado para seus excedentes agrícolas – e usufrui dos serviços de saúde, educação e assistência social.

Sete Quedas faz parte de um conjunto de cidades do Mato Grosso do Sul que nasceu por conta de um processo de colonização nos anos 1970, tendo como base a exploração da madeira. Hoje é uma pequena cidade com pouco mais de

10 mil habitantes que sobrevivem da pecuária, consolidando um dos mais baixos produtos internos brutos (PIBs) do estado. À sua frente está Pindoty Porã, uma pequena vila com pouco mais de 2 mil pessoas. Estas são localidades tipicamente rurais, que têm no comércio um fator decisivo para sua sobrevivência.

Para estas comunidades, o observado em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero não serve como parâmetro. Os problemas de escala local e regional aparecem como determinantes, a paridade territorial desaparece por completo e o nível de dependência do lado paraguaio em relação ao brasileiro é quase completo. Os débeis serviços existentes do lado brasileiro são sobrecarregados ainda mais com o atendimento aos paraguaios, em especial na educação e na saúde. A recente colonização do lado paraguaio ainda não engendrou uma aproximação cultural suficiente para desencadear laços de amizade e parentesco e quebrar desconfianças e suspeições de ambas partes.

Nas entrevistas nestas cidades, constata-se que a separação nas opiniões entre os atores das organizações econômicas e políticas são relevantes. Ainda que a maioria fale com respeito sobre a relação com o povo paraguaio, os prefeitos destas cidades – assim como outros agentes públicos como diretores de escolas e agentes comunitários de saúde – não escondem a insatisfação com o fato de abarcar a população do lado paraguaio nos serviços prestados no lado brasileiro.[23] Os comerciantes e prestadores de serviços privados, quase como unanimidade, consideram que parte de seus lucros advém da condição fronteiriça, mesmo que se constate algumas abordagens sobre a concorrência desleal dos paraguaios.

Vale lembrar que a presença maciça de brasileiros proprietários no lado paraguaio – em processo de expansão – tem suscitado conflitos culturais, econômicos e étnicos com muita frequência, tanto ao sul (divisa com Canindeyú), com madeireiros, sojicultores e ganadeiros; quanto ao sudoeste (na divisa com os departamentos de Concepción e Alto Paraguai), com grandes proprietários ganadeiros. Mais que isto, nestas cidades, os circuitos ilegais possuem desmedidas atuações: contrabando de gado, no sudoeste, e de *cannabis*, no sul, carimbam estas localidades com má fama.

De acordo com dados das entrevistas no campo, esta situação aparece com muito desconforto junto aos entrevistados quando expõem que o peso da fronteira para atuação dos circuitos ilegais é muito emblemático; todavia, há que se observar que os entrevistados, apesar de se sentirem desconfortáveis, não expressaram medo

23. Em Ponta Porã, somente a Prefeitura Municipal demonstra desagrado com o atendimento que é "forçada" a fazer aos paraguaios, enquanto os atendentes, no geral, não possuem a mesma opinião.

ou se sentem molestados com a presença das ilegalidades, senão o contrário, a sensação de segurança é visível.[24]

Nesse quadro de potencial perigo, entretanto, não é justo oferecer uma ideia equivocada de cidades desguarnecidas. As instituições de segurança existem e funcionam e a presença militar é histórica, consistente e preparada.[25] Não há a presença, na fronteira, de um nível de corrupção e despreparo, além do que está posto, no geral, para a grande maioria dos municípios brasileiros e paraguaios.

Por fim, é importante aludir que a faixa de fronteira[26] não é a fronteira. A faixa (Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979) é uma proposta normativa pensada militarmente, e construída com critérios e sob condições de utilização, visando à defesa do território nacional. Nesta faixa estão contidas cidades que estão próximas, algumas até juntas da linha de fronteira, mas muitas (a maioria) das cidades guardam, física, econômica e culturalmente, profundas distâncias em relação à condição fronteiriça. É o caso das cidades de Dourados e Jardim (ver o mapa A.2 da seção de mapas deste livro).

Dourados, a segunda maior cidade do Mato Grosso do Sul, é um centro sub-regional que centraliza comércio e serviços para um conjunto muito abrangente de cidades da Grande Dourados. Está localizada a 120 km de Ponta Porã, ou como referem seus habitantes, "está a 120 km do Shopping China". Enquanto Jardim, cidade nos contornos dos 25 mil habitantes, que somando com a população de Guia Lopes da Laguna (cidade a ela conurbada) ultrapassa 35 mil pessoas, está a 85 km de Bela Vista na linha de fronteira.

Estas duas cidades não recebem os reflexos da fronteira da mesma forma. O tamanho de Dourados, com população na casa dos 200 mil habitantes, sua condição de polo de centralização de comércio e serviços sub-regional impede, *grosso modo*, que os ventos da fronteira cheguem com grande impacto. A fronteira faz parte de um cotidiano distante para os entrevistados. A percepção do douradense em relação à fronteira não dista da percepção dos habitantes de Campo Grande (distante mais de 300 km da fronteira), e ambos estão contaminados pelos efeitos midiáticos.

O choque que a fronteira provoca sobre os serviços em geral na cidade de Dourados é de significado restrito, até mesmo na sua economia. Os constantes deslocamentos que os douradenses fazem até Pedro Juan Caballero para compras tipicamente de classe média são pouco sentidos no comércio da cidade; assim como as vendas do comércio local para o Paraguai não contabiliza expressividade

24. Segundo a opinião de vários entrevistados, há um ambiente paradoxalmente seguro. Alguns afirmaram que "o tráfico só perturba quem está enrolado com ele".
25. Não significando, todavia, que parte do efetivo não tenha sido contaminado pela ilegalidade.
26. Sobre a faixa de fronteira, recomenda-se a leitura de Brasil (2005).

e as exportações do município para o Paraguai representa menos de 1% do total, segundo dados de 2012.

Quando da realização da entrevista em um hospital de Dourados, observou-se que o número de pacientes que vieram de cidades paraguaias, em termos de volume, é insignificante (menos de um paciente por hospital visitado), e em termos de enfermidade não se constata dessemelhanças com o quadro geral. Nas escolas, a presença de paraguaios, quando existe, é de quem já está radicado no Brasil.

Os efeitos mais significativos referem-se à condição de segurança. Todavia, quando esmiuçada a questão não se observa que os níveis de criminalidade estejam associados à condição fronteiriça: os delitos registrados não são realizados por paraguaios; os índices de criminalidade relacionados ao tráfico e consumo de drogas não se distanciam de cidades de igual tamanho localizadas muito distantes da fronteira, de modo que a relação violência/fronteira não aparenta fácil acepção. Talvez, como apontou um entrevistado, a fronteira possibilite a compra de armas, porém, não há números que respaldem esta asseveração.

Em Jardim, a situação possui leve diferença em relação a Dourados. O tamanho da cidade e de seus equipamentos faz com que os ventos fronteiriços sejam mais sentidos. O fato de que a cidade (contando com Guia Lopes da Laguna, sua gêmea) possui infraestrutura, em todos os segmentos, superior a Caracol, Bela Vista e Porto Murtinho, faz com que estes municípios desaguem seus estrangulamentos – em especial com relação aos serviços de segurança, saúde e abastecimento – em direção a Jardim.

Jardim termina por centralizar as ações policiais, alguns atendimentos em saúde e recebe estudantes de curso médio do Paraguai. Nas entrevistas, um dado interessante foi a posição dos dirigentes do comércio local em relação às compras na fronteira, especialmente em Bela Vista. Segundo os comerciantes, esse fluxo tem interferido no dinamismo do comércio de Jardim e Guia Lopes, especialmente com relação à venda de produtos rurais e eletroeletrônicos, quando mais em períodos de valorização da moeda brasileira. Narraram, também, que a condição fronteiriça tem sido importante para atrair compradores de terras do Paraná e de São Paulo para a região,[27] questão relacionada a fatores regionais específicos que estão fora da proposta deste trabalho.

4.3 As fronteiras Brasil-Argentina e Brasil-Uruguai

A fronteira do Brasil com a Argentina é aquela com maior número de municípios, maior número de cidades em condição de conurbação e semiconurbação

27. É importante relatar que esta região vem passando por um processo intenso de vendas de terras para pecuaristas dos estados do Sul e Sudeste. Verifica-se que vários destes compradores também possuem terras no lado paraguaio.

internacional, além de ser a região que apresenta maior densidade populacional e paridade territorial com o vizinho.

Nesta região, até faz algum sentido haver a faixa de fronteira nos dias de hoje, não pela visão estritamente militar, mas na concepção do processo de integração.[28] Referenciais históricos e uma larga tradição de entrelaçamento de pessoas (relações de amizade e de parentesco) proporcionaram uma composição étnico-cultural e outras identidades territoriais. As mobilidades populacionais diversas e as complementariedades amplificadas alargam os limites nacionais e possibilitam a formatação de uma região de fronteira muito mais abarcante. Soma-se a estes elementos a tradicional e abrangente infraestrutura de ligação entre as cidades fronteiriças ali presentes.

Tal condição possibilitou que cidades distantes da linha pudessem consolidar formas diversas de aproximação, a ponto de cidades com mais de 100 km da linha de fronteira possuirem relações estreitas com cidades do país vizinho – os casos de Pelotas e Rio Grande são simbólicos. Isto impõe a esta região outro recorte analítico mais adaptado às condições regionais. A Argentina e o Uruguai, países desta fronteira, separam-se de qualquer comparação linear com o Paraguai (país da fronteira com o Paraná e o Mato Grosso do Sul), e apenas este fato já seria suficiente para construir uma tessitura de abordagem diferenciada sobre esta parte do Arco Sul das fronteiras brasileiras. Neste estudo, os dados colhidos mais relevantes sobre o assunto foram conquistados a partir do questionário aplicado nas cidades selecionadas do Arco Sul (Paraná e Rio Grande do Sul) – ver mapa A.2 da seção de mapas deste livro.

5 PERCEPÇÃO SOBRE A FRONTEIRA, OS SERVIÇOS PRESTADOS E O MERCOSUL

Antes de mais nada, é importante abordar algumas questões sobre o questionário e sua sistematização, além do exposto na metodologia. Ele foi elaborado pensando a fronteira como um todo, contudo, a indicação do local do entrevistado e sua condição de ator de uma organização política ou da organização econômica até permitiria afunilar a análise por cidade. Entrementes, este funil deveria ser respaldado por uma amostra significativamente maior do que aquela implementada. Assim, tomou-se o cuidado de apresentar os dados de forma geral, não apenas por estado, tomando em particular as questões sobre o coletado no Mato Grosso do Sul devido ao trabalho complementar de campo.

Uma segunda questão está relacionada com as respostas. Como se observa no questionário aplicado (apêndice), as respostas estavam divididas em: *inexistente e muito fraco* (pontuando 1), *fraco* (pontuando 2), *moderado* (pontuado 3), *forte*

28. Há uma rica e tradicional literatura sobre os enlaces de cooperação e integração dos brasileiros com os argentinos e com os uruguaios. Destacam-se três trabalhos que esclarecem muito do que está sendo tratado neste estudo: Dorfman e Rosés (2005), Carneiro (2008) e Coelho (2014).

(pontuando 4) e *total* (pontuando 5). Essas pontuações possibilitaram que as quantidades de cada resposta, em cada item, fossem somadas e divididas em médias. A partir desse cálculo, pode-se caracterizar como *irrelevante* os itens com média inferior a 2; como *relevante*, os com média entre 2 e menos de 3; como *intenso* aqueles que alcançaram uma média entre 3 e menos que 4; e como *absoluto*, quando a média superou 4.

5.1 Percepção sobre a condição fronteiriça, segundo a pesquisa

As questões que apresentaram maior índice de aceitação como fonte positiva, com média superior a 4,0 (*absoluto*), foram a respeito da venda e consumo de droga, presença de produtos estrangeiros e aspectos culturais da cidade. As respostas foram similares independentemente da localidade das cidades (quanto à região ou a condição lindeira ou não). No Mato Grosso do Sul, nas entrevistas, fazia-se outra pergunta paralela com relação às drogas: "Se esta cidade não estivesse na fronteira (ou próximo dela), ela teria problemas com as drogas?". A resposta foi invertida: *não*. Ou seja, os entrevistados desconsideram o fato de que São Paulo e Rio de Janeiro (que não estão na fronteira) são os locais de maior incidência de problemas com drogas, o que provavelmente se deve à imagem construída de fronteira pela mídia, como apontado anteriormente.

As questões com menor índice médio foram sobre a qualidade da limpeza da cidade e o nível de organização sindical e comunitária. As respostas são coerentes, considerando que a população geralmente liga imediatamente a limpeza pública à administração municipal, não interessando se faz ou não parte da fronteira, e no geral, o nível de organização sindical e comunitária dos municípios investigados é remoto, à exceção dos patronais.

Mormente, a fronteira não atingiu o nível *irrelevante* em nenhum quesito. Também não pode passar despercebida a questão de que não se vislumbra diferenciais insofismáveis entre as respostas dos atores econômicos e dos atores políticos. Este fato condiz com o alerta de Raffestin (1993), quando determina a necessidade de diferenciá-los na fronteira, partindo do pressuposto de que as organizações econômicas estabelecem mais relações horizontais, enquanto as organizações políticas situam mais relações verticais e possuem interesses territoriais antagônicos. Todavia, o mesmo autor ressalva que estas contradições podem e devem ser suplantadas, caso contrário, pode-se entrar no pesadelo das descontinuidades paralisantes. Portanto, observa-se, em função da confluência de respostas dos entrevistados, que estas organizações possuem uma forte tendência a afunilar interesses e reduzir posicionamentos contrapostos, todavia, particularidades existem para que sejam tratadas no momento oportuno.

Há, de imediato, quatro questões que tratam muito da esfera individual e pessoal do entrevistado: *i)* se ele possui contato cotidiano com pessoas do país vizinho – o que estabelece uma dimensão sobre o volume de transeuntes dos países vizinhos nas cidades; *ii)* a percepção da relação fronteira e desenvolvimento da cidade; *iii)* a conexão da fronteira com a qualidade de vida da população; e *iv)* o vínculo da fronteira com sua vida pessoal e profissional.

Em todos os casos, a resposta ficou definida como *intensa*. Estas respostas conduzem à interpretação de que a fronteira interfere, com veemência, tanto na vida pessoal quanto no coletivo da cidade, e é plenamente identificável pelos moradores. No Mato Grosso do Sul, nas quatro cidades lindeiras, a resposta foi relacionada à condição *absoluta*, enquanto que em Jardim e em Dourados a média geral foi a mesma de todas as outras respostas.

No que diz respeito à percepção geral da condição de fronteira sobre a cidade ali localizada, ou sobre o nível de pressão exercida pela fronteira, seis questões (abastecimento de produtos de alimentação; especulação fundiária; trabalho formal e informal; habitação popular; conflitos de terras e/ou indígenas; e arrecadação de tributos municipais) alcançaram o nível *relevante*.

Aqui se encontram divergências fecundas entre as cidades lindeiras e as não lindeiras. Se contabilizadas apenas as respostas das cidades lindeiras, estas chegam próximo do nível *absoluto.*[29] Para as cidades que não estão na linha, as respostas se aproximam da categoria *irrelevante*. Há uma divergência sentida entre os atores econômicos e políticos com relação à pressão sobre a arrecadação de impostos municipais, tanto para o aumento, como para sonegação. Os atores políticos a realçam como um item *absoluto*, enquanto os atores econômicos a colocam na condição de *relevante*.

Uma particularidade observada, entre várias outras, é a questão relacionada ao conflito de terras e/ou indígena. A grande nação guarani não respeita nem observa os limites do Estado-nação, e sim os de sua cultura. Esta é, para alguns, uma potencialidade e, para outros (os organismos políticos, sobretudo), um grande problema. Frequentemente, os índios são acusados de possibilitar o descontrole de zoonoses, contrabando de animais e até de "emprestar" suas terras para passagem de contrabando de madeira e tráfico de drogas.[30] Estas questões, se no particular possuem alguma importância, no geral se perdem ante as questões mais contundentes, entre elas a luta pela terra. No caso específico do Mato Grosso do

29. É importante reafirmar que esta contabilidade faz aumentar consideravelmente a margem de confiança das respostas em relação à realidade, ou seja, trata-se de uma afirmação temerária que os autores aqui assumem.

30. Cabe aqui o registro de que estas acusações foram captadas em algumas entrevistas, mas não há comprovação física nem documental sobre elas.

Sul, o nível de tensão entre proprietários rurais e índios interfere na possibilidade de conquistar respostas mais coerentes e neutras.

Com relação à parte verdadeiramente ilícita, como venda e consumo de drogas, como foi aludido anteriormente, a desenvoltura midiática é em parte responsável – mas não apenas ela. Em cidades como Porto Murtinho, por exemplo, os entrevistados colocam o assunto no pedestal das piores mazelas existentes no município, porquanto os dados conquistados, em especial entrevistas com policiais militares, civis e com o judiciário, não respaldam que naquele ambiente as drogas sejam algo de efetivo destaque. Vale destacar que, com exceção de um entrevistado apenas, todos os demais no Mato Grosso do Sul não relacionaram a violência ao consumo de álcool nem às demais drogas ilícitas; enquanto os dados coletados nos hospitais, nos Cras, nos Creas, no Conselho Tutelar de Ponta Porã e na Intendência de Pedro Juan Caballero dão conta de que, até agosto de 2013, a extraordinária maioria dos casos de violência doméstica estavam relacionados ao consumo de bebidas alcoólicas e não ao de drogas ilícitas.

É bom afirmar que este capítulo não está contradizendo o fato de que a venda e consumo de drogas não seja um problema na fronteira, senão o contrário. Entretanto, possivelmente, a região fronteiriça não possui índices de venda e consumo de entorpecentes maiores que noutros lugares não fronteiriços, todavia, a massificação midiática é de tamanha intensidade que até mesmo os fronteiriços passaram a acreditar nesta verdade como *absoluta*.[31]

Outra "verdade absoluta" está relacionada à presença de produtos estrangeiros, ao contrabando (aparentemente um ligado ao outro) e à pressão que eles causam no comércio local. A pesquisa aponta que a indicação da intensa pressão exercida pelos produtos estrangeiros e pelo contrabando chega quase ao nível *absoluto*. Tanto as cidades lindeiras quanto as não lindeiras convergem no mesmo sentido, entretanto, a pesquisa qualitativa aponta sentido diferente.

O consumo de produtos estrangeiros em qualquer cidade está condicionado à lógica conjuntural (câmbio, impostos, disponibilidade creditícia etc.), isto é, está relacionado a questões de política e não de polícia, ainda mais se contabilizadas as intensas complementariedades existentes nas cidades conurbadas na fronteira. Nas entrevistas qualitativas, 82% dos entrevistados indicaram o preço como fator preponderante na compra de produtos estrangeiros, 14% indicaram o fator qualidade e 4% outros motivos.

Quando entrevistados, paraguaios *pedrojuaninos* e bolivianos *puertoquijarinos* destacaram que compram móveis e eletrodomésticos no lado brasileiro, mesmo sendo mais caro, devido à facilidade de parcelamento oferecida pelas lojas brasileiras

31. Esta afirmação está respaldada pelas entrevistas junto aos órgãos de segurança.

e não oferecida pelos paraguaios e bolivianos, o crédito se revela fator importante.[32] Quando o preço, por sua vez, se coloca em condições de ser o principal elemento para o deslocamento ao outro lado da fronteira, implica dizer que a carga tributária passa a se constituir um fator determinante. A carga tributária no Paraguai é de 12%, e na Bolívia, 15%, mesmo assim, com grandes volumes de sonegação. Isso possibilita inferir que, de certa forma, os desníveis comerciais que o Tratado do Mercosul propôs reduzir ainda não chegaram à fronteira.

É dever destacar que existe na fronteira um consumo de produtos estrangeiros (ou brasileiros-estrangeiros) que faz parte do acervo cultural da funcionalidade efetiva e visível, assim como outros são "reações defensivas" a partir de ações com participação invisível da funcionalidade.[33] Ainda que ambas fujam do escopo legal, não são e não podem ser tratadas com o mesmo olhar e o mesmo rigor. Não se pode igualar aquele indivíduo que corta a fronteira com produtos de consumo cotidiano da funcionalidade efetiva e visível (um pacote de café, uma garrafa de uísque, sabão em pó, escova de cabelo, alguns quilos de carne ou um eletroeletrônico para uso próprio ou restrito), com aqueles que cruzam e atravessam a fronteira (em qualquer dos sentidos) com sacos de café, centenas de cabeça de gado, dezenas de caixas de uísque ou caminhões de agrotóxico para uso indiscriminado e sem controle, elementos da participação invisível da funcionalidade. Ambos os caso que estão na mesma direção da não legalidade, ao mesmo tempo, estão em sentido diametralmente oposto em relação ao destino e ao uso da mercadoria.

5.2 Os serviços na fronteira

Examinar um conjunto de serviços urbanos permite, entre um amontoado de fatores, entender os aspectos da gestão pública e das políticas especificamente direcionadas para a população. Analisar o campo de serviços urbanos em cidades de fronteira torna possível captar elementos dentro da infraestrutura ou dos equipamentos urbanos e o modo como estes atendem às necessidades da população fronteiriça.

Quando se observam os dados coletados pelo questionário com relação ao atendimento de saúde, educação, energia e coleta de resíduos sólidos, verifica-se que a população, em geral, considera os serviços como regular. Os atores das organizações econômicas, com poucas variações, consideram o mesmo que os atores das organizações políticas.

---

32. A pesquisa não entrou em detalhes sobre estas operações. Não se inquiriu sobre a documentação exigida pelos estrangeiros.

33. Conforme observa Oliveira (2009), a *integração funcional* na fronteira se apresenta com duas características: uma, de forma visível, é diretamente relacionada às compras e aos serviços adquiridos para a complementariedade cotidiana no outro lado da fronteira que todos sabem e veem. A outra, de forma invisível, coloca-se em prática quando a forma visível se torna abusiva e ninguém quer mostrar.

Esta opinião possui estreita coincidência com os dados coletados de forma secundária e primária no Mato Grosso do Sul: a estrutura disponibilizada não foi considerada catastrófica pelos entrevistados. Há uma infraestrutura pertinente para os serviços básicos da saúde e educação em especial, mesmo que distante do ideal. Os dados disponibilizados por IBGE, Sistema Único de Saúde (SUS), Ministério da Educação (MEC), entre outros, relatam que, nas cidades selecionadas da fronteira, não se observam grandes discrepâncias nos números de atendimento e nos percentuais de estudantes em sala de aula, quando relacionados ao volume da população.

As queixas referem-se mais especificamente ao ato do atendimento, em que o despreparo e o estímulo dos profissionais são mais evidentes, refletindo, como efeito, na qualidade dos serviços prestados. Mesmo assim, com exceção de parte dos atores econômicos – especialmente aqueles que são dirigentes –, não se observou nenhuma reação catastrófica em relação aos serviços prestados.

Na segurança, por exemplo – que na pesquisa de campo sempre esteve mais evidente –, a população considera o policial despreparado para atuar na região fronteiriça,[34] porém, ela não afere o trabalho das forças policiais, no geral, como terminantemente ruim. Ainda que considerando o preço executado muito elevado, os serviços de abastecimento de energia elétrica possuem um nível muito alto de aceitação por parte dos entrevistados. No cômputo geral, atingiu o nível intenso.

Talvez um equívoco da pesquisa tenha sido não separar o atendimento da rede de esgoto da coleta de lixo. Quando a pergunta era feita frente a frente com o entrevistado, a diferença se mostrava muito evidente. No geral, as pessoas concordavam que o sistema de coleta de lixo era muito bom; contudo, quanto à rede de esgoto, este serviço foi considerado muito deficitário.[35] Aqui, a relação proximidade/distância da linha fronteiriça não se aporta como elemento diferenciador: tanto nas cidades conurbadas quanto nas cidades afastadas da linha, as respostas com relação a infraestrutura para educação, saúde, energia, coleta de lixo e esgoto e segurança não foram pautadas por diferenças substantivas.

A situação é muito diferente quando tratado o nível de pressão exercida pela fronteira. Os valores indicados no questionário, considerando a média das cidades junto à linha e a média das outras afastadas, indicam uma diferenciação com a realidade quando contrastadas com o trabalho de campo. Nas cidades distantes da linha de fronteira, a população considera que a pressão exercida sobre os serviços em

34. Este despreparo, até onde foi possível apurar, deve-se ao fato de os entrevistados dizerem que os policiais, em síntese, "sempre partem do pressuposto de que todo fronteiriço é um natural contraventor".

35. É possível destacar que, nas cidades do Paraná e do Rio Grande do Sul, este serviço de esgoto está em estágio mais avançado do que o existente no Mato Grosso do Sul, onde a coleta e o tratamento são mais recentes, embora apresentem avanços visíveis.

geral – exceto segurança – é *irrelevante*, enquanto as cidades na linha – conurbadas, em especial – retratam o contrário: é *absoluto*.

Os serviços bancários, posicionados nas cidades conurbadas ou semiconurbadas, possuem um conjunto de ações diferenciadas em relação às outras agências posicionadas em cidades fora da linha.[36] Em entrevistas, gerentes de bancos destas cidades relataram o alto nível de tensão por que passam cotidianamente, quando qualquer movimentação financeira – em especial de depósito – acima de um determinado limite (não explicitado por eles) requer um grau de observação elevado por parte das agências e das centrais regionais dos bancos. Nas agências destas cidades, a realização de transações tidas como corriqueiras noutros lugares, do tipo serviços de câmbio, são ali tratadas como transações complexas. Os entrevistados, é digno registrar, não deixaram explícito qual a diferença entre o simples e o complexo.

Exemplo significativo é o de Coronel Sapucaia, cidade de 15 mil habitantes conurbada com Capitán Bado. No início dos anos 2000, observou-se a saída da única agência bancária da cidade, cuja justificativa dada pela diretoria da organização foi o excesso de depósitos. Mais recentemente, outra instituição financeira transferiu sua agência de Ponta Porã para Antônio João (50 km da linha) por motivo equivalente. No entanto, assaltos a bancos em cidades fronteiriças são muito menos frequentes que em outros lugares não fronteiriços.

No que diz respeito à limpeza urbana, os questionários apontam – mesmo considerando as desproporcionalidades em relação às cidades distantes da linha – que o nível de pressão é quase *irrelevante*. Nas entrevistas com as administrações municipais, estas relataram que o volume de metros cúbicos de água gastos é, por vezes, mais de 20% maior do que outras cidades de tamanho equivalentes, não localizadas na linha. Em Corumbá, fronteira com a Bolívia, as autoridades relatam que o aumento das *basuras* (lixo) é dado pelo aumento do volume comercial com a presença de bolivianos negociando produtos nas feiras, mas também advertem sobre a "falta de educação" dos brasileiros e bolivianos como uma razão.

Outra situação é quando são questionados os serviços de saúde, educação e segurança. De maneira geral, os números do questionário apresentam um impacto *relevante* tanto para saúde como para educação. Todavia, quando observados os questionários preenchidos apenas por atores de cidades não lindeiras, verifica-se que a pressão é bastante reduzida ou *irrelevante*; e, por atores de cidades lindeiras, o impacto é visto quase como *absoluto*.

Praticamente não se constata, como dito anteriormente, a presença de estudantes e pacientes do país vizinho nas escolas e hospitais daquelas cidades mais

36. Há de se observar que as agências bancárias em Amambai (cidade a 40 km de Coronel Sapucaia) também recebem interferências agudas da condição fronteiriça devido ao fato de Coronel Sapucaia não possuir nenhuma agência bancária.

distantes da linha. Isto faz com que as médias apresentadas se assentem, destoando da realidade, pois, nas cidades conurbadas, o volume de estudantes estrangeiros na rede pública é muito elevado.

Na saúde há algo similar. De maneira geral, os números também não respaldam a realidade quando se juntam as cidades distantes e as cidades conurbadas. O impacto é *absoluto* quando se analisa apenas as cidades da linha e *irrelevante* para cidades não lindeiras. O ponto principal está no atendimento de emergência, pois o atendimento a estrangeiros é dificultoso e requer a utilização de uma complexa burocracia, uma vez que os procedimentos são mais simplificados. Assim, a permanência no hospital requer "atitudes criativas". Entre eles, o mais comum é a utilização de documentos e endereços de pessoas residentes no lado brasileiro; outro, é a espera do agravamento da doença para constar como emergência e facilitar o atendimento.

São raros os casos de permanência de estrangeiros nos hospitais das cidades conurbadas em tratamento contínuo. No geral, quando constatada a necessidade de prosseguimento do tratamento, estes pacientes são encaminhados para cidades maiores (no caso de Campo Grande, Mato Grosso do Sul) que possuem maior facilidade com os trâmites burocráticos.[37]

Os repasses de recursos financeiros destinados aos municípios para a saúde estão relacionados à população municipal residente no Brasil, portanto, não consideram a condição de conurbação internacional das cidades. E, como a saúde do lado paraguaio, mesmo considerada de qualidade, não é gratuita, os resultados são, senão, as "atitudes criativas" realizadas tanto pela população como pelo corpo administrativo das instituições – compêndios da complementariedade funcional existente entre os povos. Nos hospitais e postos de saúde dos municípios de Corumbá e Ponta Porã não se constata, por consequência, o atendimento a estrangeiros, quando se sabe da presença de uma quantidade significativa deles – conforme entrevistas realizadas, próximo de 10% são estrangeiros naquelas cidades.[38]

Com relação à segurança, é necessário fazer uma observação. Deve-se distinguir as forças policiais que atuam nas cidades conurbadas; bem como a maneira com a qual a população enxerga cada uma delas. Há uma diferença substantiva tanto do ponto de vista da atuação quanto da interpretação da população com relação aos policiais civis e militares, à Polícia Federal (PF), à Polícia Rodoviária Federal (PRF) e à Guarda Nacional.

Os policiais (tanto civis quanto militares) possuem como lógica e compromisso a defesa do cidadão, além de atuarem em organizações menores e de forma mais autônoma e descentralizada. Eles devem privilegiar a negociação e a conciliação

37. Considerando o relato de uma assistente social do hospital de Ponta Porã.
38. Para aprofundar este assunto, recomenda-se a leitura de Figueiredo (2013).

amigável e contar com preparo para utilizar armas leves menos letais. Em síntese, devem-se colocar como instrumentos da segurança cidadã. A população, supostamente, assim os deveria enxergar. Ou seja, deveriam ser vistos como uma condição de elementos internos.

A PF, a PRF, a Guarda Nacional e os policiais são vistos como externos, em princípio, por não possuírem compromissos com os cidadãos e sim com o território. Seu âmbito de atuação extrapola a condição local para a nacional, organizam-se com base em um sistema de comando, coordenação, comunicação e controle altamente centralizado em alhures, com baixíssima autonomia de atuação local e, por fim, priorizam na sua *performance* um sistema de armas pesadas com alto poder letal.

Ao contrário de alhures, onde a força vista como externa é – ou deveria ser – cada vez mais impercebível, na fronteira conurbada, estas duas forças se imbricam em um formato de desempenho híbrido, difuso e complexo, permitindo desconfianças de parte a parte e da população em relação a ambos. O fato é que os externos não possuem, em princípio, traquejo nem orientação metodológica para a abordagem cidadã e agem sentindo-se superiores aos internos. No entanto, os internos se posicionam aceitando uma condição enviesada de subordinação rebelde tácita aos externos. Trata-se, de qualquer modo, de um assunto assaz amargo para se ter uma conclusão efetiva sobre a presença e atuação das forças policiais na fronteira merecendo, desta feita, estudos mais consistentes.

Por sua complexidade, esta questão não foi efetivamente colocada no questionário. Nas entrevistas de campo, foi possível observar que a população, se não desconfia, não confia plenamente no desempenho de todas as forças policiais na fronteira, apesar de não se constatar um ambiente definitivamente hostil entre população e polícia. A população da fronteira se sente segura. Todavia, não foi possível constatar que a presença e o desempenho do conjunto policial, *per si*, seja o fator essencial e definitivo para a compleição deste sentimento.

5.3 A fronteira e o Mercosul

A primeira questão a ser observada com relação ao Mercosul é um conhecimento bastante satisfatório sobre sua existência por parte dos entrevistados. Constatou-se que o número de pessoas que responderam não sei foi bastante reduzido, embora tenha que ser ponderado que o questionário foi aplicado a pessoas com um grau de instrução consideravelmente mais elevado em relação ao conjunto populacional. O número de pessoas que identificaram como pouco relevante a participação do bloco nas questões ponderadas foi igualmente pequeno.

Outra situação importante a relatar é o grau de coesão entre as respostas obtidas nas cidades lindeiras e nas localidades não lindeiras, pois ambas não discordam sobre o impacto do Mercosul na fronteira. No entanto, observa-se uma

sutil divergência nas opiniões entre os atores das organizações econômicas – com interesses muito mais afeitos às condições do bloco – e as opiniões dos atores das organizações políticas. Muitos entre esses últimos chegaram a relatá-lo como algo irrelevante para a fronteira. Entrementes, não se pode deixar de observar uma visível incoerência quando indagados sobre a interferência do Mercosul na vida pessoal. As respostas a marcam como relevante, contrapondo-se, desta maneira, a todas as outras questões anteriores.

Do ponto de vista econômico, as percepções relatadas durante as entrevistas são respaldadas pelos números de importações e exportações das cidades investigadas: à exceção de Foz do Iguaçu e Ponta Porã, todas as demais possuem uma relação comercial muito restrita com os países do bloco. Mas não se podem tornar estes números absolutos, visto que seria necessária uma investigação mais cuidadosa sobre os fluxos comercias de todas as cidades, considerando, em especial, o *corredor São Paulo-Buenos Aires*, que abre uma grande pauta de exportação[39] com a Argentina, passando por Uruguaiana e Paso de los Libres.

Do ponto de vista social, a situação é mais sentida, como se examina sobre a saúde e a educação, a saber. Considerando o acervo documental oficial e a postura dos dirigentes nacionais, sabe-se que as fronteiras do Mercosul são tidas como uma prioridade e existem alguns documentos e discursos que sustentam esta informação. Todavia, da diretriz do Peas do Mercosul, que busca assegurar o acesso a serviços de saúde na fronteira, através da articulação com os países vizinhos visando promover acordos de cooperação, pouco se observa atuações neste sentido, muito menos no de ampliar e dinamizar a capacidade nacional e regional para o desenvolvimento de pesquisas no campo da saúde.

A ação integrada na área de saúde é sempre dada de forma funcional e criativa por parte das instituições e de seus atores. O estrangeiro é sempre atendido na atenção primária à saúde – muito raramente na assistência médica de alta complexidade – sem acompanhamento *a posteriori*, permitindo até a propagação de doenças em caso de enfermidades transmissíveis.

De acordo com Giovanella *et al.* (2007), que investigou o acesso aos serviços de saúde na fronteira com os secretários de saúde, 90% deste serviço está desregulamentado e os recursos existentes são insuficientes para garantir o tratamento aos estrangeiros. Isto tudo exige por parte do poder público, de todas as esferas, o estabelecimento de estruturas de planejamento e coordenação cooperada, elementos previstos por acordos do Mercosul.[40]

39. Com movimento em torno de US$ 12 milhões/ano segundo a Receita Federal.

40. Há um subgrupo de trabalho para a saúde criado pela Resolução do Grupo Mercado Comum (GMC) nº 151/1996, constituído por três comissões: Serviços de Atenção, Produtos e Vigilância em Saúde.

Em 2005, foi constituído o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS Fronteira), com o objetivo de fortalecer um sistema que favorecesse os municípios brasileiros fronteiriços (Figueiredo, 2013). Este projeto, que surgiu com a atribuição de realizar diagnóstico, promover qualificação e implantação de um plano operacional de atendimento, resumiu-se a "uma simples compra de equipamentos", segundo os secretários de saúde.

Na educação, outras particularidades surgem. Este item aparece como um dos eixos temáticos do Peas, e possui como diretrizes: *i)* buscar, acordar e executar políticas educativas coordenadas que promovam uma cidadania regional, uma cultura de paz e respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente; *ii)* promover a educação de qualidade para todos como fator de inclusão social para o desenvolvimento humano e produtivo; e *iii)* suscitar a cooperação solidária e o intercâmbio, visando ao melhoramento dos sistemas educativos.

Entre os objetivos prioritários estão: *i)* o estímulo a ações de formação docente/multiplicadores para a integração regional; *ii)* a implementação de programas complementares de formação docente em espanhol e português como segunda língua; *iii)* o fortalecimento da integração regional entre os países do bloco a partir de estratégias e ações concretas nas regiões de fronteiras com as instituições educativas; e *iv)* a promoção de ações de articulação dos países, estados, municípios e regiões, especialmente nos municípios que possuem escolas participantes do programa Escola de Fronteira. A intenção, por fim, é fortalecer o Instituto Social do Mercosul (ISM), órgão técnico político estabelecido em 18 de janeiro de 2007 por Decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC/DEC nº 03/07).

Dessa forma, os instrumentos legais necessários à integração educacional entre os países do bloco estão bem embasados. Porém, entre o arcabouço legal e a sua aplicação existe um hiato considerável. O programa Escola de Fronteira somente saiu do papel no ano de 2012 e exclusivamente em planos pilotos como Ponta Porã e Corumbá. Em certa medida, como aludido anteriormente, o Brasil já cumpre um papel de integração educacional com o recebimento de vários estudantes dos países vizinhos, mas este acolhimento está relacionado a fatores ligados à criatividade regional, muito presente na funcionalidade existente nas cidades conurbadas de fronteira e não pela interferência ou facilitação legal por meio das normativas estabelecidas pelo Mercosul.

Outro imbróglio importante está relacionado ao reconhecimento de diplomas por parte dos países-membros, tanto na graduação quanto na pós-graduação. O Mecanismo Experimental de Avaliação (Mexa) para cursos de graduação dos países integrantes e associados do Mercosul, implementado entre 2003 e 2006, tinha como objetivo estabelecer certos padrões de qualidade, com critérios claros e objetivos entre os países, para que, mesmo em caráter experimental, promovesse

o reconhecimento recíproco de diplomas de graduação universitária pelos países participantes, assim como a definição de diretrizes para criação de um sistema de acreditação de cursos. Esse projeto não avançou, como também não avançou a proposta de criar um selo de padrão de qualidade (a exemplo das ISOs) para os cursos de graduação.

Até o momento, todas as iniciativas que visassem ao reconhecimento de cursos de graduação e títulos de pós-graduação de países como Paraguai e Bolívia, por exemplo, foram inócuas. O setor privado brasileiro, em primeiro plano, seria o mais interessado, especialmente quando o setor público não demonstra esforço na direção de reconhecer a titulação conferida nestes países, vide a dificuldade para o reconhecimento de títulos obtidos pelos próprios funcionários públicos brasileiros no Paraguai e na Bolívia.

Em Pedro Juan Caballero existem vários cursos de graduação, entre eles o de medicina, em sete universidades, cuja maioria absoluta do corpo discente é composto de pessoas de várias regiões do Brasil. Estes cursos, segundo informações obtidas junto a médicos e outros professores no lado brasileiro, não estão em condições longínquas daqueles cursos oferecidos por diversas universidades no Brasil e na Argentina que justificassem uma repulsa imediata aos diplomas conferidos naquelas instituições.

No mesmo caminho estão os títulos obtidos nos programas de mestrado e doutorado no Paraguai e na Bolívia. Nestes casos, além da ausência de uma legislação que estabeleça critérios para validação dos títulos, há ainda um forte preconceito com relação às dissertações e teses defendidas nestes países, praticamente inviabilizando a avaliação por instituições de ensino superior no Brasil. De modo amplo, há muito o que avançar na aplicabilidade das intenções do Mercosul para a região de fronteira.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acelerar das relações comerciais entre os países e os efeitos da revolucionária globalização – que não seja aqui confundida com um simples processo de mundialização – convocaram todas as nações para uma aproximação sem precedentes. Este mundo globalizado impôs aos países uma burlesca necessidade de circulação de fluxos em ritmo frenético. Ao mesmo tempo, a internacionalização da economia brasileira tem aberto caminhos no sentido da ampliação das relações de troca com seus vizinhos. Nos quatro últimos lustros, ampliou-se o interesse pelo mercado latino-americano, o que engendrou uma nova morfologia geográfico-política e, com ela, uma refuncionalização do território fronteiriço, sob a influência ou não dos acordos fechados no nível regional do Mercosul.

Este fato passou a requerer dos habitantes da fronteira uma aceleração de sua convivência interativa com o outro lado, desmobilizando, cada vez mais, as amarras das relações protocolares e quebrando parte da aspereza no trato político. É o que, *grosso modo*, reflete no conjunto geral desta pesquisa quando expressa como *intensa* a relação fronteiriça, mesmo considerando que muitas cidades que participaram da amostra estão distantes da linha.

Os organismos econômicos – que na essência consagra o *modus vivendi* da comunidade fronteiriça com maior concisão – mobilizam modelos próprios de intercâmbio cada vez mais porosos na circulação de bens, serviços e pessoas no sentido de abrir flancos que assegurem a intensidade das trocas. No entanto, forçam para que as organizações políticas tanto locais quanto nacionais sejam reorientadas para a integração, aproximando interesses, vontades e preocupações, quando mostra, nesta pesquisa, sua participação como *relevante* (quase *intensa*).

Todas estas relações – seja de caráter político ou econômico – compõem interações acentuadas, cada vez mais férteis e promissoras, tentando subverter todas as formas de domínio. A velha geoestratégia do barrar, fechar e restringir aparenta ser uma heresia justaposta à realidade nas cidades (as lindeiras em especial). As fronteiras ensejam e, progressivamente, constroem vibrantes relações de integração e de articulação *desde abajo*. Talvez por isso a participação do Mercosul nas respostas tenha pouco significado.

Há em curso o engendramento de uma nova funcionalização do território fronteiriço: o espaço da separação (visto como perene e contínuo) vem cedendo lugar a um ambiente de circulação intermitente, volátil e cada vez mais contraditório. Sendo assim, há um processo de repactualização do espaço político, embutindo novos formatos de poder, possivelmente mais abrangentes e abertos – ao menos na aparência –, ainda que com o semblante de *rebordering*[41] posto no horizonte por um mundo que abrolhou do 11 de setembro nos Estados Unidos.

O que esta pesquisa tenta revelar é que há, nas fronteiras estudadas, uma atmosfera muito propícia para a edificação de um novo desenho no uso dos equipamentos citadinos por uma espécie de *membresía*[42] intralocais sem que, para tanto, seja arranhada a nacionalidade dos povos, desapareça as diferenças culturais e desacomode as reivindicações pela melhoria dos objetos de cada cidade. Estes elementos acendem a necessidade de construção de um novo arcabouço conceitual e de novos marcos de referência para a fronteira capazes de influenciar a direção

41. Refronteirização, um movimento que vários estudiosos apontam como de fechamento das fronteiras com imposição de barreiras (econômicas, sociais, culturais etc.) e de construção de muros entre as nações.

42. Palavra comumente utilizada pelos mexicanos para identificar um conjunto de pessoas que agem sob conduta e princípios comuns, naturalmente pactuados e independentes da burocracia.

do *modus* administrativo dos órgãos públicos naquelas localidades, quase sempre pautados pelo desalento.

Contudo, é impossível compelir um ritmo único para todas as cidades da fronteira. A própria densidade da demografia ao longo da fronteira sugere uma dinâmica disforme e isócrona tanto ao formato de aproximação, quanto aos contornos da complementariedade existente em cada lugar, como se coloca bem claro no estudo do Grupo Retis sobre uma Proposta de Restruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) (Brasil, 2005).

É digno observar, contudo, que nas fronteiras as assimetrias tendem a ser persistentes, tanto as relacionadas ao lado bom da convivência (compartilhar serviços de água tratada, saneamento, energia, segurança, saúde, educação, acordos administrativos, entre muitos outros), quanto as que reforçam, uma vez que contam sempre com instrumentos burocráticos, má vontade política e imposição de barreiras às formas distintas de aproximação.[43] Todavia, as simetrias são amortecidas quando se destaca o lado indesejável (desmatamentos, especulação fundiária, degradação dos equipamentos urbanos, narcotráfico, violência etc.); neste caso, os descontentamentos, a cobiça e as irresponsabilidades administrativas corroboram para replicar os malefícios de um lado a outro da fronteira.[44] Em outros termos, o que é bom se barra e o que é ruim se replica.

Entretanto, com um olhar mais atento às respostas desta pesquisa, é possível observar, de forma otimista, que o fato de a grande maioria dos entrevistados ter conhecimento do que é e para que serve o Mercosul é um sinal alvissareiro. Ao mesmo tempo, os entrevistados não deixam transparecer um certo desânimo com relação à baixa efetividade dos acordos para as relações transfronteiriças. Isto aponta uma intenção tácita (para o contexto regional) e explícita (para o contexto local) em aprofundar o enlace com o outro lado; e, muito provavelmente, o outro lado (bolivianos, paraguaios, argentinos e uruguaios) com o lado brasileiro, na mesma amplitude.

Enquanto a fiscalização e a efetividade das decisões não vêm, sobram as criativas formas de contornar o escopo legal e abrir, cada vez mais, flancos para construir e solidificar funcionalidades essenciais à integração real entre os fronteiriços. Isto desponta a luz de que, se existe uma sugestão segura para aqueles que vislumbram maiores e melhores acordos de cooperação entre os Estados-parte com relação à prestação de serviços nas fronteiras, ela está, senão, meramente em observar o *modus vivendi* e as formas colaborativas dos habitantes da fronteira. Somente assim se resguardará algo efetivo.

---

43. Ponta Porã e Pedro Juan Caballero tentaram, com apoio financeiro da União Europeia, construir um "lixão" para acolher os resíduos sólidos de ambas as cidades, porém, não foi possível quebrar as amarras da burocracia para que tal fato acontecesse. A burocracia também naufragou todos os esforços de atores públicos e privados no sentido de arrefecer as barreiras burocráticas que impedem a circulação mais livre entre Uruguaiana (Brasil) e Paso de los Libres (Argentina).

44. Como disse um certo entrevistado em Ponta Porã, "tudo que é ruim é mais fácil de copiar".

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. L. C. **Fronteiras em movimento e identidades nacionais**: a imigração brasileira no Paraguai. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Proposta de restruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: Iica, 2005.

CARNEIRO, C. P. **Interações espaciais e cidades gêmeas na fronteira Brasil** – Argentina. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

CASTRO, G. F. M.; GONÇALVES, E. S. A aplicação da *common law* no Brasil: diferenças e afinidades. **Âmbito Jurídico**, v. 15, n. 100, maio 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11647.>. Acesso em: 28 ago. 2013.

COELHO, K. N. B. **Manifestações de fronteira no espaço urbano das cidades gêmeas da fronteira platina**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

DORFMAN, A.; ROSÉS, G. T. B. Regionalismo fronteiriço e o acordo para os nacionais fronteiriços brasileiros uruguaios. *In*: OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). **Território sem limites**: estudos sobre fronteiras. Campo Grande: UFMS, 2005. p. 195-228.

FIGUEIREDO, L. V. S. **Direitos sociais e políticas públicas transfronteiriças**: a fronteira Brasil-Paraguai e Brasil-Bolívia. Curitiba: Ed. CRV, 2013.

FOGEL, R. *et al.* **Enclave sojero merma de soberanía y pobreza**. Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinares, 2005. 269 p.

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. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, n. 2, p. 251-266, 2007.

HOUSE, J. W. The frontier zone: a conceptual problem for policy makers. **International Political Science Review**, v. 1, n. 4, p. 456-477, 1980.

OLIVEIRA, T. C. M. **Agroindústria e reprodução do espaço**: o caso soja no Mato Grosso do Sul. 1994. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

_____. Frontières em Amèrique Latine: réflexions méthodologuiques. **Espaces et Sociétés**, v. 3, n. 138, p. 19-33, 2009.

PREBIANCA, L. Livre circulação de pessoas e cidadania da União Europeia. *In*: RICHTER, T.; SCHMIDT, R. (Org.). **Integração e cidadania europeia**. São Paulo: Saraiva, 2011.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIQUELME, M. A. Migrações brasileiras no Paraguai. *In*: OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). **Território sem limites**: estudos sobre fronteiras. Campo Grande: UFMS, 2005. p. 49-85.

SANTOS, M. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 1. ed. São Paulo: Editora USP, 1979.

SOUCHAUD, S.; THÉRY, S. **Pionniers, brésiliens au Paraguay**. Paris: Karthala, 2002.

SPRANDEL, M. A. **Brasiguaios**: conflito e identidade em fronteiras internacionais. 1992. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1992.

YANOMINE, S. S. Zoneamento ecológico-econômico do Mato Grosso do Sul – ZEE/MS. *In*: SIMPÓSIO DE GEOTECNOLOGIAS NO PANTANAL, 5., 2014, Campo Grande, Mato Grosso do Sul. **Anais**... Campo Grande: Embrapa, 2014.

APÊNDICE

QUESTIONÁRIO APLICADO

A seguir, mostramos a tabela de pontuação com a média das opiniões conferidas com a aplicação do questionário entre os dias 1º de março de 2013 e 31 de agosto de 2013.

TABELA A.1
Tabela de pontuação

Questão	Organizações políticas	Organizações econômicas	Média
Que avaliação você faz do nível de contato com o país vizinho?	3,5	4,2	Intenso
Que avaliação você faz de sua cidade, quanto...			
... à infraestrutura da saúde para o atendimento da população?	3,0	2,8	Mediano
... à infraestrutura educacional para o atendimento da população em idade escolar?	3,3	3,3	Intenso
... ao fornecimento de energia para o atendimento da população em seu município?	3,3	3,7	Intenso
... à coleta de lixo e à rede de esgoto?	3,2	3,7	Intenso
Avaliação quanto ao nível de pressão do país vizinho:			
sobre o sistema público de educação básica.	3,4	2,9	Intenso
sobre o sistema público de saúde.	3,6	3,3	Intenso
sobre o sistema público de segurança.	3,5	3,6	Intenso
sobre o nível de emprego.	2,8	2,5	Mediano
sobre a presença de tráfico, venda e consumo de drogas.	4,2	4,3	Absoluto
sobre o nível de organização sindical ou comunitária.	1,8	2,0	Irrelevante
sobre a especulação fundiária urbana.	2,5	2,6	Mediano
sobre o abastecimento de produtos de alimentação.	2,9	3,5	Intenso
sobre o trabalho formal e informal.	2,8	2,6	Mediano
sobre a qualidade da limpeza da cidade.	2,5	2,4	Mediano
sobre a habitação popular.	2,6	2,8	Mediano
sobre os conflitos de terras e/ou com indígenas.	3,0	2,2	Mediano
sobre a presença de contrabando e descaminho.	4,0	4,2	Absoluto
sobre o comércio de produtos estrangeiros.	3,9	4,3	Absoluto
sobre a arrecadação de tributos municipais.	3,9	3,1	Intenso
sobre a cultura da cidade (música, dança, gastronomia).	4,1	4,4	Absoluto
sobre o desenvolvimento da cidade e da região.	3,5	3,7	Intenso
sobre a qualidade de vida da população citadina.	3,8	3,7	Intenso
sobre sua vida pessoal.	3,1	3,9	Intenso

(Continua)

(Continuação)

Questão	Organizações políticas	Organizações econômicas	Média
Avaliação quanto à interferência do Tratado do Mercosul:			
sobre no fluxo de pessoas entre os dois países.	2,2	3.2	Mediano
sobre fluxo de capitais (investimentos) em ambos os lados.	2,2	2,9	Mediano
sobre a compra de terras urbanas e rurais.	2,2	3,0	Mediano
sobre o trânsito de estudantes (graduação e pós-graduação).	2,4	3,3	Mediano
sobre a facilidade de atendimentos à saúde.	1,5	1,9	Irrelevante
sobre sua vida profissional.	2,3	3,5	Mediano
O órgão que trabalha utiliza (ou utilizou) instrumentos legais do Mercosul?	2,8	3,1	Mediano
Média geral	Mediano	Intenso	Intenso

Elaboração dos autores.
Obs.: Média de 4 ou mais – absoluto; média de 3 e menor que 4 – intenso; média de 2 e menor que 3 – mediano; e média menor que 2 – irrelevante.