

MOBILIDADE TRANSFRONTEIRIÇA: ENTRE O DIVERSO E O EFÊMERO¹

Rosa Moura²
Nelson Ari Cardoso³

1 INTRODUÇÃO

A faixa de fronteira corresponde à faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional (Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979), considerada uma região estratégica, com 15.719 km de extensão, integrando onze estados brasileiros limítrofes a dez países da América do Sul, e que agrega municípios limieiros e não limieiros à linha de fronteira (Brasil, 2005).

Os municípios limieiros, em muitos casos configuram aglomerações transfronteiriças – também chamadas de cidades gêmeas, cidades-pares, cidade binacional, entre outras; ou seja, cidades em ocupação contínua, que se estendem de um ao outro lado da fronteira, nas quais não se observa “apenas um entrelaçamento entre os traçados urbanos de duas cidades; há, sobretudo, uma imbricação da história e da vida das pessoas” (Oliveira, 2010). Peculiarizam-se pela mescla de povos por relações familiares, de trabalho ou consumo, por interações sociais e culturais, constituindo-se, paradoxalmente, em “zonas de incerteza identitária” (Ferrari, 2012).

São as portas de entrada – e saída – de contingentes de pessoas em movimento, seja por mudança de domicílio – os migrantes –, seja em deslocamentos cotidianos para trabalho, estudo ou outras atividades ligadas particularmente ao consumo, acesso a serviços, lazer, ou, ainda, para a realização de atos ilícitos (tráfico, contrabando e fuga do – para o – país). Esses últimos exemplos são os mais associados à condição fronteira e colocam em plano secundário toda uma vida cotidiana de relações lícitas vivida por brasileiros e migrantes, que constituem o objeto desta análise. Este trabalho privilegia a mobilidade transfronteiriça e pauta-se em informações referentes à migração internacional e aos deslocamentos pendulares de brasileiros em direção ao exterior, para trabalho e/ou estudo em município que não o de residência, disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), entre outras informações e referências.

1. Este texto toma como ponto de partida o relatório de pesquisa *Estudos sobre políticas públicas para regiões de fronteira e metodologia de estudo de regiões de fronteira* (relatório 1), realizado pelos autores, como parte das atividades do projeto Mercosul e Regiões de Fronteira, da Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede, em novembro de 2013.

2. Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; pesquisadora dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCTs) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)/Observatório das Metrópoles.

3. Sociólogo; coordenador, pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IparDES), da pesquisa *Estudos sobre Políticas Públicas para Regiões de Fronteira e Metodologia de Estudo de Regiões de Fronteira*, da Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede.

2 FRONTEIRA E MOBILIDADE

A fronteira estabelece uma relação entre os Estados nacionais, separados por limites físicos ou abstratos, e as conexões cotidianas de convivência, decorrentes da expansão do povoamento e da dinâmica econômica. É uma linha material ou imaginária, historicamente institucionalizada, que se esmaece diante da interação na produção real do espaço.

Embora, em muitos casos, ostensivamente cercadas pelos mais diversos aparatos de controle, as fronteiras e os limites refletem e propiciam interdependências e dinâmicas inter-relacionais que extrapolam a formalidade, em ações capazes de suplantar – de forma legal ou não – as barreiras de sua existência. Para Machado,

o limite jurídico do território é uma abstração, gerada e sustentada pela ação institucional no sentido de controle efetivo do Estado territorial, portanto, um instrumento de separação entre unidades políticas soberanas; a fronteira é lugar de comunicação e troca (Machado, 1998, p. 1).

Os limites e o controle fronteiriço são acionados segundo conjunturas, como um comutador, que permite ou proíbe (Raffestin, 1986).

Assim, fronteira significa separação, demarcação e até mesmo obstáculo; poucas vezes encontro, reunião, enriquecimento mútuo e amizade (Rochefort, 2002). Sua importância como objeto de estudo não deveria se dar apenas pelo viés econômico ou político, mas em outra perspectiva, “a de constituir uma região de interações privilegiadas que não reconhece as relações entre seus povos” (Ferrari, 2012).

A fronteira não seria, então, um obstáculo, mas uma zona de contato, um local de concorrência e complementaridades, um espaço para a gestão de situações interativas. Segundo Oliveira (2009, 12ª parágrafo), a “*condition de frontière offre une mobilité, aux individus de toutes les classes sociales et avec différents degrés d'intensité, qui légitime les mécanismes de complémentarités*”.⁴ Assim, as áreas fronteiriças podem funcionar como impulsionadoras do desenvolvimento, áreas de transição, contato e articulação, com especial vivacidade e dinamismo próprio.

Relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal, 2012) sustenta que a articulação entre origem e destino mediante laços históricos e culturais entre povos de diferentes origens é traço marcante e pertinaz das fronteiras mais móveis da América Latina. Mas observa que, por isso, são também espaços em que a interação pode ser reduzida devido a diversos fatores, que suscitam e reproduzem conflitos. São, portanto, espaços nos quais se observam vulnerabilidades e problemas específicos.

4. “condição de fronteira impõe mobilidade aos indivíduos de qualquer classe social, com diferentes graus de intensidades que legitimam os mecanismos de complementaridades” (tradução nossa).

Más allá de marcar distingos en la circunstancia de haber nacido a un lado u otro del límite, los espacios fronterizos son anteriores a la conformación de los Estados nacionales y a la ulterior delimitación de sus territorios políticos. También toman forma mediante el establecimiento de redes familiares a un lado y otro del límite, producto de un tránsito constante a lo largo de los años. (Cepal, 2012, p. 91).⁵

As cidades contíguas que se estendem entre países e exercem atividades econômicas e funções urbanas complementares poderiam dar origem a estruturas bi/trinacionais, com articulação produtiva e transformação territorial (Ciccolella, 1997; Oliveira, Koch e Barcellos, 1999; Chiarella, 2012). Entretanto, contrapondo-se ao espaço único de ocupação, prevalecem ainda tensões históricas fronteiriças e, mais que tudo, a assimetria entre as partes, com expressiva desigualdade. Isso reforça a importância do Estado na formulação e na implementação de políticas integradoras, que considerem as particularidades da mobilidade econômica e populacional desses espaços; políticas que entendam “o deslocamento espacial como parte das estratégias de sobrevivência e de mobilidade social da população.” (Martine, 2005, p. 3).

Reflexo tanto das desigualdades entre países como das mudanças econômicas e sociais entre estes, o migrante internacional encontra barreiras nas fronteiras – abertas para o fluxo de capitais e mercadorias. Mesmo se consideradas as vantagens e os benefícios da migração, a necessidade do mercado de trabalho é circunstancial, e o imigrante é tido sempre como um ser “provisório” (Sayad, 1998).

A inadequação nas políticas migratórias e a falta de clareza na ação do Estado fazem com que haja um número elevado de migrantes irregulares, indocumentados. Também contribui para que a mobilidade internacional promova o tráfico de pessoas, a intimidação e a perseguição, principalmente quando os que se movem são refugiados, *desplazados*, ou outras categorias de excluídos por motivos econômicos, políticos, de catástrofes naturais ou situações de guerra – todos constatados no interior da fronteira brasileira. A inoperância das ações públicas e a desconsideração dos movimentos migratórios como questão social sujeitam a que se atemem frequentemente contra os direitos humanos dessas pessoas em movimento, tornando-as sujeitos sem cidadania.

Enquanto tratados internacionais ensaiam políticas de integração, ainda longe de acontecer (Diniz, 2014), a interação viabiliza o cotidiano e une os povos das fronteiras, sem garantir convergência econômica ou cultural entre eles. A interação é propulsada pelas diferenças entre os países e pode ser considerada cíclica, aumentando na medida em que se intensificam as diferenças.

5. “Mais que marcar distinções no fato de ter nascido de um ou outro lado do limite, os espaços fronteiriços são anteriores à conformação dos Estados nacionais e a posterior delimitação de seus territórios políticos. Também se formam mediante o estabelecimento de redes familiares de um e outro lado do limite, produto de um trânsito constante ao longo dos anos” (tradução nossa).

Perante essa contínua interação nas fronteiras, Alegria (2009) questiona se a convivência entre povos, culturas e religiões em sua vivência cotidiana, complexificada pela intensa mobilidade das pessoas, cria uma nova cultura, uma possibilidade de cidadania transfronteiriça, ou se simplesmente aproxima diferenças e compõe um mosaico diverso, ao qual se sobrepõe uma camada à parte, que não é resultado da interação, menos ainda da integração, mas que em si mescla traços da diversidade presente, como decorrência das relações estabelecidas na busca de alternativas de superação dos entraves para a sobrevivência presente. Alegria (2009, p. 358) pondera que há influências físicas urbanas e urbanísticas entre os lados da fronteira, assim como em valores e identidades. “*La interacción porta la influencia para que un lado de la frontera se parezca al otro, y para que identidades regionales en el espacio transfronterizo florezcan.*”⁶ No entanto, essas influências e identidades não estão atadas nem são exclusivas a um lugar, mas aparecem em outras cidades e lugares.

Hiernaux-Nicolas questiona se a mobilidade, neste momento de céleres mudanças espaço-temporais, altera a forma como se constroem as identidades. Em seu entendimento, a sociedade estaria evoluindo para que ocorra, em um extremo, a “*transformación de las identidades tradicionales en identidades móviles*”⁷ e, em outro extremo, “*las identidades estarían en vía de desaparición ejercida por la movilidad*”.⁸ Tomando-se como referência a mobilidade para o trabalho, o autor aponta que o imaginário ligado ao lugar de origem e a um possível retorno – que permeou estudos sobre migrações – perde o sentido, ao admitir-se a crescente penetração do uso de tecnologias de comunicação na vida transnacional dos migrantes, que reforça seus vínculos de origem ainda que à distância e, ao mesmo tempo, transforma o migrante, no lugar de origem, em um “turista”, com atitude “*nostálgica con relación a lo que dejó*”.⁹ Conclui com uma questão-chave: “*¿se trata realmente de la construcción de unas identidades móviles o una movilidad sin identidad (y la búsqueda de la misma)?*”¹⁰ (Hiernaux-Nicolas, 2006, p. 164).

Questão que, na faixa de fronteira, remete a identidades diversas em movimento, reinventando-se em novas identidades, transfronteiriças.

6. “A interação leva a influência, para que um lado da fronteira se pareça com o outro e para que identidades regionais no espaço transfronteiriço floresçam” (tradução nossa).

7. “transformação das identidades tradicionais em identidades móveis” (tradução nossa).

8. “as identidades estariam em via de desaparecimento exercido pela mobilidade” (tradução nossa).

9. “nostálgica em relação ao que deixou” (tradução nossa).

10. “trata-se realmente da construção de identidades móveis ou de mobilidade sem identidade (e a busca desta)” (tradução nossa).

3 MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS INTERNACIONAIS

O Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010) registrou 491.645 emigrantes que deixaram o Brasil com destino a 193 países do mundo.¹¹ A maioria destes era composta por mulheres (53,8%), e a faixa etária que mais contribuiu foi aquela entre 20 e 34 anos de idade (60%). Os imigrantes registrados eram em número de 268.295, entre os quais os brasileiros – em condição de “retorno” – corresponderam a 65,7% (176,2 mil pessoas); 29% eram estrangeiros e 5,4%, naturalizados brasileiros.

A crise financeira internacional e o desempenho positivo da economia do Brasil foram os grandes atrativos à imigração de estrangeiros ao país, que aumentou no último período intercensitário, e influenciaram o retorno de brasileiros que moravam no exterior. Elevou-se também a migração entre países latino-americanos, que deu continuidade a processo intensificado já nos anos 1990, sobre o qual Baeninger (2000) aponta um reforço a modalidades de tipo fronteiriço, em direção às áreas metropolitanas – caso de bolivianos e peruanos – e com países não limítrofes, como Chile.

Em 2010, a distribuição dos imigrantes internacionais entre os municípios brasileiros correspondia a 12,5% na faixa de fronteira; 21,2% entre municípios fora da faixa, mas em Unidades da Federação (UFs) fronteiriças; e 66,3% nos demais municípios do país. Nas aglomerações transfronteiriças, predominam os estrangeiros (50,5%) sobre o total dos imigrantes. Entre os demais municípios da faixa e da linha de fronteira, a distribuição aproxima-se da proporção total do país – ou seja, mais de 60% são brasileiros natos.

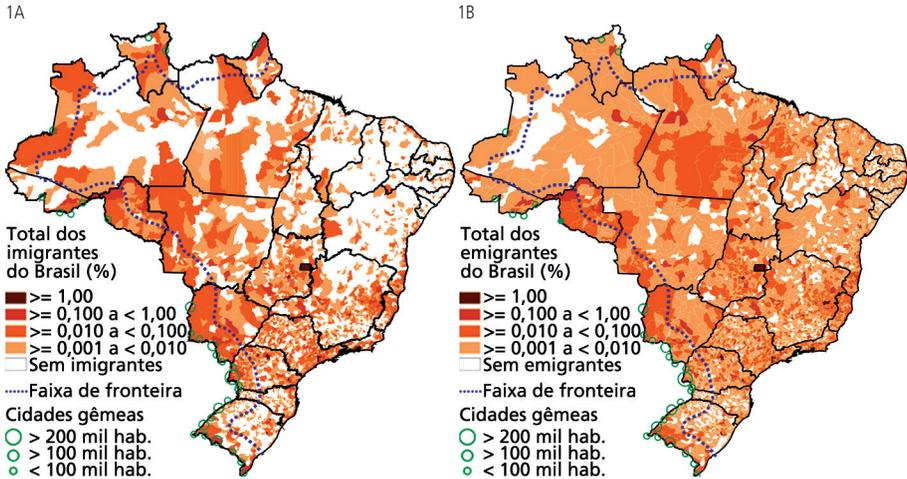
Mapeados os municípios brasileiros quanto à participação no total dos emigrantes e imigrantes internacionais em 2010 (mapa 1), observou-se os seguintes aspectos.

- 1) No caso dos emigrantes, apenas doze municípios participavam com mais de 1% do total e somam 29,5%, ou 145 mil emigrantes internacionais; entre os demais municípios, muitos dos localizados na faixa de fronteira têm participação entre 0,01% e 0,10% do total dos emigrantes.
- 2) No caso dos imigrantes, apenas onze municípios têm participação superior a 1% e totalizam 34,5%, ou 92,6 mil imigrantes; Foz do Iguaçu é o único município fronteiriço nessa classe de participação, enquanto grande parte dos municípios que compõem aglomerações transfronteiriças – ou cidade gêmea, conforme Brasil (2005) – se encontra na classe de participação entre 0,10% e 1%.

11. As informações sobre emigração internacional referem-se às do universo do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010); as sobre imigração internacional concernem às informações de data fixa (local da residência em 31 de julho de 2005). Análise dessas informações em maior detalhe pode ser encontrada em Cardoso, Moura e Cintra (2012).

MAPA 1

Participação do município na distribuição de imigrantes e emigrantes internacionais – Brasil (2010)



Fonte: IBGE (2010) e Brasil (2005).

Elaboração: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IparDES).

Foz do Iguaçu é também o único município integrante de aglomeração transfronteiriça com participação superior a 0,5% do total de imigrantes estrangeiros, e esses imigrantes perfazem 36,9% do total recebido. Outros municípios de aglomerações transfronteiriças, que participam no total de estrangeiros com mais de 0,10%, totalizam, internamente, mais de 50% de imigrantes estrangeiros recebidos. Entre estes, destacam-se Tabatinga (93,9% dos imigrantes recebidos estrangeiros), Chuí (87,5%), Sant'Ana do Livramento (71,9%), Ponta Porá (60,5%) e também Manaus (70,4%).

O conjunto dos municípios com participação na emigração superior a 0,10% foi considerado o de maior relevância pelos volumes que movimentou. Sobre este, foram analisados e mapeados os principais destinos, destacando-se, nesta análise, os sul-americanos. Do total de emigrantes, 51,4% destinam-se aos países da Europa; 26,4%, aos da América do Norte; 8,9%, aos da África; e 7,9%, aos da América do Sul. Nesse último continente, os principais destinos são Argentina (22,2%), Bolívia (20,4%) e Paraguai (12,7%) (tabela 1)

TABELA 1

Destino dos emigrantes e origem dos imigrantes em relação aos países da América do Sul e participação – Brasil (2010)

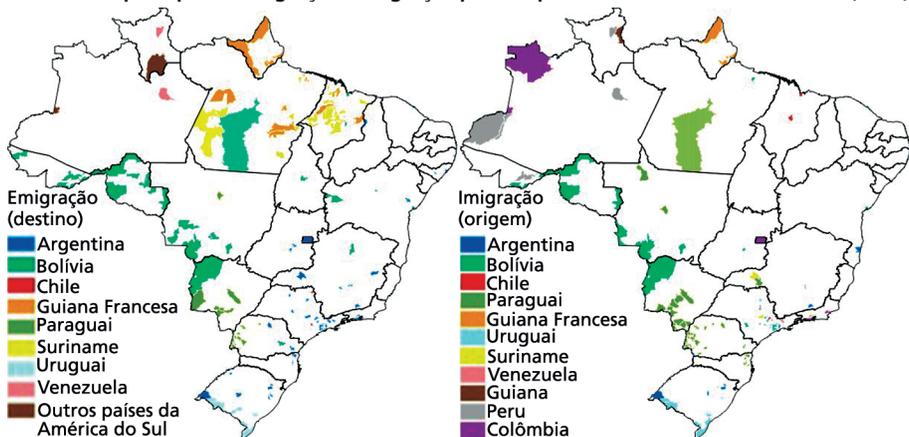
Destinos	Emigrantes	Emigrantes – total (%)	Imigrantes	Imigrantes – total (%)
Argentina	8.631	22,19	8.084	11,93
Bolívia	7.919	20,36	15.651	23,09
Paraguai	4.926	12,67	24.610	36,31
Guiana Francesa	3.822	9,83	1.072	1,58
Colômbia	-	-	3.255	4,80
Suriname	3.416	8,78	572	0,84
Chile	2.533	6,51	2.674	3,95
Venezuela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

Fonte: IBGE (2010). Emigrantes: dados do universo; imigrantes: dados data fixa (residência em 31 de julho de 2005).
Elaboração: Ipardes.

As emigrações para a América do Sul têm os maiores volumes originados em centros de maior porte. Entre os poucos municípios fronteiriços que contribuem nesses volumes, destaca-se Foz do Iguaçu, mas é significativa a participação de capitais dos estados do Norte, como Boa Vista, Rio Branco e Macapá. Ao se observar as proporções, 239 municípios têm na emigração para países sul-americanos mais de 75% do total dos emigrantes; desse conjunto, partem 11,7% do total dos emigrantes com destino a países desse continente, com destaque a Boa Vista (972 pessoas, 82,5% destinadas a países da América do Sul). Muitos são municípios de pequeno porte, em UFs fronteiriças, e se caracterizam por fluxos com pequenos volumes (mapa 2). Nessas UFs, os destinos principais são os países limítrofes, o que sugere emigração de contato, de transposição, que pode corresponder, em parte, a estrangeiros em retorno a seus próprios países.

MAPA 2

Fluxo principal de emigração e imigração para/de países da América do Sul – Brasil (2010)



Fonte: IBGE (2010).

Elaboração: Ipardes.

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

No caso das imigrações, as principais origens para o Brasil foram Europa (29,7%) e América Latina (27,1%). Entre os países contribuintes, predominam Estados Unidos (52,1 mil imigrantes, ou 19,4% do total), Japão (41 mil, ou 15,3%) e Portugal (21,6 mil, ou 8,1%), mas também Paraguai (24,6 mil, ou 9,2%) e Bolívia (15,6 mil, ou 5,8%).

Paraguai e Bolívia totalizaram 59,4% dos movimentos sul-americanos (tabela 1 e mapa 2); a Argentina contribuiu com 11,9%; e, entre os demais países, o Chile – embora não limítrofe – destacou-se com participação de 4%. O mapa dos fluxos principais, considerados os municípios com participação maior que 0,10% do total dos imigrantes, reproduz o comportamento da emigração, com nítida mobilidade entre países limítrofes.

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

Assim, os números permitem distinguir um padrão diferenciado no perfil dos migrantes de aglomerações transfronteiriças e faixas de fronteira, nas quais a presença de latino-americanos – particularmente dos países imediatamente limítrofes – se faz mais expressiva. Nessas porções do território, mais que uma mudança de domicílio, há uma movimentação sem demarcar distanciamento de difícil superação do local de origem, o que pressupõe a possibilidade de não romper contatos, de manter laços identitários, de realizar trocas sistemáticas. Algo similar a uma mudança entre bairros de uma mesma grande cidade, quando

em aglomerações urbanas transfronteiriças, ou de propriedade, em casos de extensas áreas rurais da faixa de fronteira.

Para além dos números, há de considerar-se uma presença estimada da ordem de 20% de migrantes irregulares, dos quais muitos indocumentados, que se omitem a responder aos recenseadores, temendo represálias (Milesi e Andrade, 2010). É também significativa e crescente a presença de refugiados no país, e, entre os sul-americanos, registra-se a forte presença dos colombianos, que perfazem 14,2% dos refugiados estimados no Brasil em 2009, segundo informações do Comitê Nacional para Refugiados (Conare). Atualmente, vem sendo crescente o número de refugiados haitianos que entram no país pelo Acre, em um tortuoso percurso sul-americano na busca de condições dignas de sobrevivência.

Cada região apresenta especificidades na atração, retenção ou evasão de fluxos migratórios ou pendulares. A Amazônia, por exemplo – que configura território repartido por muitas fronteiras –, atualmente vem sofrendo os efeitos da abertura da região à exploração de recursos por grandes empreendimentos estrangeiros, assim como o avanço da construção de estradas transnacionais, entre outros grandes projetos mobilizadores de mão de obra.

Aragorn (2014) distingue especificidades nos movimentos nas diferentes porções dessa região, decorrentes de processos políticos e econômicos próprios. Entre os países andinos, as migrações internacionais caracterizam-se por atividades movidas pela exploração de petróleo, por grandes concessões a multinacionais, à agricultura e aos garimpos, além da mobilidade internacional de *desplazados* colombianos, ou influenciada pela guerrilha e pelo narcotráfico; entre os países do Norte, predomina garimpo de ouro e ocorre forte atração da Guiana Francesa, território europeu na região amazônica. Rodrigues (2006) destaca – no caso da Venezuela – a atratividade do estado de Bolívar, que é um grande centro de indústria de base, enquanto Roraima, estado limítrofe, tem a economia pautada em um setor primário incipiente. Destaca também a presença do tráfico de mulheres nessa fronteira, dado que a Venezuela é receptora e lugar de passagem para outros centros, como República Dominicana e Europa.

Na Amazônia brasileira, parte dos imigrantes tem origem nos países amazônicos fronteiriços e no Paraguai. Os migrantes originários do Peru alocam-se principalmente nos municípios ao longo da fronteira e nos maiores centros urbanos da região; dedicam-se ao comércio ambulante e, posteriormente, abrem pequenos negócios (Aragorn, 2014; Rodrigues, 2006). Os bolivianos ocupam quase que exclusivamente municípios fronteiriços do Acre, de Rondônia e do Mato Grosso;¹² os colombianos situam-se na aglomeração transfronteiriça de Tabatinga, Letícia

12. Em análise das migrações transfronteiriças entre Bolívia e Argentina (regiões de Salta e Jujuy, na Argentina, e Tarija e Potosí, na Bolívia), relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal, 2012) descreve processo – que remonta a etapas pré-hispânicas – circunscrito a esse espaço transfronteiriço. Mais recentemente, esse processo se faz acompanhar de outro, com movimentos de maior extensão, em direção à capital Argentina. Ambos os processos ocorrem similarmente em relação ao Brasil.

(Colômbia) e Santa Rosa (Peru), em Manaus e no município fronteiro de São Gabriel da Cachoeira; os venezuelanos e os guianenses localizam-se principalmente em Roraima; e os originários do Suriname e da Guiana Francesa, no Pará e no Amapá. Os migrantes originados no Paraguai situam-se em Mato Grosso e Rondônia, em municípios com alta concentração de população rural.

Esse jogo de proximidade ocorre nas fronteiras sulinas, com trocas expressivas entre Paraguai, Paraná e Mato Grosso do Sul, assim como com a presença marcante de argentinos e uruguaios no Rio Grande do Sul (mapa 2); e também se dá no sentido inverso.

Aragon (2014, p. 11) sublinha que, na mobilidade frequente de pessoas, participam também diversos grupos indígenas, cujos territórios estão divididos por fronteiras nacionais “e que se movimentam sem considerar essas fronteiras. Outros se mudam de forma permanente de país, mas seus direitos como povos indígenas não são respeitados no país de destino que os considera simplesmente como estrangeiros.”

4 MOVIMENTOS PENDULARES, INTERAÇÃO COTIDIANA E FLUXOS PASSAGEIROS

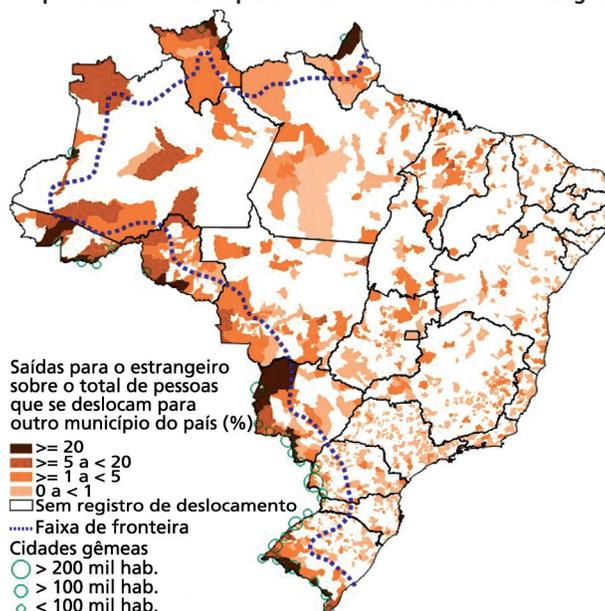
Os movimentos de pessoas para trabalho e/ou estudo em país estrangeiro também é significativo. Entendidos como deslocamentos pendulares, não são considerados migratórios, pois não implicam mudança de domicílio. Também não se restringem a fluxos diários, já que incluem aqueles com maior duração entre partida e retorno. Lamentavelmente, no caso dos deslocamentos internacionais, o Censo Demográfico 2010 registrou apenas os fluxos de saída dos municípios brasileiros.

Informações desse censo apontam que 34.975 pessoas deixam municípios brasileiros em fluxos pendulares para trabalhar no exterior; 34.335, para estudar; 741 pessoas realizam ambas as atividades no exterior; além das que saem para estudar em município brasileiro, mas realizam atividade de trabalho no estrangeiro. Somando todas essas saídas para o estrangeiro, têm-se 72.302 pessoas em movimento.

A origem desses fluxos concentra-se nos grandes centros urbanos. De São Paulo saem 14,85%, e apenas outros dez municípios têm participação superior a 1% do total. Esses onze municípios respondem por 45% dos deslocamentos pendulares para o exterior, sendo 18,9 pontos percentuais correspondentes aos municípios fronteiriços, com destaque a Foz do Iguaçu (9,10%), Sant’Ana do Livramento (3,84%), Ponta Porã (2,91%), Chuí (1,75%) e Tabatinga (1,3%), o que demonstra um padrão de mobilidade similar ao migratório em municípios integrantes de aglomerações transfronteiriças (mapa 3).

MAPA 3

Movimentos pendulares de saída para estudo e/ou trabalho no estrangeiro – Brasil (2010)



Fonte: IBGE (2010) e Brasil (2005).

Elaboração: Ipardes.

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

Vários são os exemplos dos trabalhadores que estabelecem fluxo diário ou regular entre as cidades que dividem a linha de fronteira, e muitos são trabalhadores sem garantia trabalhista ou de cidadania, indocumentados. Com base em análise da fronteira sul-matogrossense, Oliveira (2010) mostra a existência de ações compartilhadas entre brasileiros, bolivianos e paraguaios, que incentivam a utilização de mão de obra em ambos os lados e intensificam a prestação de serviços.

Oliveira (2006) reforça que esses fluxos, entre outros, representam a interação de pessoas no território para a realização de atividades essenciais e que exigem a definição de políticas de trabalho e mobilidade, assim como outras medidas que garantam seu livre trânsito. Aponta, em relação à fronteira Brasil-Colômbia-Peru, uma situação também presente nas demais fronteiras:

a tríplice fronteira funciona como lugar de permanência e também como porta de entrada e de saída nos três sentidos. Mesmo estando muito próximos, cada país

apresenta uma conjuntura diferenciada nos setores sociais, políticos e econômicos que são determinantes no itinerário migratório (Oliveira, 2006, p. 186).

Por conseguinte, ocorrem os movimentos pendulares da população.

Se a melhoria nas condições de transporte e comunicação facilita a mobilidade transfronteiriça de pessoas e mercadorias, torna mais fácil também os fluxos imateriais e simbólicos, nos quais “as culturas e as identidades transcendem seu lugar de origem e se hibridizam a ponto de ser cada vez mais difícil identificar suas origens” (Rodrigues, 2006, p. 197). Ao mesmo tempo, as referências locais de identidade são centrais na interação cotidiana. Conforme Chiarella (2012, p. 13), na aglomeração transfronteiriça Assis Brasil, Iñapari (Peru) e Bolpebra (Bolívia),¹³ podem-se diferenciar entre habitantes bolivianos, peruanos, brasileiros e “bolivianos da fronteira”, “peruanos da fronteira” e “brasileiros da fronteira”.

Esta afirmación evidencia que las imágenes estatales no consiguieron diluir las referencias locales. Los Estados delinearon en el mapa los límites fronterizos, pero eso no significa que la demarcación sea realmente efectiva para los pueblos que allí viven. Las fronteras aparentemente inmutables, en la práctica son cuestionadas por las poblaciones que comparten los límites (Chiarella, 2012, p. 13).¹⁴

No caso da fronteira com o Paraguai, chega-se a cogitar a formação de um “espaço brasiguai”, como resgata Sprandel (2006), de tese de Souchard (2001) –¹⁵ ou seja, “um espaço que já não é totalmente paraguaio, tampouco é uma mera extensão do oeste do Brasil meridional, um território de contato entre estruturas territoriais locais, nacionais, macrorregionais e até mundiais.” (Sprandel, 2006, p. 144).

Outro tipo de mobilidade, a dos frequentadores das aglomerações transfronteiriças, interfere nas relações cotidianas e na gestão desses espaços. Atrativos turísticos e comerciais, bem como negócios em geral, provocam a permanência intermitente de uma população flutuante, que, por vezes, chega a ser maior que a população residente na aglomeração.

Tomando-se como exemplo a maior aglomeração transfronteiriça com participação de cidade brasileira – Foz do Iguaçu, Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina) –, a presença de alguns ícones – como as Cataratas do Iguaçu e a hidrelétrica de Itaipu, além do comércio fronteiriço – torna a aglomeração um dos principais destinos turísticos internacionais e intensifica o conflito na gestão do espaço. A complexidade recorrente pela submissão da esfera local à dinâmica particularizada pela natureza de internacionalidade do espaço agrrega-se essa expressiva

13. Vale observar que o nome desse município se compõe das sílabas iniciais dos respectivos países que constituem a tríplex fronteira: Bolívia, Peru e Brasil (BolPeBra).

14. “Essa afirmação evidencia que as imagens estatais não conseguiram diluir as referências locais. Os Estados delinearam no mapa os limites fronteiriços, mas isso não significa que a demarcação seja realmente efetiva para os povos que ali vivem. As fronteiras, aparentemente imutáveis, na prática são questionadas pelas populações que compartilham os limites” (tradução nossa).

15. Souchard, S. *La formation d'un espace brésiguayen dans l'est du Paraguay: migrations pionnières brésiliennes et organisations socio-spatiales dans l'orient du Paraguay*. 2001. Thèse (Doctorat) – Université de Poitiers, Poitiers, 2001.

população flutuante, cujas demandas são tornadas prioridades, sobrepondo-se às necessidades básicas da população local.

Kleinke *et al.* (1997) adotam a metáfora “paraíso dos outros”, ao salientarem o benefício dessa opção de prioridade recorrente em detrimento à dos moradores. Admitem ainda que a mobilidade interna desses próprios moradores das aglomerações, na apropriação das oportunidades geradas alternadamente em cada lado da fronteira, também cria “paraísos efêmeros”. Visualizam, assim, o paraíso

para os moradores do complexo que conseguem apossar-se das oportunidades territorialmente mutantes e paraíso para os habitantes de fora do complexo que, apesar de muitas vezes trazerem impactos negativos, geram empregos e renda por meio de turismo, compras e negócios (Kleinke *et al.*, 1997, p. 162).

Nesse cenário, as responsabilidades diluem-se e os povos das fronteiras veem-se privados de direitos essenciais. Conformam-se, então, espaços abertos a construções simbólicas, que quase sempre emergem da justaposição *diversidade e conflito*. Outra vez tomada como exemplo, a aglomeração de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú – conforme Montenegro e Béliveau (2006) –, após 2001, converteu-se em uma metáfora das zonas cinzentas e dos espaços sob a ameaça imprevisível do “terrorismo global”. Entre outros motivos, a presença de importante colônia árabe –¹⁶ a segunda maior do país – tornou-a alvo de matérias na imprensa nacional e internacional, relacionando-a a um espaço transnacional que escapa aos controles estatais.

5 UM ESPAÇO DE POLÍTICAS AUSENTES

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

Os movimentos migratórios registrados na faixa de fronteira envolvem grande número de pessoas e municípios e correspondem a uma busca preferencial entre países limítrofes, o que sugere exercício de interação entre os povos. A mobilidade pendular repete intensos fluxos na faixa de fronteira, de modo mais intenso nas aglomerações urbanas transfronteiriças, o que confirma interações entre os povos. Tais movimentos decorrem fundamentalmente de relações para trabalho e estudo, induzem o consumo, a demanda e o acesso a funções urbanas, bem como implicam trocas culturais, de hábitos e valores. No extremo, sugerem a busca pela realização

16. Computados os imigrantes procedentes dos países da Liga Árabe em 2010, 27,02% tiveram São Paulo como destino; para Foz do Iguaçu, dirigiram-se 22,52%, majoritariamente libaneses, seguidos por sírios.

de direitos que se confundem entre os lados da fronteira, muitas vezes inalcançados, devido a políticas inadequadas.

Essa incessante mobilidade torna a faixa de fronteira um espaço contínuo, produzido pelas estratégias de sobrevivência e interação cotidianas de seus povos, fragmentado e carente quanto a políticas e práticas de integração. Esse longo espaço, instável, aparentemente semelhante, conforma-se a partir de um mosaico de diferenças, da mescla dos traços da diversidade desses povos, que dão origem a uma cultura híbrida e a identidades móveis e fugazes, nem dissimiles nem recorrentes, mas que se reinventam.

Onipresente em seu interior, a fronteira é uma linha imaginária que dificulta o cotidiano dos moradores e transforma esse espaço, para muitos, em uma zona de incerteza. Zona esta que também se move pela assimetria entre os países, com diferentes características e interesses, que geralmente desconsideram as necessidades e as especificidades do dia a dia vivido por seus povos.

Os grandes problemas decorrem da ausência de políticas compatíveis à presença de uma população em movimento, provisória, estrangeira até em seu próprio país; portanto, vulnerável a manipulações materiais e em seu imaginário coletivo. Relatório da Cepal (2012) reconhece que existe grande dispersão de políticas dirigidas à população migrante, o que dificulta o exercício pleno de seus direitos. Isso se agrava pela distância das zonas fronteiriças em relação aos centros de decisão, pois – com o crescimento de atividades delitivas – aumenta a exposição dos migrantes a riscos, tornando-os vulneráveis ao tráfico de pessoas, ao comércio sexual, à violência contra mulheres ou ao *desplazamiento* forçado.

En los instrumentos jurídicos de derecho internacional se ha reconocido paulatinamente la problemática de la migración, al tiempo que las legislaciones nacionales se han ido adaptando de manera progresiva a los estándares internacionales, aunque con distintos ritmos y profundidades. (...) No obstante, el principal obstáculo lo constituye la falta de coordinación con los gobiernos locales, aunado a la tradicional debilidad del Estado en este tipo de regiones. (...) Ante la ausencia de políticas públicas, las organizaciones de la sociedad civil representan en la mayoría de los casos la única red de asistencia con que cuentan los migrantes, lo cual les ha dado una gran legitimidad y les ha facultado para representar a esa población ante las autoridades, actuar como sus interlocutores y reivindicar sus derechos. (Cepal, 2012, p. 94)¹⁷

17. "Nos instrumentos jurídicos de direito internacional reconheceu-se paulatinamente a problemática da migração, ao tempo em que as legislações nacionais foram se adaptando de maneira progressiva aos padrões internacionais, ainda que em diferentes ritmos e profundidades. (...) Não obstante, o principal obstáculo que se constitui é a falta de coordenação com os governos locais, associado à tradicional debilidade do Estado neste tipo de regiões. (...) Ante a ausência de políticas públicas, as organizações da sociedade civil representam na maioria dos casos a única rede de assistência com que contam os migrantes, o que lhes dá uma grande legitimidade e lhes tem facultado representar essa população ante as autoridades, atuar como seus interlocutores e reivindicar seus direitos" (tradução nossa).

No entanto, tal condição delegada às organizações da sociedade civil as coloca também vulneráveis ao conflito de escalas, à atomização das ações federativas e ao inconsistente diálogo entre países, agentes e responsáveis por políticas e práticas de integração, o que inviabiliza uma agenda compartilhada para a solução de problemas e acesso aos direitos.

Como territórios de ninguém, os espaços transfronteiriços movem-se ao (di) sabor de quem transita, sob uma dialética de ambiguidades – de fim e de início, de legal e de ilegal –, que se manifesta em um mesmo espaço transitório, em que existe e inexistente o pertencimento. Aos povos da fronteira pertence esse espaço, e são eles os interlocutores mais legítimos para discutir os aspectos centrais de suas necessidades, sua interculturalidade, enfrentar os conflitos escalares da tomada de decisões e apagar a linha divisória. Assim, tornam essa zona espaço efetivamente único, apto a constituir-se território transfronteiriço.

A agenda de políticas públicas deve priorizar o enfrentamento das restrições à mobilidade e das dificuldades impostas à concretização de espaço social e econômico peculiar. Definir políticas que garantam livre trânsito, desempenho profissional e assistência ao trabalho; políticas migratórias que considerem as especificidades dos grupos culturais e suas condições de renda, que retirem a população das mãos de redes não oficiais de agenciamento de trabalho, que incitem o medo, o silêncio e o temor a represálias; políticas que garantam documentação, identificação única de pessoas e veículos nas regiões da fronteira; políticas públicas de acolhimento, inserção social e neutralização do preconceito; e acordos entre países, explícitos em projetos de cooperação específicos que ampliem as oportunidades de permanência legal no país.

É necessário que se reforce a importância e a presença do Estado, efetiva e estratégica, de modo a desconstruir a noção de um mosaico de pedaços de países independentes que se avizinham. Formular políticas que transponham fronteiras e limites, bem como assumam a diversidade, a multiculturalidade presente nessas regiões, abertas não só para fluxos que aproximam pessoas e lugares, como também para garantir sua inserção em uma mesma dinâmica, seu acesso a direitos incontestáveis e o exercício de uma cidadania ampliada. Nessa interpretação, e relacionadas às políticas migratórias e de mobilidade, políticas de desenvolvimento e integração regional e econômica são imprescindíveis.

Do ponto de vista acadêmico, há o desafio de entender a fronteira como nova categoria teórica e de produzir dados compatíveis e comparáveis entre os países; de tratar a migração e a pendularidade como um sistema complexo que não se reduz simplesmente a migrantes, a países de origem e destino ou a fatores de atração e

repulsão, mas que requer interpretação multidimensional. É necessário conhecer o perfil dos migrantes e os motivos dos deslocamentos, os tipos de atividades comuns e complementares entre os países (econômicas, funcionais e sociais), as redes sociais existentes e as principais rotas da mobilidade. Com isso, deve-se adequar as políticas às peculiaridades da região transfronteiriça.

A ação concorrente e complementar de organizações internacionais, da sociedade civil e de governos, quanto aos direitos dos migrantes, exige que se criem instâncias de cooperação entre esses atores. Também é necessária uma nova lei de migrações, que favoreça e garanta os direitos da pessoa migrante no contexto da integração sociocultural latino-americana, assim como o tratamento da questão migratória como questão social e de direitos humanos.

Para tanto, é imprescindível redefinir conceitos. Os conceitos jurídicos de nação e soberania já não dão conta das relações fronteiriças, impondo admitir um novo cidadão – diferente do cidadão de um país – e construir o conceito da cidadania ampliada – uma cidadania das pessoas, de sua existência nos lugares, para além do conceito da nacionalidade –, que garanta dignidade a segmentos em movimento nessas porções do território, com pouca representatividade social, presos ao medo, à vulnerabilidade e ao espectro do irregular. Ou seja, ajudar a transpor a noção de fronteira, pois essa noção é pouco hospitaleira; apenas reforça o papel dominante da nação. E, assim, pactuar da utopia de Jacques Derrida (2001), que propõe que nas fronteiras existam cidades acolhedoras, territórios livres, que considerem sua condição de lugares de passagem e proporcionem assentamentos solidários a refugiados.

REFERÊNCIAS

- ALEGRIA, T. **Metrópolis transfronteriza**. Tijuana: El Colegio de la Frontera, 2009.
- ARAGON, L. Para uma agenda de pesquisa sobre as migrações internacionais na Amazônia. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 19, n. 1067, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/yegXtM>>.
- BAENINGER, R. **Brasil: migrações internacionais e identidade**. 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/qZGN4E>>.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira**. Brasília: MI, 2005.
- CARDOSO, N.; MOURA, R.; CINTRA, A. Mobilidade transfronteiriça. **Caderno Ipardes: Estudos e Pesquisas**, v. 1, n. 2, p. 32-50, dez. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/fljRNY>>.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Población, territorio y desarrollo sostenible**. Ecuador: Cepal, 2012.

CHIARELLA, R. **La ciudad internacional**: otro enfoque de planificación y gestión territorial. Salvador: UFBA, 2012.

CICCOLELLA, P. Redefinição de fronteiras, territórios e mercados em el marco del capitalismo de bloques. *In*: CASTELLO, I. R. *et al.* (Org.). **Fronteiras na América Latina**: espaços em transformação. Porto Alegre: Fundação de economia e estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1997.

DERRIDA, J. A solidariedade dos seres vivos. Entrevista concedida a Evandro Nascimento. **Folha de S. paulo**, 25 maio 2001.

DINIZ, C. Integração regional e cooperação científica e tecnológica na América Latina: desafios e oportunidades. *In*: XIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO, 2014, Salvador. Disponível em: <<http://goo.gl/Sf00S>>.

FERRARI, M. Zonas de fronteira, cidades gêmeas e interações transfronteiriças no contexto do Mercosul. *In*: CONGRESSO EDUCAÇÃO E CULTURA PARA A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA, 3., 2012, Curitiba, Paraná. **Anais...** Curitiba: UFPR, 2012.

HIERNAUX-NICOLAS, D. ¿Identities móviles o movilidad sin identidad? *In*: LEMOS, A.; SILVEIRA, M.; ARROYO, M. (Org.). **Questões territoriais na América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA . **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/8XCaMx>>.

KLEINKE, M. *et al.* O paraíso dos outros. *In*: CASTELLO, I. *et al.* (Orgs.). **Fronteiras na América Latina**: espaços em transformação. Porto Alegre: UFRGS, 1997.

MACHADO, L. Limites, fronteiras, redes. *In*: STROHAECKER, T. *et al.* (Orgs.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: AGB-Porto Alegre, 1998.

MARTINE, G. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 3-22, set. 2005.

MILESI, R.; ANDRADE, W. **Migrações internacionais no Brasil**: realidade e desafios contemporâneos. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/WNBzqK>>.

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

NASCIMENTO, E. A solidariedade dos seres vivos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 27 maio 2001.

OLIVEIRA, M. M. A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil e Colômbia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p.183-196, 2006.

OLIVEIRA, N.; KOCH, M.; BARCELLOS, T. A fronteira Oeste do RS na perspectiva da integração latino-americana. *In*: CASTILHOS, C. *et al.* **Impactos sociais e territoriais da reestruturação econômica no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE/FINEP, 1999.

OLIVEIRA, T. C. M. Frontières en Amérique Latine: réflexions méthodologiques. **Revue Espaces et Sociétés**, Paris, v. 3, n. 138, p. 19-33, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/jtLlMw>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. A lógica espacial do território fronteiriço: os casos das aglomerações de Ponta Porã-Pedro Juan Caballero e Ladário-Corumbá-Puerto Quijarro-Puerto Suarez. *In*: SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (Org.). **Mato Grosso do Sul sem fronteiras**: características e interações territoriais. Campo Grande: Visão, 2010. v.1, p. 239-255.

RAFFESTIN, C. Eléments pour une théorie de la frontière. **Diogene**, Genève, n. 134, p. 3-21, 1986.

ROCHEFORT, N. Frontera: ¿Muro divisorio o tejido de relaciones? **Estudios Fronterizos**, México, v. 3, n. 5, p. 9-42, 2002.

RODRIGUES, F. Migração transfronteiriça na Venezuela. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 197-207, 2006.

SAYAD, A. **Imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998.

SPRANDEL, M. A. Brasileiros na fronteira com o Paraguai. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 137-156, 2006.