



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS

A UN PASO DE LA FRONTERA: DINÂMICAS FRONTEIRIÇAS E
MIGRATÓRIAS EM LOCALIDADES SITUADAS JUNTO À FRONTEIRA
BRASIL-URUGUAI E BRASIL-VENEZUELA

BRASÍLIA
2020



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS

A UN PASO DE LA FRONTERA: DINÂMICAS FRONTEIRIÇAS E
MIGRATÓRIAS EM LOCALIDADES SITUADAS JUNTO À FRONTEIRA
BRASIL-URUGUAI E BRASIL-VENEZUELA

Autor: Átila Rabelo Tavares da Câmara

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados Sobre as Américas, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais.

Linha de Pesquisa: Fronteiras e migrações internacionais.

Orientador: Prof. Doutor Leonardo Cavalcanti

BRASÍLIA

2020



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS

A UN PASO DE LA FRONTERA: DINÂMICAS FRONTEIRIÇAS E
MIGRATÓRIAS EM LOCALIDADES SITUADAS JUNTO À FRONTEIRA
BRASIL-URUGUAI E BRASIL-VENEZUELA

Banca Examinadora:

Orientador: Professor Dr. Leonardo Cavalcanti

Membro: Professora Dra. Delia Dutra da Silveira Margalef (Membro Interno – ELA/UnB)

Membro: Professora Dra. Inez Lopes (Membro Externo – PPGD/UnB)

Membro: Professor Dr. Gustavo Simões (Membro Externo – UFRR)

Membro: Professora Dra. Elaine Moreira (Membro Suplente – ELA/UnB)

BRASÍLIA

2020

*A todos aqueles que, corajosamente,
Partem e buscam, além da linha do horizonte,
Em outros ares, outras terras, outros mares,
A dignidade, a paz, a esperança e o bem-estar.*

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Leonardo Cavalcanti, à Prof. Dra. Delia Dutra, ao Prof. Dr. Gustavo Simões, à Prof. Dra. Inez Lopes, à Prof. Dra. Elaine Moreira, aos demais professores, aos funcionários e aos colegas no Centro de Estudos Latino-Americanos do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, aos participantes da pesquisa, aos familiares e amigos, e a todos aqueles que contribuíram, em maior ou menor medida, para que este estudo se concretizasse de modo tão construtivo, gratificante e engrandecedor.

As Fronteiras

I
Fronteiras do fim do mundo
demarcando o ignoto
e o insondável:
inconcebível limite
-finis terrae.
(...)

II
Que demarca dois povos
duas nações, duas pessoas?

Que linha divisória
os diferencia
e contrapõe?

E as nações sem territórios
e os povos sem demarcações?
(...)

Que divide um país de outro?
Uma bandeira? Uma língua,
Uma constituição?
Uma intenção demarcadora
um preceito ou um preconceito?
Uma cerca, um muro circunstante?

Ideologias? Etnias? Religiões
ou interesses tribais? Que mais?
Sentimentos telúricos, ancestrais?
Valores transnacionais
em que pátria residem?
(...)

III
Fronteiras abstratas, rituais
fronteiras indefiníveis
arbitrárias
indepassáveis
mais imaginárias que reais
infinitas.
Umaz vezes dividem
em outras aproximam.
(...)

Só as andorinhas não obedecem
normas nem rotas prescritas
só as baleias não requerem
vistos nem vacinas
e as estrelas não percebem
por onde iluminam.
(...)

Trechos do Poema "As Fronteiras", de Antonio Miranda,
escrito em viagem pela fronteira do Brasil com a Venezuela, 2004.

RESUMO

A Fronteira é uma área de características ambíguas, pois assim como é um ponto que separa, também é um ponto que aproxima, correspondendo a um *locus* de contato constante entre duas ou mais nações. Em torno deste espaço relacional, este estudo se debruça acerca do modo como se configuram as interações sociais em termos de dinâmicas migratórias e fronteiriças entre contingentes de pessoas no âmbito de aglomerações urbanas situadas junto a faixas da Fronteira Sul e da Fronteira Norte do Brasil, no decorrer dos últimos anos, considerando perspectivas de migrantes e fronteiriços em relação a principais aspectos, desafios e motivações para cruzar a fronteira, bem como perspectivas de moradores e gestores locais em termos de receptividade ao migrante e ao fronteiriço naquele contexto. Dessa forma, o objetivo deste estudo foi o de analisar dinâmicas fronteiriças e migratórias que se processam em torno de pontos de travessia correspondentes a aglomerações urbanas situadas nas fronteiras Sul e Norte do Brasil, vislumbrando-as sob a ótica das interações sociais que ali se concretizam, considerando percepções a respeito da fronteira – e dos que ali residem, ou a atravessam – por parte de moradores locais, fronteiriços e migrantes, bem como caracterizando aspectos pertinentes ao espaço relacional que se estabelece em cada localidade. Com base em abordagens teóricas e metodológicas desenvolvidas por especialistas na temática das fronteiras, como Garcia (2006) e Machado (2010), bem como na literatura pertinente ao tema, foi possível abarcar amplo espectro de elementos inerentes à investigação sob a forma de estudos de casos em relação a dois pares de cidades-gêmeas situados sobre zona de fronteira: Santana do Livramento e Rivera, no caso da Fronteira Sul; e Pacaraima e Santa Elena de Uairén, no caso da Fronteira Norte. Os procedimentos metodológicos, no sentido de possibilitar uma análise comparada entre os casos considerados, envolveram a coleta de dados por meio de observações, pesquisa documental e entrevistas com sujeitos de distintos perfis que residiam ou transitavam no âmbito de cada uma dessas localidades. A análise do material coletado possibilitou a caracterização de cada par de cidades em termos das principais dinâmicas fronteiriças e migratórias que se processavam ali, bem como em termos de aspectos históricos, geográficos, normativos, institucionais, econômicos, laborais, culturais e ideacionais, todos concernentes à zona de fronteira. Conclui-se que há, nas fronteiras, a formação de um cenário particular marcado, sobretudo, pelo estabelecimento de dinâmicas fronteiriças e migratórias peculiares a cada contexto, bem como pelo potencial para o desenvolvimento de identidades locais e próprias influenciadas pelas comunidades vizinhas na fronteira, em especial no caso de cidades-gêmeas. Se tal potencial se concretiza em termos de um espaço relacional que favoreça a integração, a receptividade e o acolhimento entre os grupamentos humanos que ali residem ou ali atravessam, é necessário analisar aspectos específicos a cada caso. Ademais, as fronteiras podem caracterizar-se como campos complexos, que podem tanto ensejar conflitos, barreiras e separação, como também propiciar cooperação, mescla e união, levando em conta ambiguidades e diversos aspectos que interagem entre si nesses espaços limítrofes.

Palavras-chave: Migrações; Fronteira; Cidades Gêmeas; Uruguai; Venezuela.

RESUMEN

La Frontera es un área de características ambiguas, porque, así como es un punto que separa, también es un punto que se aproxima, lo que corresponde a un lugar de contacto constante entre dos o más naciones. En torno a este espacio relacional, este estudio analiza cómo se configuran las interacciones sociales en términos de dinámicas migratorias y fronterizas entre contingentes de personas en el ámbito de las aglomeraciones urbanas ubicadas a lo largo de las fronteras de la Frontera Sur y la Frontera Norte de Brasil, en los últimos años, considerando las perspectivas de los migrantes y las fronteras en relación a los principales aspectos, desafíos y motivaciones para cruzar la frontera, así como las perspectivas de los residentes y gestores locales en cuanto a la receptividad al migrante y la frontera en ese contexto. Así, el objetivo de este estudio fue analizar las dinámicas fronterizas y migratorias que tienen lugar alrededor de los puntos de paso correspondientes a las aglomeraciones urbanas ubicadas en las fronteras sur y norte de Brasil, viéndolos desde la perspectiva de las interacciones sociales que allí tienen lugar, considerando las percepciones sobre la frontera - y quienes la habitan, o la cruzan - por parte de vecinos, fronterizos y migrantes, así como caracterizar aspectos relevantes al espacio relacional que se establece en cada localidad. Basándose en enfoques teóricos y metodológicos desarrollados por especialistas en la temática de las fronteras, como García (2006) y Machado (2010), así como en la literatura relevante, fue posible abarcar un amplio espectro de elementos inherentes a la investigación en forma de estudios de casos con relación a dos pares de ciudades gemelas ubicadas en la zona fronteriza: Santana do Livramento y Rivera, en el caso de la Frontera sur; y Pacaraima y Santa Elena de Uairén, en el caso de la Frontera Norte. Los procedimientos metodológicos, a fin de permitir un análisis comparativo entre los casos considerados, involucraron la recolección de datos a través de observaciones, investigación documental y entrevistas a sujetos de diferentes perfiles que residían o viajaban dentro de cada una de estas localidades. El análisis del material recolectado hizo posible la caracterización de cada par de ciudades gemelas en términos de las principales fronteras y dinámicas migratorias que se procesaron allí, así como en términos de aspectos históricos, geográficos, normativos, institucionales, económicos, laborales, culturales e ideacionales, todos relacionados con la zona fronteriza. Se concluye que existe, en las fronteras, la formación de un escenario particular marcado, sobre todo, por el establecimiento de dinámicas fronterizas y migratorias propias de cada contexto, así como por el potencial para el desarrollo de identidades locales y propias influenciadas por las comunidades vecinas en la frontera, especialmente en el caso de ciudades gemelas. Si este potencial se realiza en términos de un espacio relacional que favorece la integración, receptividad y aceptación entre los grupos humanos que residen allí o lo cruzan, es necesario analizar aspectos específicos en cada caso. Además, las fronteras pueden caracterizarse como campos complejos, que pueden generar conflictos, barreras y separación, así como fomentar la cooperación, la fusión y la unidad, teniendo en cuenta las ambigüedades y diversos aspectos que interactúan entre sí en estos espacios limítrofes.

Palabras clave: Migraciones; Frontera; Ciudades Gemelas; Uruguay; Venezuela.

ABSTRACT

The Boundary is an area of ambiguous characteristics, because just as it is a point that separates, it is also a point that approximates, corresponding to a locus of constant contact between two or more nations. Concerning this relational space, this study looks at how social interactions are configured in terms of migratory and border dynamics among contingents of people within the scope of urban agglomerations located along the borders of the Southern Border and the Northern Border of Brazil, in over the past few years, considering the perspectives of migrants and border workers in relation to the main aspects, challenges and motivations to cross the border, as well as perspectives of residents and local managers in terms of receptivity to migrants and border workers in that context. Thus, the objective of this study was to analyze border and migratory dynamics that take place around crossing points corresponding to urban agglomerations located on the southern and northern borders of Brazil, viewing them from the perspective of the social interactions that take place there. , considering perceptions about the border - and those who live there, or cross it - by local residents, border residents and migrants, as well as characterizing aspects relevant to the relational space that is established in each location. Based on theoretical and methodological approaches developed by Garcia (2006) and Machado (2010) for studies and researches on borders, as well as on the literature relevant to the theme, it was possible to encompass a wide spectrum of elements inherent to research in the form of case studies in relation to two pairs of twin cities located on the border area: Santana do Livramento and Rivera, in the case of the Southern Frontier; and Pacaraima and Santa Elena de Uairén, in the case of the Northern Frontier. The methodological procedures, in order to allow a comparative analysis between the cases considered, involved the collection of data through observations, documentary research and interviews with subjects of different profiles who resided or were traveling within each of these locations. The analysis of the collected material made it possible to characterize each pair of cities in terms of the main border and migratory dynamics that took place there, as well as in terms of historical, geographic, normative, institutional, economic, labor, cultural and ideational aspects, all concerning the border area. It is concluded that, at the borders, there is the formation of a particular scenario marked, above all, by the establishment of border and migratory dynamics peculiar to each context, as well as by the potential for the development of local and peculiar identities influenced by the neighboring communities on the border, especially in the case of twin cities. Whether this potential is realized in terms of a relational space that favors integration, receptivity and acceptance among the human groups that reside there or cross it, it is necessary to analyze specific aspects in each case. In addition, borders can be characterized as complex fields, which can give rise to conflicts, barriers and separation, as well as provide cooperation, mixing and unity, taking into account ambiguities and various aspects that interact with each other in these bordering spaces.

Keywords: Migration; Border; Twin Cities; Uruguay; Venezuela.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1. Passos para pesquisa por meio de estudo de casos	28
Quadro 2. Caracterização dos participantes das entrevistas na Fronteira Sul	31
Quadro 2. Caracterização dos participantes das entrevistas na Fronteira Norte	32
Quadro 3. Dimensão analítica: aspectos históricos e geográficos da fronteira	190
Quadro 4. Dimensão analítica: aspectos normativos e institucionais da fronteira	194
Quadro 5. Dimensão analítica: aspectos econômicos e laborais da fronteira	200
Quadro 6. Dimensão analítica: aspectos culturais e ideacionais da fronteira	206
Tabela 1. Número de registros para migrantes de longo termo, por ano de entrada	60
Tabela 2. Distribuição dos municípios em arcos da faixa de fronteira	86
Tabela 3. Movimentos de estrangeiros registrados na Fronteira Brasil-Uruguai	107
Tabela 4. Número de registros para fronteiriços, por ano de entrada	109

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Total de registros para migrantes de longo termo no Brasil, até 2018	61
Figura 2. Registros para migrantes de longo termo, por ano de entrada (2011/18)	62
Figura 3. Arcos de Fronteira do Brasil	84
Figura 4. Subregiões de Fronteira do Brasil	85
Figura 5. Municípios brasileiros sobre a faixa de fronteira	86
Figura 6. Faixa de Fronteira: Índices de Renda em 2015	87
Figura 7. Cidades-gêmeas sobre a faixa de fronteira	90
Figura 8: Mapa rodoviário do Estado do Rio Grande do Sul	97
Figura 9. Mapa político da República Oriental do Uruguai	98
Figura 10. Mapa rodoviário da República do Uruguai	99
Figura 11. Bacias hidrográficas do Uruguai	100
Figura 12. Fotos ilustrativas do bioma na região da Fronteira Sul	101
Figura 13. Postos de fronteira da República do Uruguai	106
Figura 14. Mapa das cidades-gêmeas de Santana do Livramento e Rivera	110
Figura 15. Mapa de ruas e avenidas de Santana do Livramento e Rivera	111
Figura 16. Marcos de fronteira entre Rivera e Santana do Livramento	111
Figura 17. Parque Internacional entre Rivera e Santana do Livramento	112
Figura 18. <i>Free Shops</i> situados no lado uruguaio da fronteira	112
Figura 19. Fotos ilustrativas do posto de fronteira em Rivera (durante o dia)	113
Figura 20. Fotos ilustrativas do posto de fronteira em Rivera (durante a noite)	113
Figura 21. Mapa rodoviário do Estado de Roraima	140
Figura 22. Mapa político e rodoviário da República Bolivariana de Venezuela	141
Figura 23. Mapa topográfico e hidrográfico de Roraima	142
Figura 24. Fotos ilustrativas do bioma na região da Fronteira Norte	144
Figura 25. Trecho de estrada que cruza a Terra Indígena São Marcos	146
Figura 26. Registro de entradas de migrantes venezuelanos no Brasil (2011/18)	150
Figura 27. Mapa das cidades-gêmeas de Pacaraima e Santa Elena de Uairén	153
Figura 28. Mapa do perímetro urbano na cidade de Santa Elena de Uairén	154
Figura 29. Mapa do perímetro urbano na cidade de Pacaraima	155
Figura 30. Fotos ilustrativas do marco de fronteira entre Brasil e Venezuela	156
Figura 31. Postos de fronteira entre Brasil e Venezuela	156
Figura 32. Estabelecimentos comerciais fechados entre Pacaraima e Santa Elena	157
Figura 33. Fotos ilustrativas de ruas e praças em Santa Elena de Uairén	157
Figura 34. Grupos de migrantes deslocando-se junto às vias rodoviárias	158
Figura 35. Estruturas onde é realizado o controle migratório em Pacaraima	158
Figura 36. Fotos ilustrativas de ruas e praças em Pacaraima	159
Figura 37. Migrantes em abrigos improvisados em Pacaraima	159
Figura 38. Centro de acolhimento ao migrante Janokoida, em Pacaraima	160
Figura 39. Imagens da fronteira: conexões, desconexões, reconexões	210

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CMA	Comando Militar da Amazônia
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
DPU	Defensoria Pública da União
EB	Exército Brasileiro
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
Mercosul	Mercado Comum do Cone Sul
MD	Ministério da Defesa
MI	Ministério da Integração Nacional
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MJ	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OBMigra	Observatório das Migrações Internacionais
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PDFF	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PF	Polícia Federal
PPIF	Programa de Proteção Integrada das Fronteiras
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
STI	Sistema de Tráfego Internacional
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UnB	Universidade de Brasília
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1.1 Objetivos	21
1.2 Plano da Tese	22
Capítulo 2 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	23
2.1 Tipo e Técnicas de Pesquisa	27
2.2 Dimensões de Análise	36
2.3 Limitações do Estudo	39
Capítulo 3 – APROXIMAÇÕES TEÓRICAS E CONTEXTUALIZAÇÃO ACERCA DE MIGRAÇÕES E FRONTEIRAS	40
3.1 Abordagens Teóricas sobre Migrações Internacionais	41
3.2 Migrações Internacionais para o Brasil	52
3.3 Fronteiras: Significados e Concepções	64
3.4 A Fronteira como Espaço Social e Relacional	73
3.5 Panorama das Fronteiras do Brasil	83
Capítulo 4 – FRONTEIRA SUL: SANTANA DO LIVRAMENTO E RIVERA	95
4.1 Caracterização da Zona de Fronteira no Extremo Sul do Brasil	96
4.2 Cidades-Gêmeas de Santana do Livramento e Rivera	110
4.3 Dinâmicas Fronteiriças e Migratórias em Santana do Livramento e Rivera .	119
4.4 Síntese: Interações Sociais no Caso da Fronteira Sul	134
Capítulo 5 – FRONTEIRA NORTE: PACARAIMA E SANTA ELENA DE UAIRÉN	138
5.1 Caracterização da Zona de Fronteira no Extremo Norte do Brasil	139
5.2 Cidades-Gêmeas de Pacaraima e Santa Elena de Uairén	153
5.3 Dinâmicas Fronteiriças e Migratórias em Pacaraima e Santa Elena	168
5.4 Síntese: Interações Sociais no Caso da Fronteira Norte	182
Capítulo 6 – COMPARAÇÃO ENTRE DINÂMICAS FRONTEIRIÇAS E MIGRATÓRIAS NAS FRONTEIRAS SUL E NORTE DO BRASIL	187
6.1 Parâmetros de Comparação	188
6.1.1 Aspectos Históricos e Geográficos	189
6.1.2 Aspectos Normativos e Institucionais	193
6.1.3 Aspectos Econômicos e Laborais	198
6.1.4 Aspectos Culturais e Ideacionais	203
6.2 Conexões, Desconexões e Reconexões em Espaços Fronteiriços	208
6.3 A Fronteira como Limiar entre Sociedades	214
CONCLUSÕES	218
REFERÊNCIAS	225
APÊNDICES	236
ANEXOS	238

INTRODUÇÃO

A mobilidade humana através das fronteiras é um dos temas contemporâneos que têm recebido cada vez mais atenção por parte de investigadores no âmbito das ciências sociais. Este estudo investiga como se caracterizam dinâmicas fronteiriças e migratórias em localidades selecionadas junto à zona de fronteira brasileira, o que leva em conta aspectos sociais, econômicos, políticos, jurídicos, culturais e institucionais em cada localidade, considerando-se como podem facilitar (ou dificultar) o ingresso e a travessia de migrantes e fronteiriços a um passo da linha de fronteira.

O tema tem grande relevância em relação a diversas perspectivas, tanto para governos nacionais como organismos internacionais, além de instâncias regionais e locais, visto que movimentos migratórios e fronteiriços podem acarretar transformações sociais, culturais, econômicas e normativas, e considerando ainda aspectos históricos, geográficos e políticos, tanto nos países de origem como nos de passagem e nos de destino.

A travessia de fronteiras pode ser vislumbrada tanto como uma experiência humana quanto como um fenômeno sociocultural, econômico e político que conforma a história de diferentes sociedades. Como argumentam Cogo e Silva (2015), tais movimentos migratórios e fronteiriços são dinâmicos e assumem especificidades em diferentes etapas e momentos históricos, de modo que as autoras mencionam a relevância em se analisar conjuntamente as marcas e os efeitos do fenômeno das migrações em relação ao contexto histórico e social.

Múltiplos fatores podem influenciar diretamente tais movimentos em todo o mundo, tais como: eclosão de guerras, regimes ditatoriais, crises econômicas, calamidades ambientais, carências de recursos, políticas de incentivo ou repressão às migrações. Cabe ressaltar que fatores econômicos, tais como a busca de trabalho e a fuga de situações de pobreza, são importantes impulsionadores dos fluxos migratórios globais, o que contribui para se compreender por que esses fluxos têm se dirigido prioritariamente a determinados países e regiões que apresentam maior grau de desenvolvimento (MASSEY et al.,1993).

Além disso, as próprias dinâmicas que se estabelecem em torno das fronteiras operam como espaços de interação entre os migrantes e os fronteiriços, de modo a colaborar para a constituição, ampliação ou reforço de determinadas rotas e mobilidade de pessoas entre nações, regiões e cidades. Assim, tanto os movimentos migratórios como os movimentos fronteiriços refletem as necessidades que as pessoas tentam suprir, sobretudo ao buscar melhores condições de vida, de um lado e outro da fronteira (CAMARA, 2014).

Salienta-se, no âmbito dos estudos sobre fronteiras, o contexto de posicionamentos e compromissos internacionais assumidos em prol da ampliação e da efetivação dos Direitos Humanos aos migrantes, o que se reflete na transformação do papel dos Estados Nacionais e das políticas públicas em relação aos processos internacionais de distribuição da população no espaço (COGO; SILVA, 2015). A comunidade internacional, assim, se volta cada vez mais a debater a questão dos movimentos migratórios e a situação dos migrantes, bem como os efeitos desses deslocamentos de pessoas sobre o contexto local e regional.

Como argumenta Baeninger (2008), as fronteiras e as migrações internacionais no século XXI adquirem, cada vez mais, papel importante no cotidiano social, nos mercados de trabalho, nas sociedades de chegada e de partida, nos fluxos financeiros, na mobilidade da força de trabalho e na vida das populações migrantes, como parte integrante do desenvolvimento que reflete e que é refletido na divisão internacional do trabalho. A esse respeito, salienta Vainer (2007) que a migração, em geral, vem se tornando mais politizada, e que os posicionamentos acerca dos imigrantes não-documentados têm sido colocados à frente dos debates que envolvem questões migratórias e fronteiriças.

A respeito de migrantes não-documentados, salientam Moreira e Oliveira (2013) diversas situações de vulnerabilidade social a que se encontram submetidos em suas travessias, de modo que os locais em que se instalam não raro possuem precária infraestrutura que não lhes confere padrões mínimos de saúde e bem-estar. Nesse sentido, as autoras salientam que muitas vezes “os imigrantes tendem a se tornar o grupo mais vulnerável da população, carecendo de estruturas básicas de vida” (MOREIRA; OLIVEIRA, 2013, p.10).

Adicionalmente, deve-se levar em conta as tensões entre os níveis de ação internacional, nacional e local, bem como a noção de que a mobilidade humana através das fronteiras corresponde à contrapartida da reestruturação territorial entre países e continentes, de modo intrinsecamente relacionado à reestruturação econômico-produtiva em escala global (PATARRA, 2005).

Como argumenta Bizerril (2012), o exemplo mais evidente dessas tensões é:

o contrafluxo do processo de colonização: as migrações maciças de populações das ex-colônias em direção às nações hegemônicas (...). Obviamente, este movimento tem sido objeto de crescente restrição pelo menos desde o incidente de 11 de setembro de 2001, que inaugurou uma ruptura nos rumos que a globalização tinha tomado até então, justificando o fechamento de fronteiras inicialmente com o argumento da segurança, em particular da guerra ao terror. A última década assistiu a uma intensificação deste processo, com uma explicitação de sua dimensão xenofóbica e econômica (BIZERRIL, 2012, p.17).

Tais aspectos culminam, assim, em contínuos desafios às instituições que atuam em âmbito internacional e também à comunidade acadêmica, como mencionam Marinucci e Milesi (2005). Particularmente, estudos sobre fronteiras são relevantes para órgãos públicos nacionais e também organismos internacionais, bem como para centros de estudos migratórios e grupos de estudos sobre esse tema ao redor do globo, cujas investigações contribuem para uma análise multidisciplinar, sob diversos enfoques, com vistas a uma compreensão mais aprofundada da dinâmica da fronteira e da complexidade que permeia o fenômeno migratório na atualidade.

O *World Migration Report*, elaborado em 2011 pela Organização Internacional para Migrações (OIM), já apontava que, além dos tradicionais fluxos migratórios entre os países da América Latina, o Brasil passou a receber, a partir dos anos 2000, considerável contingente de migrantes provenientes do Haiti, da África subsaariana e de países da Ásia. Tais dados coadunam com o que foi indicado em estudos como os de Handerson (2015), Cogo e Silva (2015) e Cavalcanti et al. (2019).

Mais recentemente, como apontam Simões et al. (2017), Pego et al. (2018), Moreira (2018b) e Cavalcanti, Oliveira e Macedo (2019), cabe destacar a elevação no fluxo de chegada de venezuelanos ao Brasil, afastando-se da instabilidade política e econômica que atingem o país em sua história recente, buscando melhores condições de vida e de renda. O estudo enfatiza tais movimentos migratórios e fronteiriços que se processam por meio de determinados pontos da fronteira brasileira, conferindo especial atenção a dinâmicas migratórias e fronteiriças em localidades situadas sobre a fronteira do Brasil com o Uruguai e com a Venezuela, ao longo dos últimos anos.

É oportuno ressaltar que os temas de migrações e fronteiras atraem a atenção do pesquisador já há algumas décadas, por conta de aspectos pessoais e profissionais que cabem ser salientados, uma vez que, como afirma Tonhati (2017), a identidade do pesquisador e sua trajetória ao longo da vida podem influenciar seu envolvimento com o tema, bem como a escolha por um determinado objeto de estudo e a delimitação de seu campo. Nesse sentido, como afirma Marcus (1998, apud TONHATI, 2017, p. 114), “a identidade do pesquisador não pode permanecer oculta, sólida e intacta no estudo do *outro*”.

Nesse sentido, torna-se pertinente apontar alguns aspectos característicos da biografia do pesquisador, que atua junto a atividades diretamente relacionadas ao controle migratório no Brasil já há quase vinte anos, com lotações em distintos pontos de fronteira aeroviária no território nacional. Dessa maneira, especializou-se na temática migratória no território brasileiro, dentre as diversas atribuições que sua ocupação laboral requer, o que exerceu fundamental importância para que se desenvolvesse interesse pessoal em compreender o tema não apenas no ponto de vista da instância governamental em que atua, mas, sim, privilegiando distintas perspectivas acerca de migrações e fronteiras.

Imbuído com tal propósito, o pesquisador reuniu, ao longo de sua biografia, experiências que despertaram o ensejo de ampliar conhecimentos acerca do caráter complexo e multifacetado que permeia questões migratórias e fronteiriças, tais como: atuação laboral com foco na regularização migratória de estrangeiros no território brasileiro; consecução de dissertação de mestrado que investigou respostas institucionais do governo brasileiro a movimentos migratórios em períodos recentes (CAMARA, 2014); participação, como colaborador, de pesquisas e discussões no âmbito de laboratório acadêmico de pós-graduação voltado a estudos e pesquisas

acerca das migrações internacionais; participação em grupos de discussão (no âmbito laboral e no acadêmico) a respeito de propostas sobre a legislação migratória brasileira e novos regulamentos normativos; atuação, em caráter voluntário, junto a instituição filantrópica de apoio a migrantes; participação, como colaborador de um grupo de pesquisas, de investigação realizada junto a diversas localidades situadas sobre a faixa de fronteira entre Brasil e Uruguai (CAMARA; DUTRA; CAVALCANTI, 2018), envolvendo coleta e análise de dados com vistas à elaboração de um informe para a OIM; participação em missões, em caráter temporário, de reforço de equipe e apoio ao controle migratório realizado na faixa de fronteira entre Brasil e Venezuela.

A trajetória pessoal do pesquisador levou à escolha de investigar o âmbito das fronteiras no escopo de se comparar dinâmicas migratórias e fronteiriças em localidades distintas, situadas sobre a zona de fronteira brasileira, ao Sul (entre Brasil e Uruguai) e ao Norte (entre Brasil e Venezuela), a partir de uma perspectiva voltada à compreensão de cada par de localidades pesquisado sob a ótica das interações sociais que se processam ali na zona de fronteira, em torno de um espaço relacional no qual os agentes (locais ou não) determinam, validam e legitimam seus posicionamentos ao estabelecer contato uns com os outros.

Para tanto, houve a consecução de estudo de casos no âmbito de duas zonas de fronteira: entre as localidades de Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai); e entre as localidades de Pacaraima (Brasil) e Santa Elena de Uairén (Venezuela), de modo que cada par de localidades situado sobre a faixa de fronteira corresponde a um caso a ser investigado, e posteriormente comparados um ao outro, no sentido de ilustrar como se processam as dinâmicas fronteiriças e migratórias nessas localidades, distantes dos grandes centros urbanos, com base na perspectiva de atores locais públicos e privados que residem e/ou atuam na região.

Observa-se, nesse sentido, que este estudo faz distinção entre a perspectiva do migrante em relação à perspectiva do fronteiriço, de modo que esses termos não são intercambiáveis, e nem devem ser tidos como sinônimos. De acordo com o Dicionário Crítico de Migrações Internacionais (CAMPOS, 2017, p.453), o migrante é aquele que realiza uma “mudança permanente de residência entre locais distantes”, enquanto o fronteiriço é aquele que, residindo em cidade contígua à fronteira, movimenta-se de um lado a outro de maneira cíclica e/ou pendular (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO, 2019).

A respeito das aglomerações urbanas situadas em zona de fronteira, Machado (2010) argumenta que a posição geográfica de proximidade ao país vizinho é um atributo que confere a essas aglomerações um forte potencial para atuarem como nódulos articuladores de redes locais, regionais, nacionais e transnacionais. Tais localidades foram selecionadas por conta de tais características peculiares, na medida em que correspondem a aglomerações urbanas situadas sobre essa zona. Nelas, há elevação na quantidade de pessoas que atravessam tais pontos de fronteira ao longo dos últimos anos, em caráter definitivo, temporário e/ou pendular.

Adicionalmente, há relevantes distinções sociodemográficas entre os movimentos migratórios que se observam nessas localidades de fronteira, situadas não apenas em extremos geográficos, como também correspondem a extremos em relação a diversos aspectos socioeconômicos. Assim, é pertinente analisar como se implementam, em contextos locais tão distintos entre si, as diretrizes estabelecidas pela Lei de Migração e programas governamentais tais como o PPIF – Programa de Proteção Integrada de Fronteiras – e o PDFF – Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira –, de abrangência nacional e que, ainda hoje, servem de referência e são evocados para nortear políticas de fronteira e respostas governamentais dadas às migrações em relação a esses contextos.

Cabe salientar que, ao longo dos últimos anos, o Brasil vem se deparando, cada vez mais intensamente, com o desafio de aprimorar esforços em torno da questão da chegada de imigrantes e retornados, seu acolhimento e sua integração, bem como do mapeamento de rotas para seu ingresso no país. Ademais, Assad (2012) ressalta que o país precisa se adaptar a esse fluxo crescente de pessoas, que percebem no contexto econômico uma oportunidade para inserção social e melhoria de suas condições de vida, envolvendo, sobretudo, a capacidade, a preparação e a disposição das localidades que passam a lidar com a chegada dos migrantes, oferecendo-lhes acesso à informação, aos direitos e garantias constitucionalmente estabelecidos, à prestação de serviços básicos, a oportunidades de emprego e renda, bem como a um espaço relacional e simbólico apto a recepcionar o migrante, de modo que possa se sentir aceito naquele contexto.

É em torno de tais perspectivas que este estudo levou em conta aglomerações urbanas situadas na zona de fronteira Sul (entre Brasil e Uruguai) e na zona de fronteira Norte do país (entre Brasil e Venezuela), ou seja, localidades contíguas ou

bastante próximas nos dois lados da fronteira que se caracterizam pelo contínuo fluxo de contingentes populacionais através de suas regiões limítrofes, e também como pontos de ingresso, passagem e saída de pessoas que cruzam a fronteira em caráter permanente ou temporário. Tais contextos locais, que assumem a forma de cidades-gêmeas – por conta de sua aproximação geográfica e sociocultural –, representam, em anos recentes, pontos de travessia para elevado número de fronteiriços e/ou migrantes que cruzam a fronteira em busca de melhores condições de vida, em caráter definitivo, temporário ou pendular, conforme cada caso.

Há, no seio dessas localidades, um conjunto de impressões, atitudes e estruturas sociais e culturais que surgiu e se desenvolveu de modo a lidar com tal dinâmica migratória ou fronteiriça, seja no sentido de impulsioná-la, seja no sentido de restringi-la. Por conseguinte, devem ser consideradas as possibilidades de alinhamento ou de tensão entre valores distintos dentro do mesmo campo social, de maneira a analisar como se moldavam tais elementos, como interagem uns com os outros, e de que modo convergiam ou divergiam entre si. Para tanto, foi relevante, no decorrer desta investigação, que fossem consideradas tanto a perspectiva de migrantes e fronteiriços que cruzam a linha de fronteira em tais localidades situadas sobre a fronteira, como também as perspectivas de moradores, gestores locais, agentes públicos e privados a respeito da dinâmica dos movimentos fronteiriços e migratórios naquela localidade.

Levando em conta limitações em termos de estruturas e serviços nessas localidades de fronteira, podem também ser percebidos – e, em alguns casos, noticiados – episódios de estranhamentos, descontentamentos, atritos e tensões entre moradores e gestores locais e contingentes de migrantes e de fronteiriços que as utilizam como pontos de travessia e/ou de estada, de modo que foi dada especial atenção às decorrências desses movimentos sobre o contexto local.

Cada aglomeração urbana selecionada para a pesquisa apresenta características bastante específicas dos que por ali cruzam, de modo que a investigação conjunta de tais áreas de fronteira pode revelar similaridades e singularidades de fundamental importância para a compreensão mais aprofundada acerca da dinâmica migratória e da dinâmica fronteiriça na região, bem como para o envolvimento de elementos dos setores público, privado e da sociedade civil de modo mais alinhado às demandas inerentes.

Denota-se, assim, a pertinência de uma análise em perspectiva comparada que investigue, no contexto dos movimentos de pessoas e de suas interações sociais nos pontos de fronteira considerados, como se processam as dinâmicas fronteiriças e migratórias no âmbito de espaços relacionais correspondentes às aglomerações urbanas selecionadas, situadas junto a zonas de fronteira ao Sul e ao Norte do Brasil, no decorrer dos últimos anos.

Desse modo, o problema de pesquisa considera a seguinte questão: como se configuram as interações sociais em termos de dinâmicas migratórias e fronteiriças entre contingentes de pessoas no âmbito de aglomerações urbanas situadas junto a faixas da Fronteira Sul e da Fronteira Norte do Brasil, no decorrer dos últimos anos, considerando perspectivas de migrantes e fronteiriços em relação a principais aspectos, desafios e motivações para cruzar a fronteira, bem como perspectivas de moradores e gestores locais em termos de receptividade ao migrante e ao fronteiriço naquele contexto?

Dessa forma, essa pergunta de pesquisa sugere que tais aglomerações urbanas sob a forma de cidades-gêmeas em áreas de fronteiras têm considerável relevância em termos de sua configuração como espaços relacionais voltados à concretização (ou não) do ensejo de migrar, bem como para aproximação e interconexão (ou, por outro lado, distanciamento e desconexão) entre tais contingentes populacionais (locais ou não) no âmbito dos pontos de fronteira considerados.

1.1 OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa é o de analisar interações sociais em termos de dinâmicas fronteiriças e migratórias que se processam em torno de pontos de travessia correspondentes a cidades-gêmeas situadas na fronteira brasileira junto ao Uruguai e junto à Venezuela, investigando aproximações e/ou distanciamentos entre contingentes de pessoas em torno da fronteira – os que ali residem ou ali a atravessam –, por parte de moradores locais, fronteiriços e migrantes, de modo a investigar aspectos pertinentes ao espaço relacional que se estabelece em cada localidade.

Quanto aos objetivos específicos, são os seguintes:

i) delinear os procedimentos metodológicos do estudo, de modo a inter-relacionar dados obtidos por meio das técnicas de pesquisa empregadas em torno da configuração das localidades investigadas como campo propício para a concretização (ou não) do ensejo de cruzar a fronteira, em termos de dimensões analíticas apontadas como relevantes para estudos em zona de fronteira;

ii) revisar a literatura pertinente ao tema, de modo a constituir arcabouço teórico que propicie embasamento apropriado a esta investigação, bem como de forma a reunir e a delimitar conceitos relevantes à consecução da pesquisa;

iii) identificar aspectos característicos do perfil sociodemográfico de pessoas que cruzam os pontos de fronteira selecionados na Fronteira Sul e na Fronteira Norte, em termos de países de origem, de passagem e de destino, bem como motivações e desafios enfrentados ao longo da travessia, conforme relatos de migrantes e fronteiriços em cada um desses pontos de fronteira;

iv) avaliar, em cada localidade selecionada, a receptividade do contexto local aos que cruzam a fronteira, em termos de percepções, atitudes e estruturas de apoio, ou sua ausência, conforme relatos de diversos agentes, tais como migrantes, fronteiriços, moradores, gestores locais e representantes de organizações da sociedade civil em apoio aos migrantes, selecionados em cada ponto de fronteira;

v) examinar as interações sociais observadas entre indivíduos e grupos nessas localidades, acerca da ocorrência de aproximações e/ou distanciamentos estabelecidos em torno das dinâmicas fronteiriças e migratórias identificadas no âmbito de cada ponto de fronteira.

1.2 PLANO DA TESE

A tese encontra-se estruturada da seguinte maneira. Esta primeira parte, introdutória, contextualiza o tema de migrações e fronteiras ao longo dos últimos anos, e discorre acerca do objetivo geral e dos objetivos específicos propostos para o estudo, bem como fornece um panorama histórico acerca da evolução das migrações internacionais no Brasil.

O segundo capítulo, por sua vez, aborda os procedimentos metodológicos adotados, apontando o desenho da pesquisa e as técnicas de pesquisa selecionadas, bem como as dimensões de análise levadas em consideração para a consecução da investigação. Em seguida, o terceiro capítulo considera referências teóricas relevantes para a compreensão dos principais conceitos e aspectos pertinentes aos movimentos migratórios, bem como características inerentes à região de fronteira e à sua configuração no contexto brasileiro.

Por conseguinte, o quarto e o quinto capítulos, respectivamente, abordam os casos considerados na Fronteira Sul e na Fronteira Norte do Brasil, considerando detalhadamente cada caso em termos das dimensões analíticas evocadas em cada região e localidade. São apresentadas e analisadas informações e percepções referentes à formação histórica de cada localidade de fronteira, sua caracterização geográfica, as bases políticas e normativas que regem as interações em torno da linha de fronteira, as principais estruturas econômicas e laborais na região, bem como perspectivas em torno de elementos culturais e/ou ideacionais que sejam característicos daquele contexto local.

O sexto capítulo sintetiza os resultados da pesquisa, examinando os principais achados da pesquisa ao comparar, em relação a todos os casos, aspectos pertinentes às dimensões analíticas consideradas, em torno dos movimentos fronteiriços e migratórios nessas regiões de fronteira. Os resultados dos casos são confrontados entre si, com vistas a uma comparação. Por fim, as conclusões mais relevantes do estudo são reunidas à guisa de considerações finais.

Capítulo 2 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Ressalta-se a relevância na consecução desta investigação por meio de estudos comparados sobre as fronteiras, de modo a articular a abordagem sócio-histórica de Charles Tilly (1989) em termos de um eixo comparativo das fronteiras, por meio do qual a pluralidade de perspectivas distintas seja examinada sob um mesmo arcabouço analítico, ao se estudar processos socioculturais nessas regiões em termos de semelhanças e diferenças que caracterizam tais contextos.

Adicionalmente, salientam Oliveira e Esselin (2013) que a compreensão sobre as fronteiras perpassa pelo entendimento das dinâmicas trazidas por cidades situadas sobre a zona fronteira, e pela forma como os Estados as enxergam. Daí se fundamenta a proposição deste estudo, objetivando comparar dinâmicas em aglomerações urbanas situadas junto às zonas de fronteira Sul e Norte do Brasil. Tal investigação pode caracterizar, ainda, inter-relações entre estruturas sociais, políticas e econômicas em torno do tema, de modo a salientar aspectos pertinentes a um contexto de integração entre os países na região.

Como argumentam Moreira e Oliveira (2013, p. 12), esse processo de atração e/ou repulsão que movimenta os fluxos de pessoas em torno e através das fronteiras pode assumir contextos específicos a cada contingente de migrantes que, por motivos diferentes, buscam novo destino para construir uma vida melhor para si e para suas famílias, envolvendo aspectos sociais, econômicos, políticos, jurídicos e culturais, entre outros.

Nesse sentido, optou-se pela consecução da investigação por meio de estudos de caso erigidos em perspectiva comparada. Estudos comparados são particularmente relevantes no âmbito das ciências sociais, na medida em que se constituem por meio da pluralidade de perspectivas e abordagens, ao mesmo tempo em que apontam limites para a compreensão de fatos ou fenômenos que comparam (BRINGEL, 2012). Tal método corresponde, assim, a relevante instrumento para conhecimento e para análise de contextos sociais multifacetados, tais como o são as fronteiras.

Charles Tilly (1989) aponta a importância da análise comparativa com base histórica para as ciências sociais, focado nas influências de grandes estruturas e processos amplos sobre o fenômeno social em questão, considerando distintos níveis em dimensões sócio-históricas. Por meio de estudos comparados, enfatizam-se, assim, as estruturas constituídas pelas relações entre pessoas e grupos em um dado contexto social, e os processos de transformação nas interações que constituem ditas relações mediante a comparação das conexões entre indivíduos e grupos naquele contexto, ao longo da história (TILLY, 1989).

Desse modo, confere-se especial atenção às dimensões espaço e tempo como pressupostos dos estudos de caráter histórico das análises comparativas, por considerarem os contextos específicos nos quais transcorrem os seus respectivos processos. Espaço e tempo, assim, oferecem elementos propícios à compreensão de aspectos que se desenvolveram no sentido de aproximar ou de distanciar os objetos sob análise, no sentido de identificar similaridades e distinções mais relevantes. Também é levada em conta, nesse ensejo comparativo, a especificidade e o nível de complexidade das interações que indivíduos e/ou grupos sociais estabelecem entre si em um dado contexto, ao longo do tempo (TILLY, 1989).

Acerca dos estudos comparados, Silva (2019) argumenta que usualmente se critica a amplitude comparativa em tal abordagem, em termos de grandes comparações entre amplos processos e estruturas. Outro aspecto apontado pelo autor como uma crítica à amplitude da análise comparativa diz respeito à materialidade das diferenças observadas, por conta do “estabelecimento de diferenças e semelhanças sobre contextos históricos marcados por características econômicas, sociais, políticas e culturais distintas” (SILVA, 2019, p. 5), ressaltando a importância em se delimitar bem as dimensões de análise a ser comparadas.

A esse respeito, Bringel (2012, p.7) salienta que uma comparação sistemática em grande escala pode ajudar a compreender as estruturas e os processos implicados, e aponta que a crítica referente à amplitude comparativa é “uma faca de dois gumes”, uma vez que:

(...) por um lado, nos deparamos com a impossibilidade de gerar uma causalidade sistemática a partir de comparações tão amplas, mas, por outro lado, com a vantagem de um olhar que cruza diferentes perspectivas temporais, geográficas e de ações. Exemplos ad hoc são frequentemente utilizados, dificultando ainda mais a geração de um modelo interpretativo abrangente. O próprio Tilly reconhece a impossibilidade de alcançar uma ordem estrutural causal no estudo das ações coletivas e dos movimentos sociais, porém considera relevante a busca de certas causas que supostamente possam contribuir para a explicação. Considero esta crítica metodológica central, embora sua construção arriscada seja fundamental para avançar no debate. Nas últimas décadas, os estudiosos dos movimentos sociais vêm optando por diferentes formas de pesquisa (aproximações quantitativas e qualitativas que utilizam ferramentas tão variadas como as entrevistas em profundidade, estudos de arquivos, observação participante, estudos de caso, histórias de vida, análise de discurso etc.) e, dentro deste amplo leque de ferramentas disponíveis, a peculiar visão de Tilly oferece, ainda que possa haver déficits, uma singular visão comparativa que permite vislumbrar a ação coletiva com uma amplitude necessária para avançar na construção de modelos complexos que complementem a mera casuística.

Levando em conta tais aspectos mencionados por Tilly (1989), Bringel (2012) e Silva (2019), a pesquisa foi erigida como estudo de casos em perspectiva comparada, e realizada em duas fases: na zona de fronteira entre Brasil e Uruguai, ao Sul, e entre Brasil e Venezuela, ao Norte, acerca de dinâmicas migratórias e fronteiriças que se processam nas localidades selecionadas, em torno da travessia por esses pontos de fronteira. A análise comparativa acerca das dinâmicas entre essas regiões investiga, particularmente, contextos simbólicos e institucionais em torno das formas de recepção (ou aversão) aos que cruzam a fronteira, levando em conta os movimentos migratórios e fronteiriços observados em cada localidade selecionada, bem como de instrumentos normativos e institucionais pertinentes ao movimento de pessoas em região de fronteira, com vistas ao seu acolhimento (ou não) no que se refere ao seu ingresso ou a sua estada (em caráter temporário ou permanente) no outro lado da fronteira.

A pesquisa empírica, em caráter qualitativo, envolveu a utilização de estudo de caso de modo a analisar tais dinâmicas migratórias e fronteiriças em cada localidade selecionada, examinando aspectos dos campos sociais correspondentes às localidades pesquisadas, em termos da descrição de suas principais características. De acordo com Hartley (2004), o estudo de caso é:

(...) uma investigação detalhada de um fenômeno, dentro de seu contexto, geralmente com dados coletados em certo período de tempo. O objetivo é prover uma análise do contexto e dos processos que iluminam as questões teóricas sendo estudadas (HARTLEY, 2004, p. 26).

Estudos de caso são utilizados com vistas à compreensão de fenômenos complexos e multidimensionais, tais como os fluxos migratórios, considerando questões ligadas à multiplicidade de elementos nos contextos políticos, econômicos, sociais e culturais. Conforme Hartley (2004), estudos de caso envolvem abordagem indutiva e exigem rigor metodológico e recorte teórico consistente, aprofundando aspectos e estabelecendo conexões para geração de formulações teóricas ou novos interesses de pesquisa.

Odell (2001) salienta que estudos de caso bem elaborados e desenhados podem proporcionar vários tipos de contribuições aos esforços de pesquisa coletivos, de modo que tais estudos podem oferecer tanto vantagens quanto desvantagens quando comparados com métodos estatísticos. O autor define o estudo de caso como “uma instância de um evento ou fenômeno” (ODELL, 2001, p.162), e, dentre suas vantagens, o autor menciona que:

(...) estudos de casos qualitativos são equivalentes aos estudos quantitativos para gerar teorias válidas; estudos de casos são geralmente melhores do que as alternativas para documentação de processos; o método de estudo de caso possibilita, no âmbito dos casos estudados, considerável fundamentação empírica e grau de confiança à validade das hipóteses; um estudo de caso em profundidade preserva e fornece mais informação sobre o caso do que um estudo estatístico cobrindo o mesmo caso; os estudos de caso possibilitam um entendimento mais amplo da instância investigada, com evidências mais ricas a respeito dos processos e do contexto, em comparação com métodos estatísticos (ODELL, 2001, p. 164).

Pelo exposto, considerou-se o estudo de casos particularmente adequado para investigar questões que requeriam entendimento detalhado acerca de processos sociais e organizacionais devido à riqueza dos dados coletados em seu contexto. Nesse sentido, optou-se pela realização do estudo de casos relacionado à análise dos campos sociais que correspondem às aglomerações urbanas pesquisadas (Santana do Livramento e Rivera; Pacaraima e Santa Elena de Uairén), de modo que cada par de localidades sobre a zona de fronteira corresponde a um dos casos investigados em profundidade, constituindo assim os dois casos estudados.

2.1 TIPO E TÉCNICAS DE PESQUISA

Trata-se, assim, de um estudo explicativo (MILLER, 1991), no sentido de investigar dinâmicas fronteiriças e migratórias nas aglomerações urbanas selecionadas para pesquisa e inter-relacioná-las às dimensões analíticas pertinentes a cada contexto, com vistas à análise daquele espaço relacional em termos de impressões, atitudes e estruturas voltadas aos contingentes de pessoas que cruzam aqueles pontos de fronteira.

Para tanto, todas as localidades foram visitadas no decorrer da pesquisa (com cerca de duas semanas de permanência em cada uma delas, em média), de modo a reunir informações por meio de observações diretas, pesquisa documental e entrevistas junto aos participantes da pesquisa. As visitas às localidades na fronteira Sul ocorreram no primeiro semestre do ano de 2017, enquanto as visitas às localidades na fronteira Norte ocorreram no segundo semestre de 2018 e no primeiro semestre de 2019.

Para a seleção dos participantes das entrevistas, buscou-se, inicialmente, realizar contato com organizações e agentes responsáveis pelos procedimentos de controle migratório na fronteira, de modo a obter, entre outras informações, a identificação de outros sujeitos para a pesquisa. Dessa maneira, buscou-se incluir na pesquisa as perspectivas tanto de migrantes em passagem pela localidade, como de fronteiriços e pessoas residentes na localidade atuando em ramos diversos, tais como: representantes de entidades e associações de apoio aos migrantes; representantes do poder público na localidade; representantes de empresas que realizam transporte de pessoas que cruzam o ponto de fronteira; representantes de associações de moradores na localidade; representantes de órgãos públicos que atuam diretamente com os movimentos migratórios, tais como as unidades locais de polícia de fronteira e alfândega.

Em relação ao escopo metodológico, a investigação considera a abordagem desenvolvida por Eisenhardt (1989) acerca de passos e atividades a ser seguidos em pesquisas que envolvem a consecução de estudo de casos, a qual foi levada em conta de modo a estruturar uma sequência de decisões metodológicas que culminaram na formulação do protocolo de pesquisa seguido por esta investigação.

Quadro 1. Passos para pesquisa por meio de estudo de casos

Passos	Atividades
Iniciando a pesquisa	Definição do problema de pesquisa
	Construtos <i>a priori</i>
Selecionando os casos	Contexto especificado
	Seleção teórica, não- <i>randômica</i>
Construindo instrumentos e protocolos	Múltiplos métodos para coleta de dados
	Dados qualitativos e quantitativos, sempre que pertinente
Indo a campo	Sobreposição de coleta e análise de dados, com anotações de campo
	Procedimentos de coleta de dados oportunos e flexíveis
Analisando os dados	Análise dentro do caso
	Busca por padrões cruzados
Analisando hipóteses	Tabulação iterativa de evidência para cada construto
	Busca por fundamentação para relacionamentos entre dimensões
Envolvendo a literatura	Comparação com a literatura similar
	Comparação com a literatura conflitante
Alcançando conclusões	Saturação teórica, quando possível

Fonte: Eisenhardt (1989, p. 533).

Eisenhardt (1989, p. 534) salienta que tais passos “não seguem, necessariamente, sequência linear, de maneira que podem se sobrepor ou alternar entre si”. Os passos e atividades a ser seguidos buscam subsidiar a realização de pesquisas por meio de estudo de caso, o que foi julgado como pertinente ao âmbito da investigação. Dessa maneira, as estratégias e as decisões metodológicas traçadas nesta investigação buscaram seguir, sempre que pertinente, os passos e as atividades sugeridos por Eisenhardt (1989) de modo a desenvolver protocolo de pesquisa para consecução do estudo de casos, como guia para orientar as iniciativas do pesquisador.

A pesquisa documental envolveu a obtenção de documentos internos junto a organizações que atuam diretamente com os movimentos migratórios na localidade, de modo a subsidiar os propósitos da pesquisa. A pesquisa documental configura-se como uma “técnica valiosa de abordagem dos dados qualitativos”, tal como mencionado por Lüdke e André (1986, p.13), ao complementar informações obtidas por meio de outras técnicas e, adicionalmente, ao revelar aspectos novos do tema investigado. A pesquisa documental, assim, corresponde a uma técnica relevante para a consecução de pesquisa qualitativa.

Para a consecução da pesquisa documental, foram analisados ainda números oficiais dos movimentos migratórios na região fronteiriça com base em fontes secundárias oficiais, especialmente no que se refere a dados obtidos por meio de sistemas informatizados concernentes ao controle migratório. No caso do Brasil, foram obtidos por meio do Observatório de Migrações Internacionais (OBMigra), junto ao Sistema de Tráfego Internacional – STI, que reúne dados sobre movimentos migratórios nos postos de fronteiras operados pela Polícia Federal.

Com vistas ao desenvolvimento de uma visão geral da organização, a coleta de dados envolveu a obtenção de documentos internos relevantes, tais como relatórios, regulamentos, normas, informes, dados de sistemas informatizados, dentre outros. Tais documentos foram obtidos junto a representantes de governos locais e de organizações nas fronteiras responsáveis pelo controle migratório e pela fiscalização alfandegária, bem como junto a integrantes de organizações não-governamentais de apoio aos migrantes.

Alguns desses representantes, inclusive, participaram das entrevistas realizadas no decorrer desta investigação. Acerca da entrevista, é definida por Zanelli (2002, p.83) como “uma conversação com um propósito de modo a entender o que as pessoas apreendem ao perceberem o que acontece em seus mundos”. A esse respeito, King (2004) argumenta que:

(...) o propósito de qualquer entrevista de pesquisa qualitativa é, portanto, conceber e compreender o tópico pesquisado a partir da perspectiva dos entrevistados, e entender como e por que eles chegaram a essa perspectiva em particular (KING, 2004, p. 11).

As entrevistas, segundo Lüdke e André (1986), podem ser classificadas em: estruturadas/padronizadas, quando têm de seguir estritamente um roteiro de perguntas feitas a todos os entrevistados; ou não-estruturadas/não-padronizadas,

quando há mais liberdade de percurso na condução das perguntas ao longo da entrevista. Tendo em vista o escopo deste estudo, foram conduzidas entrevistas semi-estruturadas, que se caracterizam como um gênero misto, por seguir um roteiro de perguntas que não impede a formulação de novos questionamentos conforme a evolução da entrevista. De acordo com Zanelli (2002),

(...) um roteiro de entrevista serve como uma intenção de trajetória; mas aprofundar o relacionamento é prioritário, na medida em que somente assim podem-se obter os conteúdos procurados. (...) Isto proporciona abertura para que o entrevistado possa discorrer, nos limites de interesse da pesquisa, de modo como lhe parecer melhor. (...) Assim, dá-se liberdade ao entrevistado até que se ganhe confiança e não se percam elementos que podem ampliar a visão do pesquisador (ZANELLI, 2002, p. 84).

De modo geral, ao longo das entrevistas, foi estabelecida uma conversa entre pesquisador e participante, indagando a respeito de suas origens, seu cotidiano, suas motivações, suas percepções acerca dos movimentos migratórios na localidade, bem como suas opiniões e impressões a respeito de características, tendências e desafios relacionados ao objeto investigado, conforme o andamento da conversa. Foi requerida autorização dos entrevistados para que as entrevistas fossem gravadas, sendo que, na maioria dos casos, tal autorização foi concedida pelos participantes da pesquisa.

Ao todo, foram entrevistadas 25 pessoas nas localidades pesquisadas, de distintos perfis, de um lado e outro da fronteira. No caso da Fronteira Sul do Brasil, foram doze participantes das entrevistas, e no caso da Fronteira Norte, foram treze participantes. Os roteiros empregados na consecução das entrevistas semi-estruturadas encontram-se no Apêndice 1 (para moradores locais e fronteiriços) e Apêndice 2 (para migrantes), considerando aspectos tais como:

- nacionalidade e ocupação laboral;
- impressões acerca da cidade e de sua relação com a fronteira;
- impressões acerca dos contingentes de pessoas que cruzam a fronteira;
- opiniões acerca de estruturas adequadas para receber migrantes;
- contexto econômico e laboral na cidade;
- políticas públicas para os que habitam ou cruzam a região de fronteira;
- principais desafios e benefícios, por conta da proximidade com a fronteira;
- motivações e/ou dificuldades para cruzar a fronteira;
- percepções acerca da recepção aos que cruzam a fronteira;
- sentimentos e/ou expectativas em relação à fronteira.

Uma breve caracterização dos participantes das entrevistas pode ser visualizada no Quadro 2, a seguir, em relação aos doze entrevistados na Fronteira Sul, contendo informações a respeito da codificação empregada para identificá-los na consecução da pesquisa, bem como a localidade em que foi realizada a entrevista.

Quadro 2. Caracterização dos participantes das entrevistas na Fronteira Sul

Identificação do(a) entrevistado(a)	Localidade em que foi realizada a entrevista	Breve caracterização do(a) entrevistado(a)
E1	Santana do Livramento	Agente de Polícia Federal, controle migratório no Brasil – Santana do Livramento
E2	Rivera	Comissário de Polícia Nacional, controle migratório no Uruguai – Rivera
E3	Rivera	Funcionário da Diretoria General de Promoción y Acción Social – Intendencia Departamental de Rivera
E4	Santana do Livramento	Funcionária da Secretaria de Assistência e Inclusão Social – Prefeitura Municipal de Santana do Livramento
E5	Santana do Livramento	Funcionária da Secretaria Municipal de Saúde – Prefeitura Municipal de Santana do Livramento
E6	Santana do Livramento	Juíza Titular da Vara de Infância em Santana do Livramento
E7	Rivera	Gerente de Empresa Comercial em Rivera
E8	Santana do Livramento	Funcionária da Vara de Justiça do Trabalho em Santana do Livramento
E9	Santana do Livramento	Representante de Associação Comercial e Industrial de Santana do Livramento
E10	Rivera	Integrante de Congregação Religiosa em Rivera
E11	Rivera	Migrante cubano
E12	Rivera	Migrante cubano

Fonte: elaboração própria.

Analogamente, o Quadro 3 contém breve caracterização em relação aos treze participantes das entrevistas na Fronteira Norte, além dos códigos adotados para identificá-los e a indicação de qual a localidade em que foram entrevistados.

Quadro 3. Caracterização dos participantes das entrevistas na Fronteira Norte

Identificação do(a) entrevistado(a)	Localidade em que foi realizada a entrevista	Breve caracterização do(a) entrevistado(a)
E13	Pacaraima	Agente administrativo da Polícia Federal, controle migratório no Brasil – Pacaraima
E14	Pacaraima	Funcionária da Secretaria de Assistência Social – Prefeitura Municipal de Pacaraima
E15	Santa Elena de Uairén	Comerciante no Centro de Santa Elena de Uairén
E16	Santa Elena de Uairén	Integrante de Congregação Religiosa em Santa Elena de Uairén
E17	Pacaraima	Motorista de caminhão para transporte de combustíveis na zona de fronteira
E18	Pacaraima	Comerciante no Centro de Pacaraima
E19	Pacaraima	Representante de Organização Não-Governamental em apoio a migrantes
E20	Pacaraima	Militar em serviço no Centro de Acolhimento Janokoida, em Pacaraima
E21	Santa Elena de Uairén	Funcionária de hospital em Santa Elena de Uairén
E22	Santa Elena de Uairén	Guia turístico em Santa Elena de Uairén
E23	Pacaraima	Migrante venezuelano alojado no Centro de Acolhimento Janokoida, em Pacaraima
E24	Pacaraima	Migrante venezuelana
E25	Pacaraima	Migrante venezuelano

Fonte: elaboração própria.

Em média, as entrevistas duraram cerca de vinte minutos. A maioria dos entrevistados, tanto na Fronteira Sul como na Fronteira Norte, autorizou que as entrevistas pudessem ser gravadas para análise posterior. As entrevistas foram realizadas ora em português, ora em espanhol, dependendo do idioma e da preferência do sujeito de pesquisa, tomando por base roteiros de entrevista que se encontram nos Apêndices.

Por sua vez, quanto às observações diretas, elas foram realizadas em cada contexto local com ênfase sobre o ato de se cruzar a fronteira, sobretudo nos pontos de travessia e em suas imediações. De acordo com a perspectiva de Lakatos e Marconi (1992, p. 45), a observação direta é um tipo de atividade que “utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade; (...) não consiste apenas em ver e ouvir, mas também examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar”. Desse modo, a observação direta é um método que pode ser definido como um acompanhamento presencial do objeto investigado, que sujeita o pesquisador a um contato mais direto com a realidade, o que pode inclusive complementar dados e informações obtidos por meio de outras técnicas de pesquisa.

Além de dados coletados por meio de entrevistas, pesquisa documental e observação direta, este estudo também levou em conta o uso de imagens (tais como mapas, fotos e símbolos pertinentes às faixas de fronteira investigadas) como fonte de informação, no sentido de aumentar a compreensão da problemática proposta e, assim, ampliar as possibilidades de análise do material coletado. O emprego de referências teóricas e metodológicas relacionadas à análise de tais recursos visuais advém, ainda, com base no estabelecimento de um diálogo com outros campos do conhecimento que também consideram o estudo do significado das imagens, tais como a história, a geografia, a antropologia e a semiologia (NOVAES, 2010).

Ao discutir a importância das imagens na sociedade contemporânea, Mitchell (1994, apud NOVAES, 2010, p. 49) argumenta que “vivemos em uma cultura dominada por figuras, simulações visuais, estereótipos, ilusões, cópias, reproduções, imitações e fantasias”. No âmbito das ciências sociais, em que a vida social e cultural pode ser analisada criticamente em termos de textualidades e discursos, Novaes (2010) chama a atenção para o debate teórico e os desafios metodológicos por meio dos quais se busca utilizar imagens gráficas – tais como mapas, fotos e ilustrações – como fonte de informação sobre fronteiras.

De acordo com Novaes (2010), tais imagens gráficas podem ser interpretadas e estudadas como “sistemas de signos” e “objetos privilegiados para se discutir a participação conjunta de textos e imagem nos processos de comunicação” (NOVAES, 2010, p. 50). Dessa maneira, como argumenta o autor, o emprego de recursos visuais diversos – tais como mapas e fotografias, dentre outros – em pesquisas erigidas no âmbito das ciências humanas e das ciências sociais pode proporcionar pontos de contato e possibilitar contribuições mútuas em prol de metodologias de análise interpretativa.

A esse respeito, cabe salientar que são indicadas as fontes por meio das quais foram consultadas e obtidas as imagens dos mapas utilizados ao longo deste estudo. Por outro lado, no caso das imagens obtidas por meio de fotografias, todas as fotos que constam neste estudo foram obtidas pelo pesquisador durante a fase de coleta de dados em campo nas localidades investigadas ao longo da faixa de fronteira ou em seus arredores, de modo que a coleta de dados se estendeu de fevereiro de 2017 a janeiro de 2019.

É pertinente salientar a participação do pesquisador em um grupo de pesquisa voltado à investigação acerca de dinâmicas migratórias e fronteiriças ao longo da faixa de fronteira entre Brasil e Uruguai, entre outubro de 2016 e abril de 2017, culminando na elaboração de um informe para a OIM promovendo uma análise de tais dinâmicas, bem como os marcos normativos vigentes em ambos os países, além da situação sociodemográfica da população residente nessa região. Muitas das informações obtidas nessa investigação foram levadas em conta para a consecução deste estudo, bem como os resultados consolidados dessa análise (CAMARA; DUTRA, CAVALCANTI, 2018).

Por todo o exposto, levando em conta as escolhas de técnicas e estratégias de pesquisa, bem como as diversas fontes consideradas na consecução da investigação, procedeu-se uma análise de conteúdo sobre todo o material obtido por meio da coleta de dados. A análise de conteúdo, de acordo com Lüdke e André (1986, p.41), corresponde a “um método de investigação do conteúdo simbólico das mensagens (...) abordadas de diferentes formas e sob inúmeros ângulos”.

Franco (2003, p.10), por sua vez, argumenta que a análise de conteúdo cada vez mais tem sido utilizada para “produzir inferências acerca de dados verbais e/ou

simbólicos, (...) obtidos a partir de perguntas e observações de interesse de um determinado pesquisador”.

Após a organização dos dados e o estabelecimento de unidades de análise, envolvendo leituras sucessivas do material coletado, buscou-se a identificação de temas mais reiterados em termos do objeto de pesquisa, considerando as dimensões de análise desenvolvidas em base conceitual, para possibilitar a comparação entre os casos. A esse respeito, Zanelli (2002, p. 84) afirma que:

Organizar e interpretar dados qualitativos é um processo de análise sistemática, em busca de uma descrição coerente. A organização em dimensões facilita e permite atribuir significados, ou interpretar a realidade pesquisada. A análise (organizar e interpretar) é também um processo recorrente de aprendizagem para chegar à compreensão do fenômeno.

Para a construção e consecução do estudo de casos, foram delimitadas, assim, dimensões a ser consideradas e analisadas em cada um dos casos, correspondente a cada par de localidades investigado na zona de fronteira. Buscou-se, para cada dimensão de análise, delimitar teoricamente seu significado, no âmbito da literatura pertinente ao tema, conforme apresentado a seguir.

2.2 DIMENSÕES DE ANÁLISE

Tal delimitação levou em consideração modelo interpretativo desenvolvido com base nos estudos de Garcia (2006) e de Machado (2010), no ensejo de servir de referência ao abordar estudos sobre fronteiras internacionais sob uma perspectiva interdisciplinar, levando em conta tipologias e epistemologias pertinentes aos estudos em fronteiras. São caracterizadas, a seguir, as oito dimensões de análise levadas em conta neste estudo, com base em aspectos teóricos e metodológicos apontados por estudos em região de fronteira.

- ⇒ Dimensão Histórica e Geográfica: tem por base o subcampo temporal e o subcampo espacial (GARCIA, 2006), bem como a perspectiva histórico-geográfica (MACHADO, 2010). Esta dimensão remete aos processos de transformação que ocorrem na fronteira ao longo de sua história, bem como ao *locus* da fronteira, ou seja, a presença e a existência física da fronteira, de sua linha imaginária, e sua caracterização em termos de facilidades ou dificuldades para atravessá-la. Considera como a fronteira foi formada, quais os principais marcos históricos em torno dela, quando e como se delimitou aquele espaço como uma região de fronteira, e qual a sua evolução ao longo do tempo. Também envolve a caracterização do espaço ao longo e em torno da fronteira, tais como recursos, denominações topográficas, espaços intermediários, densidades e fluxos, principais vias de comunicação, cidades, passagens de fronteira etc.

- ⇒ Dimensão Normativa e Institucional: tem por base o subcampo normativo (GARCIA, 2006) e as perspectivas política e institucional (MACHADO, 2010). Esta dimensão diz respeito à fronteira política, em termos de sistemas de representação institucionalizados, organizações políticas, normas e leis, mecanismos e procedimentos que regulam a travessia da fronteira, refletindo, em geral, a visão política da fronteira. As relações políticas entre dois ou mais Estados, e particularmente as normas e disposições legais relacionadas às fronteiras e às condições jurídicas daqueles que as cruzam, condicionando a evolução dos fluxos e as interações que ocorrem nos espaços fronteirícios.

- ⇒ Dimensão Econômica e Laboral: tem por base o subcampo material (GARCIA, 2006) e a perspectiva econômico-espacial (MACHADO, 2010). Esta dimensão considera as trocas de cunho econômico que se estabelecem entre ambos os lados da fronteira, de modo que está intimamente ligada à fronteira mercantil, mas também ao jogo de interações e interesses em torno das atividades produtivas na fronteira. Sempre que possível, as transações comerciais para um ou outro lado devem ser identificadas em termos de principais produtos, pontos de origem e destino, redes de distribuição, evolução das trocas etc. Outro aspecto importante nesta dimensão diz respeito às atividades econômicas tradicionalmente realizadas pelas pessoas que vivem na área fronteira, considerando mercado de trabalho e diferenças cambiais em cada lado da fronteira, bem como quais as principais ocupações laborais, a sazonalidade de trabalho, o acesso aos postos de trabalho.
- ⇒ Dimensão Cultural e Ideacional: tem por base o subcampo ideacional e o subcampo subjetivo (GARCIA, 2006) e a perspectiva cultural (MACHADO, 2010). Esta dimensão diz respeito à alteridade em relação ao que está do outro lado da fronteira, e ao imaginário coletivo que delimita a visão que prevalece sobre os outros - semelhantes ou estranhos, amigos ou inimigos - e as barreiras que os separam deles - étnica, linguística, religiosa, histórica, simbólica. Esse elo é condensado em imagens e símbolos, e sua produção e reprodução se insere em um processo de constante remodelação, tanto do conteúdo quanto dos mecanismos, dos sujeitos, dos suportes e, conseqüentemente, da própria identidade. Também aqui pode ser investigada a existência de uma cultura de fronteira. Leva em consideração, ainda, as atividades, atitudes, expectativas, experiências e emoções dos sujeitos que vivem e interagem nesses espaços liminares, em uma dimensão experiencial e personalizada da fronteira. Corresponde a uma apreensão subjetiva do espaço fronteiro, no sentido de descrever impressões e sentimentos em relação à fronteira, considerando as percepções sobre como a vida é vivida, as oportunidades que ela oferece, os impedimentos que ela traz, os principais cenários e modos de interação, as emoções que elas experimentam e manifestam.

De modo geral, considera-se que as dimensões de análises apresentadas preservam seu enfoque dinâmico, no sentido de que podem evoluir ao longo do tempo de modo a abarcar novos aspectos pertinentes à região de fronteira. Ademais, pressupõem a existência de relações múltiplas e complexas entre si, bem como certo grau de autonomia em cada uma, favorecendo dessa forma uma visão interdisciplinar que pode lançar luz sobre as fronteiras e os fenômenos que ali se desenvolvem.

Assim, por meio de exames sucessivos do material coletado e do arcabouço teórico em que se baseou a pesquisa, as dimensões definidas em relação à caracterização do fenômeno investigado podem ser refinadas e expandidas, possibilitando que os casos pudessem ser comparados com vistas a responder ao problema de pesquisa em termos da caracterização dos elementos inerentes às dinâmicas fronteiriças e migratórias que se observam no âmbito das localidades selecionadas junto à zona de fronteira.

2.3 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Em termos de limitações do estudo proposto, uma limitação refere-se aos procedimentos de coleta de dados em corte transversal, uma vez que a realização de uma coleta de dados longitudinal poderia permitir a mensuração, de forma mais adequada, da influência exercida por tais dimensões analíticas em termos da configuração de dinâmicas fronteiriças e migratórias não apenas nas cidades visitadas, como também em localidades situadas sobre outras faixas de fronteira.

Por conseguinte, outra limitação diz respeito ao fato de não terem sido empregadas técnicas de pesquisa quantitativa em consonância com as qualitativas, tal como sugerido por pesquisadores como Eisenhardt (1989), no sentido de conferir maior representatividade aos achados por meio da realização de uma *survey*, por exemplo, junto aos sujeitos de pesquisa nas localidades visitadas. Uma vez que o estudo envolveu a coleta de dados de cunho qualitativo, tal observação pode representar tanto uma *limitação* no âmbito desta investigação, como também uma *opção* da investigação, uma vez que, em tal decisão metodológica, foram consideradas limitações em termos de recursos materiais, temporais e pessoais disponíveis para se buscar responder a pergunta de pesquisa.

Após a apresentação e a caracterização das estratégias e técnicas de pesquisa selecionadas para a consecução deste estudo, bem como a escolha da estrutura metodológica para a investigação empírica com vistas à compreensão e análise do problema de pesquisa, avança-se ao próximo capítulo no sentido de apontar as bases teóricas pertinentes às migrações e às fronteiras, e adicionalmente sua delimitação e contextualização no contexto brasileiro.

Capítulo 3 –

APROXIMAÇÕES TEÓRICAS E CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE MIGRAÇÕES E FRONTEIRAS

A crescente importância de estudos sobre migrações internacionais e sobre fronteiras tem sido, efetivamente, objeto de um número expressivo de contribuições, de caráter teórico e empírico, que atestam sua diversidade, significados e implicações. Este capítulo fornece um panorama conceitual e contextualizado ao âmbito brasileiro no que se refere às migrações e às fronteiras, indicando, ainda, o marco teórico por meio do qual esses termos são compreendidos e caracterizados no bojo deste estudo.

Em caráter multidisciplinar, consideram-se os campos de conhecimento das Ciências Sociais, das Ciências Econômicas, da Geografia, da História, do Direito, da Ciência Política e das Relações Internacionais como alguns dos mais apropriados para a consecução de pesquisas capazes de explicar e descrever tal fenômeno. Para tanto, faz-se necessário delimitar de que forma esse tema se insere e se inter-relaciona no âmbito desses campos de conhecimento, enfoques, abordagens e contexto sócio-histórico em torno das migrações internacionais e das fronteiras.

Adicionalmente, procede-se, neste capítulo, uma caracterização da região das fronteiras brasileiras com os países vizinhos, englobando grande diversidade de regiões e localidades, sobretudo em aspectos demográficos, econômicos e culturais, de maneira que é relevante compreender como estes espaços são compreendidos e organizados em termos de eixos que dirigem políticas públicas para essas regiões.

3.1 ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

A complexidade que caracteriza as regiões de fronteira e os movimentos migratórios internacionais contemporâneos vem demandando a avaliação de paradigmas em enfoque mais amplo, para ser compreendida de modo mais coerente. A esse respeito, Patarra argumenta que: “tornam-se imprescindíveis a incorporação de novas dimensões explicativas e uma revisão da própria definição do que é o movimento migratório” (PATARRA, 2005, p.24).

Cabe salientar que os movimentos migratórios internacionais remetem a um olhar que os vislumbra em termos dos fenômenos sociais que por meio deles se processam, pois têm um forte componente político expresso, sobretudo, na organização dos Estados e na formação de organismos em âmbito internacional. Por meio de análises acerca de migrações internacionais, remete-se, assim, a uma reflexão sobre transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e culturais que se processam em âmbito internacional, no decorrer das últimas décadas.

Como afirma Bizerril (2012, p.17),

a despeito da especificidade do recorte da pesquisa de um determinado investigador, o tema das migrações globais é atravessado por questões simultâneas que não pertencem exclusivamente a nenhum campo disciplinar em particular.

É nessa perspectiva que se ressaltam rumos e direções tomados no âmbito de investigações sob enfoque multidisciplinar acerca de fronteiras e movimentos migratórios internacionais, os quais podem apontar interesses comuns dos principais sujeitos envolvidos, em âmbito local, nacional e internacional, bem como concepções e significados compartilhados em torno de inúmeros aspectos associados a migrações e fronteiras. Para tanto, é oportuno explicitar de que forma podem ser compreendidos e delimitados tais conceitos, inicialmente no tocante aos movimentos migratórios – ao longo desta seção –, e no tocante às fronteiras – na seção subsequente.

A respeito de desenvolvimentos teóricos em torno da temática dos movimentos migratórios na literatura pertinente em contexto internacional, cabe salientar a relevância de estudos tidos como seminais por pesquisadores do tema. Dentre tais obras, podem ser mencionados os estudos de estudiosos e pesquisadores da Universidade de Chicago, nos Estados Unidos, os quais, em relação ao tema das migrações, foram:

(...) os primeiros a tratar cientificamente dessas questões logo nas primeiras décadas do século XX, em estudos na cidade de Chicago (EUA), justamente no país mais imigrante que havia. (...) o pressuposto era de que os milhões de imigrantes recém-chegados haviam partido de outros 'mundos sociais' e, assim, talvez não se adaptassem ao *modus vivendi* dos norte-americanos, situação que poderia vir a engrossar ainda mais a lista dos problemas sociais de então. Segundo um dos mais importantes representantes do que viria a ser conhecido como a Escola de Chicago, Robert Park (1864-1944), o ato migratório quebrava o invólucro dos costumes sociais, libertando o indivíduo para novos empreendimentos e novas formas de interação social. Esse mesmo movimento, porém, criava uma certa 'instabilidade de caráter' na personalidade do migrante, na qual diferentes culturas se encontravam. Park chamou esse novo indivíduo de 'homem marginal' (CAVALCANTI et al., 2017, p. 417-418).

As abordagens teóricas desenvolvidas por estudiosos das migrações e das fronteiras no âmbito das ciências sociais, tais como Sayad (1998), Bourdieu (2012), Sassen (1980), Massey et al. (1993), e Castles e Miller (2009), são fundamentais para se compreender o caráter complexo e multifacetado que caracteriza os movimentos migratórios internacionais e as interações sociais que se configuram em torno da linha de fronteira.

Quanto às interações sociais, tal expressão significa "atos de indivíduos que se influenciam reciprocamente por meio da comunicação" (OLIVEIRA, 2017, p. 417), de modo que a relação entre migrações e interações sociais é central no que se refere às preocupações dos cientistas sociais que lidam com o tema. De acordo com o Dicionário Crítico de Migrações Internacionais:

Nas ciências sociais, foi o sociólogo norte-americano Herbert Blumer (1900-1987) quem cunhou, em 1937, a expressão 'interação simbólica' (...). Segundo Blumer, as interações são distintas das relações sociais. Enquanto nas últimas o comportamento dos indivíduos é antecipadamente organizado, nas interações, os atos comunicados quase instantaneamente são mediados por gestos e palavras cujos significados são interpretados por ambas as partes no próprio momento da ação social. Por isso, o termo 'interação simbólica', ou seja, uma interação que contém significado (OLIVEIRA, 2017, p. 417).

Por sua vez, Castles e Miller (2009) salientam que pesquisas acerca de migrações devem necessariamente envolver e privilegiar enfoques multidisciplinares, de modo que cada um tem sua relevância na compreensão do processo: Sociologia, Relações Internacionais, Ciência Política, História, Economia, Geografia, Direito, Psicologia, Antropologia, dentre outras áreas do conhecimento. Os autores argumentam que estudos sobre migrações internacionais se dividem em dois grupos bem delimitados de investigação social e científica: "primeiramente, pesquisas sobre

determinantes, processos e padrões de migração; e em seguida, pesquisas sobre os meios pelos quais os migrantes se incorporam nas sociedades que os recebem” (CASTLES; MILLER, 2009, p.20).

Acerca de estudos sobre a questão dos fluxos migratórios no Brasil, pode ser conferida especial atenção aos estudos desenvolvidos por muitos pesquisadores, tais como Cavalcanti (2005), Silva (2005), Baeninger (2008), Bassanezzi et al. (2008), Lopes (2009), Assad (2012), Cavalcanti e Parella (2013), Moreira e Oliveira (2013), Cavalcanti e Simões (2013), Pego et al. (2017), envolvendo diversas reflexões a respeito das dinâmicas migratórias no que concerne ao Brasil e a suas fronteiras, bem como acerca das influências desses movimentos migratórios em contexto nacional, regional e/ou local. Saliencia-se o interesse crescente que o tema vem despertando, em perspectiva multidisciplinar.

Tal interesse considera, como argumenta Cervo (2008, p.180), os “piques de imigração e de emigração” no Brasil, fazendo referência ao contexto histórico e internacional, sobretudo na segunda metade do século XX, entremeando-se à trajetória política, econômica e social do país a partir desse período. Adicionalmente, salienta Cavalcanti (2005, p.37) que essa é uma questão que vem ocupando continuamente as principais pautas nas agendas de governos e organismos internacionais, de modo que “o fenômeno migratório ganhou um protagonismo singular no cenário internacional”.

Haesbaert (2006, p.246) argumenta que o termo ‘migração’ diz respeito a “uma dimensão muito complexa e, no seu extremo, (...) há tantos tipos de migrantes quanto de indivíduos ou grupos sociais envolvidos nos processos migratórios”. Levando em conta tal caráter complexo e multidimensional das migrações, o autor opta por caracterizar aqueles que migram em termos de “uma entidade abstrata [que] é, na verdade, um somatório das mais diversas condições sociais e identidades étnico-culturais” (HAESBAERT, 2006, p. 246).

Assim, a literatura pertinente ao tema aponta que a migração sempre foi um elemento básico da condição humana, e que reflete questões individuais e coletivas que colocam à prova conceitos como Nação, Estado e Território. A relação entre a migração e o fato de se pertencer a um determinado Estado é ambígua: por um lado, envolve o encorajamento para que o indivíduo exerça sua liberdade de ir e vir; por outro lado, a ideia de pertencer a um Estado significa também uma estreita conexão

com o território e as pessoas sob controle do poder estatal. A questão das migrações envolve, nesse sentido, tanto o vínculo que o indivíduo estabelece com o país da nova morada quanto o vínculo que mantém com sua comunidade política original (BATISTA, 2009).

A esse respeito, Batista (2009, p. 8) argumenta que:

(...) não se trata, portanto, da simples transferência de uma comunidade política para outra, mas de todo um processo de inclusão e aceitação em outro território e no seio de outra comunidade política, nem sempre receptiva ou disposta a aceitar novos membros em suas atividades econômicas, políticas, sociais, culturais etc. Assim, embora haja nos textos internacionais e nas constituições contemporâneas a promessa de igualdade jurídica e de democracia republicana, a ausência de uma ligação formal da pessoa ao território no qual escolheu viver, ou foi forçado a se instalar, pode lhe negar qualquer sentido de cidadania e, portanto, capacidade de participar de qualquer forma positivada de democracia no país de acolhida.

A respeito da 'migração', Castles e Miller (2009, p.20) a caracterizam como “uma ação coletiva, que envolve mudança social e que afeta toda a sociedade tanto nas regiões que enviam seus nacionais como nas regiões que os recebem”. Segundo os autores, a concepção da migração como um processo contribui para exprimir o complexo conjunto de fatores e interações que culminam na migração internacional, e que influenciam seu curso, sua trajetória e suas rotas, de modo que as mudanças e os desafios decorrentes da decisão de migrar são consideráveis para os próprios migrantes, e podem ser vislumbradas em todos os estágios do processo migratório, seja nos países de origem, de trânsito ou de destino.

Quanto a rotas migratórias, Téllez (2003, p.209) as compreende como padrões de “recorrências de deslocamentos humanos entre dois conjuntos de espaços geográficos que representam as zonas de chegada e saída”. Assim, a expressão rota migratória diz respeito ao trajeto seguido por pessoas migrantes, ou grupamentos de pessoas migrantes, ao deslocar-se entre as fronteiras dos países, considerando países de origem, de passagem e de destino, bem como as estratégias traçadas e implementadas, os meios de transporte empregados e os recursos investidos para se efetuar a travessia.

Em relação ao termo “migrante”, Sayad (1998, p.54-55) o compreende como:

(...) essencialmente uma força de trabalho, e uma força de trabalho provisória, temporária, em trânsito. Afinal, (...) só tem razão de ser no modo do provisório e com a condição de que se conforme ao que se espera dele; ele só está aqui e só tem sua razão de ser pelo trabalho e no trabalho; porque se precisa dele, enquanto se precisa dele, para aquilo e lá onde se precisa dele.

Dessa forma, percebe-se que a concepção de Sayad (1998) a respeito do fenômeno pressupõe uma diferença fundamental entre o migrante (que cruza fronteiras voluntariamente no sentido de buscar melhores condições de vida a partir da oferta de sua mão-de-obra, em caráter permanente ou temporário), o refugiado (por meio de deslocamentos forçados, buscando afastar-se de situações de risco social decorrentes de calamidades, guerras e vulnerabilidades extremas) e o asilado (que envolve a saída de indivíduos do território de seu próprio país em decorrência de perseguições e outros fatores de ordem política).

De acordo com o Dicionário Crítico de Migrações Internacionais (CAMPOS, 2017, p.453), a migração é “uma mudança permanente de residência entre locais distantes”, de modo que:

(...) para que um deslocamento seja considerado como migração, é preciso que atenda, simultaneamente, a critérios temporais e espaciais. Pela dimensão temporal, que qualifica o critério de permanência ou durabilidade, é preciso que o indivíduo resida no local de destino por um período minimamente estabelecido para que sua mudança seja qualificada como migração. Pela dimensão espacial, exige-se que uma distância mínima entre as localidades de origem e destino do deslocamento seja percorrida pelo migrante. Excluem-se da migração, dessa forma, outros tipos de mobilidade espacial, como o turismo, as viagens de negócios ou estudos, os deslocamentos sazonais e os movimentos pendulares.

Observa-se, assim, a distinção entre os termos ‘migrante’ e ‘fronteiriço’, uma vez que o migrante cruza a fronteira no ensejo de estabelecer residência em caráter permanente ou temporário, enquanto o fronteiriço, conforme a Lei de Migração brasileira (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), é a pessoa nacional de país limítrofe que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho.

Por sua vez, também se pressupõe distinção entre os termos ‘migrante’ e ‘estrangeiro’, tal como mencionada por Sayad:

Um estrangeiro, segundo a definição do termo, é estrangeiro, claro, até as fronteiras, mas também depois que passou as fronteiras; continua sendo estrangeiro enquanto puder permanecer no país. Um imigrante é estrangeiro, claro, até as fronteiras, mas apenas até as fronteiras. Depois que passou a fronteira, deixa de ser um estrangeiro comum para tornar-se um imigrante. Se “estrangeiro” é a definição jurídica de um estatuto, “imigrante” é antes de tudo uma condição social (SAYAD, 1998, p.243).

Conforme salientado por Lopez (2009, p.32), o termo ‘migrante’ indica “movimento, ação, muito embora a condição de migrante permaneça após concluído o ato de migrar”. Assim, seu conteúdo expressa uma situação social e dinâmica,

enquanto o termo 'estrangeiro' está mais vinculado a uma situação jurídica (LOPEZ, 2009, p.32).

Os desenvolvimentos teóricos acerca de migrações e fronteiras, sobretudo nas últimas décadas, vêm se dedicando à investigação de temas e questões específicos, tais como: etnicidade, xenofobia, gênero, identidade, comunidade e cidadania. De acordo com Castles e Miller (2009), há relevantes desenvolvimentos produzidos acerca dos movimentos migratórios agrupados em diversas teorias e sistemas de classificação.

Por sua vez, o Dicionário Crítico das Migrações Internacionais (CAVALCANTI et al., 2017, p. 15), com base na literatura canônica pertinente ao tema, descreve e tipifica distintas abordagens teóricas sobre migrações internacionais, considerando “por um lado, as principais teorias que explicam por que as pessoas migram, e por outro, as principais correntes teóricas que discutem por que as migrações permanecem no tempo e no espaço”.

No ensejo de explicar por que as pessoas migram, tem-se as seguintes correntes teóricas: a teoria neoclássica (combinando a teoria individual da escolha racional com o modelo de atração/repulsão *'push and pull'*; a teoria da nova economia da migração; as teorias histórico-estruturais; a teoria do mercado de trabalho dual; e a teoria do sistema mundial. Por sua vez, como abordagens teóricas que explicam por que as migrações permanecem no tempo e no espaço, podem ser mencionadas: a teoria das redes migratórias; a teoria da perspectiva transnacional da migração; a teoria dos sistemas de migração; e a teoria da causação circular cumulativa ((CAVALCANTI et al., 2017, p. 16-21),

Por conta de suas perspectivas no sentido de explicar por que as migrações permanecem em relação às dimensões do tempo e do espaço – dentre outros aspectos –, este estudo confere especial atenção, no tocante a esse conjunto de correntes teóricas, à teoria das redes migratórias e à teoria da perspectiva transnacional da migração, as quais são explicitadas a seguir.

A respeito da teoria de redes migratórias, tal abordagem (RAMELLA, 1995; GURAK; CACES, 1998) analisa a formação de vínculos de apoio, de suporte e de divulgação de informações entre migrantes, de maneira que tais redes podem diminuir os riscos da migração, o que incentiva a própria mobilização entre as fronteiras

(Massey et al., 1993). Desse modo, as redes seriam uma fonte de capital social e, por conseguinte, facilitariam a integração dos migrantes na sociedade de destino.

De acordo com Portes (1999), essas redes correspondem a:

Conjuntos de associações recorrentes entre grupos de pessoas ligadas por laços ocupacionais, familiares, culturais ou afetivos. As redes (...) são importantes na vida econômica, na medida em que são meios de aquisição de recursos escassos, como o capital e a informação, e porque impõem simultaneamente estrangulamentos eficientes à prossecução ilimitada dos interesses pessoais (PORTES, 1999, p. 12-13).

De acordo com Ramella, (1995), o emprego da metáfora da rede nos estudos migratórios se generalizou rapidamente, numa busca por novos caminhos por parte daqueles que criticaram e rejeitaram o enfoque estruturalista, que enfatizava os fatores de expulsão e ignorava as escolhas dos emigrados, as quais, quando mencionadas, eram julgadas como irrelevantes. Assim,

Para a metáfora da rede, passaram a ser considerados os emigrantes como atores racionais, que buscam objetivos e mobilizam para tanto os recursos à sua disposição, tais como recursos relacionais, ou seja, relações pessoais que servem para conseguir informação, escolher o destino, inserir-se no mercado de trabalho etc. (RAMELLA, 1995, p.11).

A partir da ideia de uma rede de apoio que se constrói em torno dos migrantes, os estudiosos das redes migratórias demonstraram a importância do estudo analítico para se compreender os processos sociais através dos quais a informação passa e se difunde. São esses processos (e não o encontro abstrato entre oferta e demanda) os que influem diretamente sobre a natureza e a composição da emigração, e sobre a colocação dos emigrados no mercado de trabalho dos países receptores, ou seja, suas posições e suas recompensas (RAMELLA, 1995).

Gurak e Caces (1998) ressaltam a importância de redes baseadas em laços de parentesco, amizade e comunidade para a formação e o apoio à migração, conformando uma ideia de dinâmica da migração. Nesse contexto, as redes vinculam a comunidade emissora com a receptora e proporcionam uma estrutura coerente às populações de migrantes, de modo que operam e variam de acordo com contextos étnicos e políticos, e têm impacto sobre os migrantes e o movimento de migração. Redes migratórias, assim, correspondem a construções complexas e variáveis, interligadas a outros fatores no âmbito dos sistemas migratórios. Os autores salientam a importância de se analisar o processo geral de formação de uma comunidade de migrantes, e argumentam que:

(...) as redes migratórias, ao interagir com a sociedade de destino e de origem, constituem a matéria prima para formação de comunidades étnicas na sociedade de destino. A persistência de vínculos entre descendentes e imigrantes radicados e as comunidades na sociedade de origem, mesmo em períodos de imigração reduzida, demonstra o papel que corresponde às comunidades étnicas já assentadas para manter o impulso com o que podem contribuir ao processo migratório (GURAK; CACES, 1998).

Ramella (1995) salienta como temas relevantes que o enfoque da rede permite reintroduzir e aprofundar: o caráter não indiferenciado dos fluxos migratórios, e as oportunidades às quais os migrantes têm acesso, especialmente através do acesso à informação. Assim, o que estrutura tais oportunidades são as redes de relações que os migrantes constroem e tomam parte, de modo que “tais oportunidades estão socialmente determinadas, pois não dependem de características pessoais, mas sim das relações entre os atores” (RAMELLA, 1995, p.15).

Por sua vez, Gurak e Caces (1998) argumentam que, embora as redes migratórias possam originar-se como redes de parentesco fortemente entrelaçadas, as necessidades subjacentes de diversos recursos (apoio com sistemas legais, melhor emprego, melhor moradia, opções de escolaridade, injeções financeiras etc.) devem predispor os migrantes a abrir suas redes e envolver elementos especializados além das bases em que se assentam e operam. Muitos dos novos elementos (pessoas, agências etc.) desempenham papéis regulares e importantes na comunidade imigrada, mas só estão debilmente ligados à maior parte dos membros da rede (GURAK; CACES, 1998).

Massey et al. (1993) ressaltam que o papel desempenhado pelas redes contribui para que o processo migratório seja mais seguro e viável para os migrantes e suas famílias. Desse modo, as redes aumentam a probabilidade de circulação internacional, porque além de garantirem segurança, contribuem para a redução dos custos e os riscos do processo migratório e podem ainda aumentar o retorno líquido esperado. A análise da composição da rede e de suas formas torna-se, assim, o ponto central, porque fornece uma chave explicativa para o fenômeno a partir desses elementos que abrem ou fecham o acesso às oportunidades.

Por sua vez, no decorrer da década de 1990, outra abordagem teórica foi introduzida nos estudos sobre as migrações internacionais. Esta teoria é conhecida como a teoria da perspectiva transnacional da migração, ou da comunidade

transnacional (PORTES, 1999; LEVITT; SCHILLER, 2004; CAVALCANTI, 2005). De acordo com Vertovec (1999, p.447), tal teoria transnacional:

(...) descreve uma condição em que, apesar de grandes distâncias e da presença de fronteiras internacionais (e todas as leis, regulamentos e narrativas nacionais que elas representam), certos tipos de relacionamentos se intensificaram globalmente e agora tomam forma paradoxalmente em uma arena de atividade em escala planetária, ainda que comum, também virtual.

Na perspectiva transnacional, salienta-se a necessidade de se compreender as novas migrações enquanto transmigrações, uma vez que o migrante não rompe suas relações culturais, sociais, econômicas ou familiares com seu país de origem e acaba interligando essas relações com a nova sociedade receptora (PORTES, 1999; CAVALCANTI, 2005). Dessa forma,

(...) o transnacionalismo emergiu da constatação que os imigrantes mantêm contatos entre o estrangeiro e o seu país de origem e fazem de ambos um território único de ação social. A partir de uma análise transnacional, os imigrantes já não estão desenraizados, ao contrário movem-se livremente de um lado para o outro através de fronteiras internacionais e/ou entre culturas e sistemas sociais diferentes. Estes migrantes influenciam a mudança nas comunidades de pertença, não só através das suas remessas econômicas, mas igualmente através de remessas sociais (GÓIS et al., 2006, p. 113).

Além de fornecer explicações sobre a perpetuação dos movimentos migratórios, tal perspectiva teórica também contribui no sentido de evidenciar o desenvolvimento de diferentes modelos migratórios e de formas de interação entre os migrantes com as sociedades de acolhimento. De acordo com Portes (1999), uma das mudanças introduzidas pela teoria transnacional consiste, assim, no fato dos imigrantes passarem a ser vistos como transmigrantes, ou seja, indivíduos que mantêm atividades transnacionais e práticas transnacionais com dois países ou mais.

Para Castles e Miller (2009), o termo 'transmigrante' pode ser utilizado para identificar pessoas que participam de comunidades transnacionais baseadas na imigração. Não obstante, os autores ressaltam que nem todos os migrantes podem ser caracterizados como tal, de modo que não seriam considerados transmigrantes aqueles migrantes que não mantêm ou não promovem vínculos entre as comunidades de origem e de destino. Por sua vez, Tedesco (2012, p.43) compreende o transmigrante como "alguém que imprime processos concomitantes, ou quase, entre dois territórios [o que] se manifesta em múltiplas atividades, situações, correlações, intercâmbios e vínculos".

A respeito da teoria da perspectiva transnacional, Portes, Guarnizo e Landolt (1999, p.219) delimitam seu conceito em termos de “ocupações e atividades que requerem contatos regulares e socialmente sustentados ao longo do tempo através de fronteiras nacionais, para sua implementação”. Tal concepção, assim, envolve tanto os indivíduos como suas redes de relações sociais e suas comunidades, além de estruturas mais amplas e institucionalizadas, tais como os governos nacional e local.

Os autores salientam a importância, por razões metodológicas, em se definir apropriadamente a unidade de análise nessa perspectiva transnacional, a qual corresponde ao indivíduo e suas redes de apoio. Nesse sentido, outras unidades, tais como comunidades, empresas e grupos políticos, dentre outros, “também exercem influência em estágios subsequentes e mais complexos. Ainda assim, o indivíduo e suas redes correspondem ao ponto de partida mais viável para investigações sobre esse tópico” (PORTES; GUARNIZO; LANDOLT, 1999, p.220).

Cabe destacar, a respeito da abordagem transnacional, a investigação realizada por Cavalcanti e Parella (2013) com o objetivo de analisar o retorno dos emigrados a partir de uma perspectiva transnacional das migrações. Por meio dessa análise, os autores refletem sobre a complexidade inerente à prática do retorno ao país de origem em uma época em que as migrações estão fortemente marcadas por práticas sociais transnacionais. Nesse sentido, salientam que:

(...) compreender o retorno implica ir mais além das tradicionais lógicas interpretativas do retorno unicamente como o processo inverso da emigração. Assim, a ideia do retorno na atualidade se encontra em constante movimento, cada vez mais ‘desterritorializado’, e onde o transnacionalismo se converteu em uma realidade presente (CAVALCANTI; PARELLA, 2013, p.17).

Outro aspecto relevante desta abordagem, de acordo com Castles e Miller (2009), consiste na introdução do termo ‘comunidades transnacionais’, as quais que podem ser compreendidas como grupos baseados em dois ou mais países, envolvidos em atividades transmigrantes significativas, recorrentes e duradouras, que podem ser de natureza econômica, política, social ou cultural. Neste sentido, a melhoria nas tecnologias de transporte e comunicação, por um lado, possibilitaram maior interconexão entre o migrante e o seu país de origem, e por outro lado contribuíram “para o crescimento da mobilidade circular ou temporária, em que, as pessoas migram repetidamente entre dois ou mais lugares onde têm ligações econômicas, sociais ou culturais” (CASTLES; MILLER, 2009, p.30).

Castles e Miller (2009) salientam que essas concepções teóricas em torno dos temas das migrações internacionais contribuem para a compreensão de que as abordagens teóricas que se propõem a explicar a origem e a continuidade dos fluxos migratórios não são necessariamente contraditórias entre si, mas complementares. Assim, ressaltam a relevância em se realizar investigações sob o enfoque interdisciplinar, o que possibilita a interpretação da mobilidade dos indivíduos sob diferentes aspectos e perspectivas, de modo que, por meio da interdisciplinaridade, é possível uma compreensão mais abrangente do fenômeno migratório.

As migrações internacionais, desse modo, correspondem a um fenômeno complexo e multifacetado, cuja análise vai muito além do cruzamento de fronteiras e limites internacionais. Não obstante, a passagem pela fronteira representa uma etapa de considerável importância no que se refere às migrações, e aos diversos aspectos que podem facilitá-la ou restringi-la.

A seguir, é conferida especial atenção à evolução das migrações internacionais para o Brasil, em termos da caracterização das migrações internacionais no país e sua contextualização sócio-histórica. Tem-se, assim, a evolução de movimentos migratórios no Brasil, desde o século XIX até movimentos mais recentes, contribuindo no sentido de fornecer embasamentos relevantes à consecução da pesquisa.

1.2 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS PARA O BRASIL

De modo a situar o leitor deste estudo em relação ao tema das migrações internacionais no contexto brasileiro e à sua evolução no país, optou-se por tecer um breve panorama acerca dos aspectos característicos mais relevantes aos movimentos migratórios para o Brasil ao longo de sua história. Dessa maneira, são apresentados a seguir alguns dos principais marcos históricos na evolução dos movimentos migratórios internacionais para o território brasileiro, salientando mudanças políticas e jurídicas em relação aos migrantes, estabelecidas pelo governo brasileiro em cada período.

Baseando-se em estudo de Douglas Massey, o Dicionário Crítico das Migrações Internacionais – desenvolvido por pesquisadores do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) – aponta que as migrações na Era Moderna podem ser delineadas em quatro períodos: (1) período mercantil, que se estende de 1500 a 1800; (2) período industrial, de 1800 até 1925; (3) período de migração limitada, de 1925 até o final da Segunda Guerra Mundial; e (4) período pós-industrial, que se inicia nos anos 1960 e se estende até os dias de hoje (CAVALCANTI et al., 2017).

No primeiro período, denominado mercantil, os fluxos migratórios à época eram protagonizados principalmente pelos europeus, por meio dos processos de colonização ou do crescimento econômico do capitalismo mercantil. Por sua vez, no decorrer do período seguinte, o industrial, as migrações:

(...) eram basicamente Norte-Sul ou Norte-Norte, com destaque para a saída de europeus para os países da América do Sul e do Norte. De fato, de 1800 a 1925, mais de 48 milhões de pessoas saíram dos países industrializados da Europa em busca de novas vidas nas Américas e na Oceania. (...) Nesse período, países como o Brasil, Uruguai, Cuba e México também receberam milhares de europeus nos seus territórios. No caso específico do Brasil, entre 1874 e 1930, foi o período histórico com maior intensidade dos fluxos de imigração (...) cerca de 4,07 milhões de migrantes entraram no país (CAVALCANTI et al., 2017, p. 13-14).

No terceiro período, por conseguinte, denominado período de migração limitada, houve uma redução dos fluxos internacionais, por conta do período entre-guerras e da crise de 1929, que provocaram o enfraquecimento e a limitação das migrações de pessoas, as quais vão se intensificar novamente no quarto período, denominado pós-industrial, no qual:

as migrações internacionais ganharam novos contornos, sobretudo com um movimento predominantemente Sul-Norte. Em um movimento reverso, as pessoas do Sul global passam a estar presentes nos espaços urbanos do Norte. (...) O caso do Brasil é um exemplo desse fluxo migratório reverso. A emigração brasileira, em grande número, começou na segunda metade da década de 1980, e foi um completo processo de mudança da tradicional imagem do Brasil como um país receptor de população imigrante (CAVALCANTI et al., 2017, p. 14).

Feldman-Bianco (2014) argumenta que, em todos esses períodos apontados por Douglas Massey, as migrações na Era Moderna estão diretamente relacionadas aos processos de expansão do capitalismo, entremeando-se, ao longo desse percurso, às categorizações socioculturais baseadas na noção de racialização, à colonialidade do poder, às estruturas de dominação e a desigualdades sociais.

Levando-se em conta o contexto sócio-histórico específico do Brasil, a própria história do país pode ser contada a partir das migrações e dos deslocamentos de pessoas para e dentro de seu território, de modo que, em seu início, os fluxos migratórios diziam respeito, usualmente, à política de atração de estrangeiros. Por meio da imigração livre, estabelecida pela primeira vez durante o Brasil Império, um novo agente social passou a desempenhar, sobretudo a partir da segunda metade do século XIX, um papel cada vez mais relevante no país: o imigrante.

Na perspectiva brasileira, a expansão do capitalismo em termos da produção e da exportação de produtos primários culminou não só na necessidade de mais mão-de-obra para alimentar a produção, como também sua transformação de escrava para livre. Outros aspectos foram considerados, como a necessidade de povoamento diante de baixa densidade demográfica, a existência de espaços e mercados de trabalho acessíveis aos estrangeiros, aspectos ideológicos que privilegiavam o ingresso de contingentes de raça branca, preferencialmente europeia, bem como o forte estímulo do Estado brasileiro de modo a atrair migrantes (SEYFERTH, 2002).

A esse sistema de incentivos à imigração, impulsionado tanto pelas elites cafeeiras detentoras de poder político econômico quanto pelo aparato governamental do Estado brasileiro, Beiguelman (1981) se refere como imigrantismo, como um sistema que substituiu, gradualmente, o escravismo como forma de produção privilegiada no Brasil Império. De acordo com Bassanezi et al. (2008), o sistema escravista no século XIX já dava sinais de esgotamento, de modo que a opção pela manutenção dos escravos se tornava cada vez mais difícil, mais cara e mais arriscada. Nesse contexto, ainda marcado pela predominância do escravismo, os fazendeiros

passaram a tomar consciência de que tinham um problema de oferta de mão-de-obra para uma lavoura em plena expansão. Detentores de poder político e econômico e de grande influência junto ao Estado brasileiro, esses setores oligárquicos, vislumbrando para breve a abolição da escravatura, precisavam não apenas de um novo trabalhador, mas também de um novo regime de trabalho.

A lavoura cafeeira, principalmente após 1871 – quanto decresce o interesse em povos escravizados –, passou a apresentar a tendência de se organizar, gradualmente, com base no trabalho imigrante, e se voltava para as possibilidades propiciadas pelo surto imigratório de alguns países da Europa, como a Itália. Desse modo, grande parte desses imigrantes, como colonos, passavam a ser empregados nos cafezais em formação. A introdução de imigrantes em famílias, como salienta Beiguelman (1981, p. 32) permitia ao fazendeiro “obter um suprimento de trabalho suplementar de baixo custo, fornecido pelos demais membros do grupo familiar, enquanto que ao colono se tornava possível, através da cooperação da unidade familiar, um melhor aproveitamento das oportunidades de ganho”.

Com o sistema de imigrantismo em grande escala, subvencionado com recursos das administrações provincial e nacional, a lavoura cafeeira passava, cada vez mais, a interpretar a imigração subvencionada como alicerce de um abundante mercado de trabalho estrangeiro, que caberia aos cofres públicos proporcionar. Dessa forma, o imigrantismo oferecia a apropriação de mais ganhos à lavoura cafeeira do que a manutenção do escravismo. E é nesse sentido que, gradativamente, o desinteresse da lavoura cafeeira pelo suprimento em escravos torna evidente para a consciência nacional à época a perspectiva da viabilidade de um movimento voltado à abolição da escravatura (BEIGUELMAN, 1981).

Assim, às vésperas da abolição e definido o colonato como a forma de remuneração dos trabalhadores estrangeiros, restava convencer o trabalhador europeu a emigrar para o Brasil. Bassanezi et al. (2008) destacam que foram investidos esforços para a melhoria da imagem do país no exterior foram feitos, ao mesmo tempo em que agentes de divulgação foram contratados para percorrer aldeias recrutando imigrantes. Havia condições que favoreciam a emigração em alguns países europeus, especialmente a Portugal, Espanha e Itália, acumulando uma população rural excedente. Tais esforços foram mantidos e intensificados com o fim da Monarquia e com o advento da República.

Por sua vez, os fazendeiros de café tinham grande interesse em prover suas lavouras com uma oferta de trabalho abundante, que reduzisse os custos de mão-de-obra. Com a prosperidade do negócio do café, providenciaram mecanismos de financiamento tanto da produção como da comercialização do produto, bem como da importação de imigrantes com apoio do Estado brasileiro, através de uma política de subsídios que privilegiava a imigração em unidades familiares. De acordo com Silva (2005, p.115), a elevação na entrada de imigrantes nesse período decorria da conjugação dos seguintes fatores: desenvolvimento da cafeicultura, proibição do tráfico negreiro, facilidades materiais oferecidas aos imigrantes pelos cafeicultores, abolição da escravatura e intranquilidade social nos países de onde emigravam as principais correntes de migrantes para o Brasil à época – italianos, alemães, espanhóis, sírio-libaneses, poloneses, ucranianos e japoneses.

Como argumenta Lopes (2009), a forma como foi conduzido o processo de abolição da escravatura – que não pretendeu claramente a plena incorporação dos ex-escravos à sociedade – gerou a necessidade de atração de imigrantes para manter em funcionamento a economia agrícola. O afluxo de imigrantes entre 1880 e 1934 é estimado em cerca de 4,5 milhões de pessoas, tão contundente quanto o número total de ingressos de africanos escravizados durante todo o período em que o tráfico negreiro estava permitido.

Ao mesmo tempo em que a imigração foi concebida para a ideia de construir o país (ocupando terras para impedir que fossem invadidas) e incorporar mão-de-obra aos setores agrários em franca expansão, a chegada dos imigrantes e seu ‘abrasileiramento’ eram apontados como relevantes para a manutenção da unidade nacional. Nesse sentido, a imigração nesse período foi tratada de forma utilitarista, como salienta Lopes (2009), vinculada com interesses de povoamento, substituição de mão-de-obra e constituição da identidade nacional.

Como ressalta Beiguelman (1981), o fim da escravidão, longe de ser um processo de confirmação de direitos humanos, teve motivações predominantemente econômicas, tais como custos de manutenção da escravidão e pressões internacionais motivadas por interesses comerciais. Desse modo, após a abolição da escravatura em 1888, não se cogitou a doação de terras para escravos libertos, tampouco o pagamento de qualquer compensação. Além disso, como salienta Lopes (2009), os ex-escravos não tiveram as mesmas oportunidades concedidas aos

imigrantes europeus, como se sua presença no país houvesse sido ignorada a partir do momento em que a escravidão foi abolida.

Desse modo, quando já se anunciava o fim da escravidão, a cafeicultura e o governo imperial já tratavam de atrair imigrantes europeus para as regiões Sul e Sudeste do país, com aportes financeiros custeados pelo governo. Além da política de incentivo do governo brasileiro, mais imigrantes foram atraídos para o Brasil em razão de instabilidades e precária situação social e econômica em vários países europeus. Lopes argumenta que essa política migratória:

(...) impôs uma contradição que até hoje influi na sociedade brasileira. Com efeito, a política desqualificava o nacional enquanto trabalhador para justificar a imigração estrangeira, e desqualificava o imigrante enquanto estrangeiro para justificar medidas discriminatórias que resultavam nos privilégios das elites (LOPES, 2009, p.277).

A principal intenção que motivava a introdução de imigrantes é usualmente reconhecida como a de substituir o trabalho escravo pelo assalariado, sobretudo para manter a expansão no cultivo do café. Não obstante, Lopes (2009, p. 277) identifica outras motivações relevantes, tais como: a pressão exercida por outras nações em torno do encerramento do tráfico negreiro e da abolição do sistema escravocrata no Brasil; a predisposição das elites em promover o “embranquecimento” da população brasileira; e o apoio conferido pelos cafeicultores à introdução do imigrante como um meio para resguardar o sistema produtivo que lhes conferia poder político e econômico.

Nesse sentido, Lopes (2009) menciona que uma verdadeira política de branqueamento da população foi estabelecida em 1890, no Governo Provisório da República. Adicionalmente, a autora destaca o Decreto nr. 528, de 28 de junho de 1890, o qual, com o pretexto de regularizar o serviço de imigração da nova república, bem como no sentido de impulsionar a imigração e proteger os imigrantes, estabelecia o seguinte:

DA INTRODUÇÃO DE IMMIGRANTES:

Art. 1º É inteiramente livre a entrada, nos portos da República, dos indivíduos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos à acção criminal do seu paiz, exceptuados os indígenas da Asia ou da Africa, que somente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admitidos, de acordo com as condições que forem então estipuladas (LOPES, 2009, p.277).

Bassanezi et al. (2008) também reconhecem que uma ideologia valorativa da raça branca contribuiu para a opção pela imigração europeia, em detrimento dos

escravos e seus descendentes, o que também determinou que os imigrantes adentrassem em um patamar da estrutura social superior ao da população de escravos libertos no Brasil. A própria imigração japonesa dependeu de autorização especial para ser implementada, e apenas após restringidas as possibilidades de se manter os influxos de imigrantes europeus, especialmente italianos. Da perspectiva do imigrante, Bassanezi et al. (2008) argumentam que os subsídios e as esperanças de amealhar renda e de ter acesso à terra, veiculadas pela propaganda e pelos agentes recrutadores do Estado brasileiro, tornaram o destino brasileiro atraente a muitos migrantes, atraídos principalmente no âmbito do impulso econômico que dinamizava as regiões produtoras de café no Brasil.

Assim, a evolução do ingresso dos imigrantes no Brasil durante esse período de pouco mais de um século que vai desde a independência, em 1822, até o início dos anos 1930. De acordo com Silva (2005), identificam-se dois períodos distintos: um entre 1808 e 1850, e outro entre 1850 e 1930. O autor argumenta que:

A primeira fase, situada entre a Abertura dos Portos do Brasil por Dom João em 1808, e a Lei Euzébio de Queirós, que proibiu o tráfico de escravos em 1850, caracterizou-se pela presença de um pequeno fluxo imigratório, explicado pela fácil obtenção de mão-de-obra escrava, pela instabilidade política do período regencial e pela longa Guerra dos Farrapos, que se estendeu de 1835 a 1845. As principais correntes eram de açorianos, suíços, alemães e prussianos. A segunda fase abarca o período entre a Lei Eusébio de Queirós, de 1850, e a Revolução de 1930, identificando-se como a de maior entrada de imigrantes devido à conjugação dos seguintes fatores: desenvolvimento da cafeicultura, proibição do tráfico negreiro, facilidades materiais oferecidas aos imigrantes pelos cafeicultores, abolição da escravatura e intranquilidade social no Sul da Itália, em decorrência do processo de unificação do Estado italiano. As principais correntes eram de italianos, alemães, portugueses, espanhóis, sírio-libaneses, poloneses, ucranianos e japoneses (SILVA, 2005, p.115).

O fim desse segundo período teve como referência uma série de acontecimentos relevantes: o término da política de subsídio do governo à imigração em 1927; a crise econômica de 1929 e a crise de superprodução do café; restrições impostas por diversos países europeus para a emigração de seus nacionais; e restrições impostas à imigração pelo governo de Vargas nos anos 1930, com a política de cotas e de nacionalização que pretendia a assimilação – à força, se necessário – da nacionalidade brasileira por parte dos imigrantes e de seus descendentes. Assim, a partir da década de 30, com a crise econômica mundial que acometeu pesadamente a atividade cafeeira, e com as restrições impostas à imigração, os fluxos migratórios

para o Brasil se reduziram drasticamente em relação ao que se observava no período anterior, embora jamais tivessem cessado (SILVA, 2005).

A partir da década de 1930 estabelece-se uma campanha de nacionalização planejada para impor a assimilação, cerceando as etnicidades e suas manifestações através da intervenção direta na organização comunitária e na cultura dos grupos imigrados. A esse respeito, Seyferth salienta que:

A legislação do Estado Novo tanto reflete os pressupostos mais amplos da eugenia – restringindo a entrada de doentes, aleijados, de conduta nociva, etc. – como contém outras referências que apontam para critérios racialistas – caso dos ciganos, por exemplo. Um bom exemplo da política restritiva está no Decreto-Lei 406, de 4/5/1938, cujo artigo 2º reserva ao governo federal o direito de limitar a entrada de “indivíduos de determinadas raças ou origens, ouvido o Conselho de Imigração e Colonização” (SEYFERTH, 2002, p.139).

Assim, o viés da segurança nacional e a preocupação com o controle sobre os imigrantes foi consolidando-se cada vez mais na legislação voltada à chegada e ao estabelecimento de estrangeiros no Brasil. A atuação do Estado perante os imigrantes, à época, era claramente assimilacionista, de modo que, como afirma Seyferth (2002, p. 146), o imigrante ideal era o mais assimilável e o melhor para povoar – o colono –, e “a expressão ‘condições etnográficas’ era empregada para mascarar certos desideratos racistas fixados na ‘boa’ imigração”.

A partir da década de 50, o Brasil voltou a atrair algumas correntes migratórias de contingentes populacionais (principalmente portugueses, espanhóis, italianos e japoneses) que deixavam regiões afligidas por dificuldades e carências decorrentes do período pós-guerra. No entanto, como argumenta Silva (2005), o golpe militar brasileiro no decênio seguinte inaugurou uma fase de instabilidade interna que motivou, uma vez mais, a queda nos fluxos migratórios para o Brasil, a qual perdurou até a década de 70, quando o período de desenvolvimento conhecido como o ‘milagre brasileiro’ passou a atrair migrantes de países vizinhos, os quais também enfrentavam dificuldades econômicas e/ou políticas à época.

A lei em vigor no Brasil nessa época era o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815) de 19 de agosto de 1980, sob a forma de normas provenientes do período militar, conforme a égide da segurança nacional. Tal legislação, enquanto vigente, tinha como elemento central o foco na segurança, e uma série de controles que colocavam o migrante como alguém que poderia trazer riscos para o país. Não obstante, a própria história demonstrava o contrário, de modo que os contingentes de migrantes que aqui

chegaram contribuíaam ativamente em prol da riqueza nacional, ensejando-se, cada vez mais, a necessidade de revisar a ênfase no tema da segurança nacional sobre a questão migratória, de modo a reconhecer tais migrantes como sujeitos de plenos direitos. Nesse sentido, considerável parte das normas do Estatuto do Estrangeiro teve seu conteúdo alterado ou seu significado ajustado por instâncias como o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), enquanto projetos de lei para uma nova legislação migratória no Brasil tramitavam no Congresso Nacional.

Dessa forma, quase 40 anos após o início da vigência do Estatuto do Estrangeiro, uma nova Lei de Migração (Lei nº 13.445) foi aprovada em 24 de maio de 2017, reconhecendo como um de seus pilares que a migração corresponde a um direito humano, e agregando contribuições de vários pensadores e intelectuais sobre o tema. A concepção da nova Lei migratória no Brasil almejou aproximar direitos e prerrogativas dos migrantes aos dos nacionais, de modo a reduzir distinções que antes prevaleciam.

Tal posicionamento do Brasil na questão migratória envolve, assim, a assunção de uma ótica de direitos do migrante, os quais devem ser reconhecidos, consolidados e respeitados. A Lei de Migração trata não apenas de imigrantes, mas também de emigrantes, em favor dos contingentes de brasileiros que vivem fora do país. Tais dispositivos foram apontados como uma inovação dessa lei, ao tratar dos que chegam e dos que vão, bem como de apátridas e refugiados, observando normas internacionais próprias. É, portanto, um marco normativo substitui o viés da segurança nacional, ao versar sobre diversos temas relacionados à migração.

Tal panorama contribuiu para que fossem explicitados os direitos dos migrantes, de modo que não mais se negassem direitos porque não se encontrassem expressamente mencionados e preconizados em legislação específica. Esses avanços consolidaram, assim, garantias que a Constituição Federal de 1988 assegura a todos, em termos de vedação de tratamento discriminatório, bem como igualdade de acesso a direitos fundamentais, mesmo para aqueles que não estejam em situação migratória regular.

Quanto aos principais movimentos migratórios para o Brasil nos últimos anos, cabe salientar os fluxos de chegada de pessoas provenientes de nacionalidades que atualmente representam os principais contingentes de migrantes que residem no país. A esse respeito, cabe salientar que:

Diferentemente das imigrações do final do século XIX e princípios do XX, em que os fluxos migratórios para o Brasil eram protagonizados por pessoas do norte global, basicamente por europeus, na atualidade são imigrantes do sul global que ocupam o ranking das primeiras nacionalidades no país. Destacam-se os haitianos, principal nacionalidade no mercado de trabalho, os venezuelanos, fluxo migratório que cresceu de forma significativa a partir de 2016, além de outras nacionalidades, como senegaleses, bolivianos, colombianos e bengalis (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO, 2019, p. 3).

A Tabela 1 ilustra tais informações, conforme consta no Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais em 2019, sobre Imigração e Refúgio no Brasil.

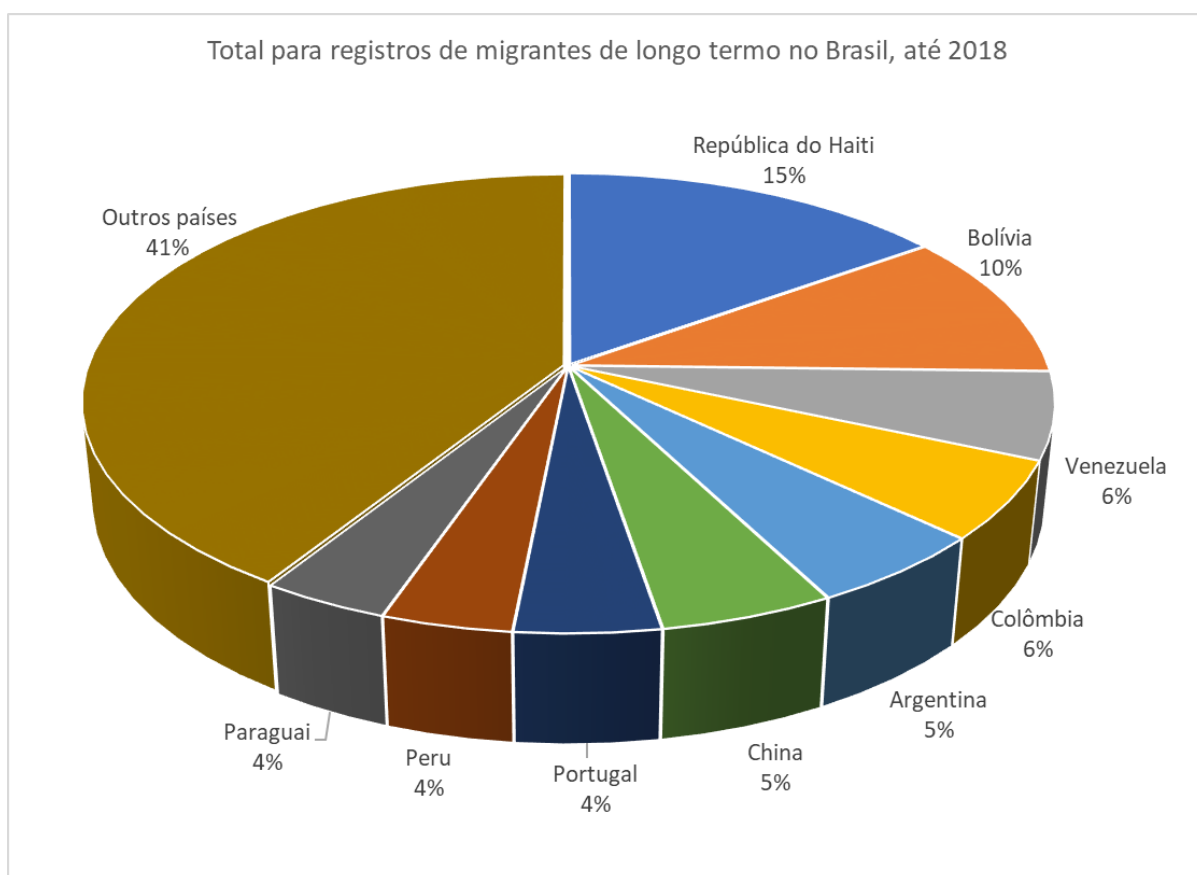
Tabela 1: Número de registros para migrantes de longo termo, por ano de entrada, segundo principais países de nascimento (até 2010/18)

Principais países de nascimento	Até 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
República do Haiti	401	2.652	4.467	14.740	20.392	20.547	20.985	12.931	9.359	106.474
Bolívia	28.324	6.867	6.296	7.131	4.860	5.065	4.695	5.052	4.305	72.595
Venezuela	2.084	302	304	391	655	1.036	2.713	10.410	25.192	43.087
Colômbia	5.162	909	1.673	3.730	4.087	5.227	6.125	7.156	4.914	38.983
Argentina	15.116	1.673	2.089	2.671	3.683	3.569	3.761	3.287	1.589	37.438
China	14.256	2.881	2.466	3.016	3.306	3.042	2.438	2.456	1.461	35.322
Portugal	13.937	2.070	2.812	3.297	2.805	1.988	1.293	804	467	29.473
Peru	9.294	1.224	2.220	2.164	2.653	2.579	2.435	2.217	1.665	26.451
Paraguai	9.181	1.653	2.108	2.295	2.755	2.565	1.971	1.918	1.480	25.926
Cuba	1.935	169	166	4.993	5.752	1.729	4.031	4.962	1.148	24.885
Itália	9.950	1.597	1.986	2.045	2.174	1.821	1.268	915	442	22.198
Uruguai	7.525	685	792	1.047	1.296	1.687	1.705	1.976	3.607	20.320
Estados Unidos	9.701	1.203	1.262	1.346	1.207	1.182	993	811	665	18.370
França	7.494	904	1.078	1.434	1.416	1.384	1.093	841	535	16.179
Espanha	5.563	1.051	1.457	2.068	1.660	1.299	842	510	348	14.798
Alemanha	6.820	865	859	892	770	776	576	453	342	12.353
Japão	5.586	658	681	837	801	863	804	705	674	11.609
Chile	4.699	599	822	775	941	885	939	850	649	11.159
Coréia do Sul	3.848	669	500	740	1.085	1.321	535	448	375	9.521
Angola	3.272	308	363	402	575	1.066	1.070	437	189	7.682
Outros países	48.089	9.822	9.487	11.840	11.603	10.990	7.540	6.484	4.297	120.152
Total	212.237	38.761	43.888	67.854	74.476	70.621	67.812	65.623	63.703	704.985

Fonte: Cavalcanti, Oliveira e Macedo (2019, p. 87).

Observa-se, de acordo com a Tabela 1, que os maiores contingentes de migrantes de longo termo, classificados até o ano de 2018 junto às instâncias governamentais brasileiras como residentes no Brasil, correspondem, nessa ordem, aos contingentes de haitianos (15%), de bolivianos (10%), de venezuelanos (6%), colombianos (6%), de argentinos (5%), de chineses (5%), de portugueses (4%), de peruanos (4%) e de paraguaios (4%). A Figura 1 ilustra tal distribuição dentre os registros de contingentes de migrantes, considerando os principais países de nascimento, em relação ao total de migrantes de longo termo que ingressaram no Brasil no período considerado.

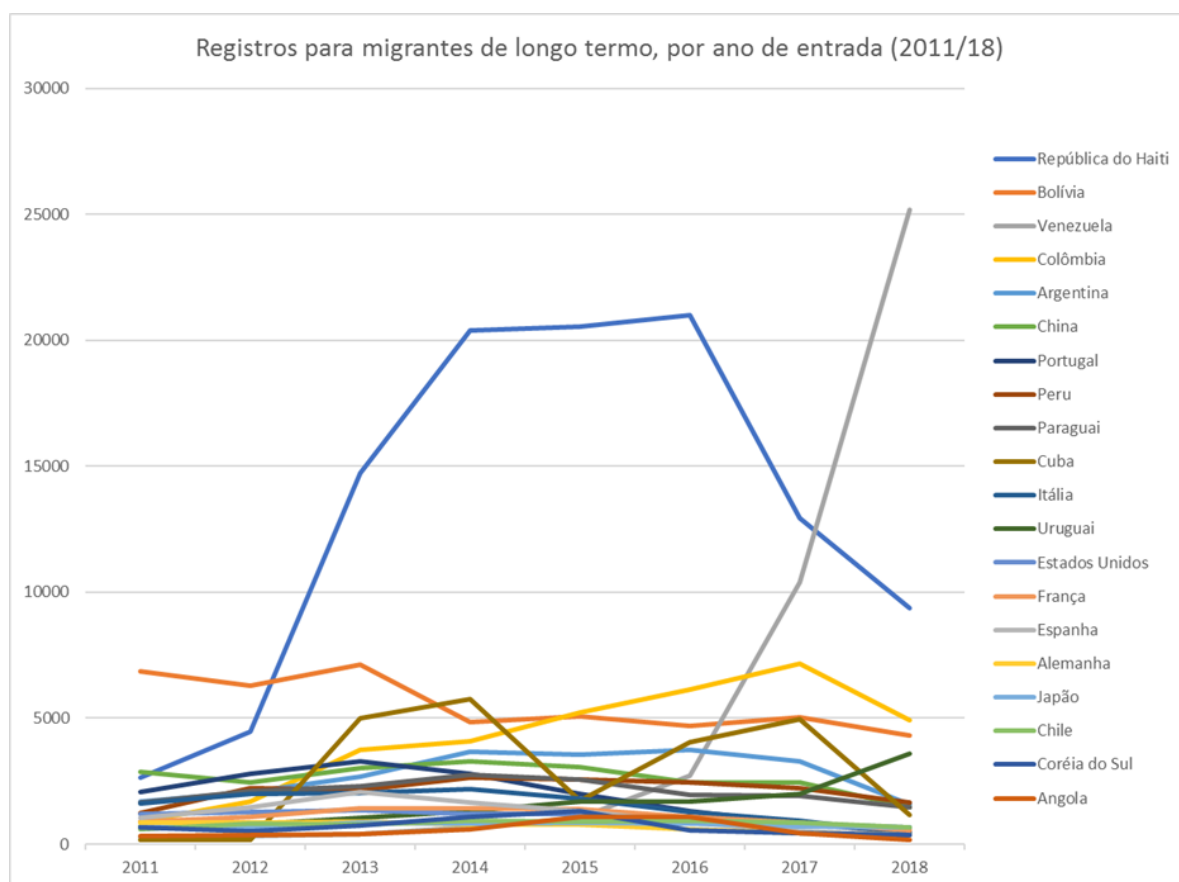
Figura 1: Total de registros para migrantes de longo termo no Brasil, até 2018



Fonte: Cavalcanti, Oliveira e Macedo (2019). Elaboração própria.

Por sua vez, a evolução de tais registros dos contingentes de migrantes de longo termo, considerando-se o período que se estende entre os anos de 2011 e 2018, pode ser expressa por meio da Figura 2, a seguir.

Figura 2: Registros para migrantes de longo termo, por ano de entrada (2011/18).



Fonte: Cavalcanti, Oliveira e Macedo (2019). Elaboração própria.

De acordo com a Tabela 1 e as Figuras 1 e 2, observa-se que o contingente de haitianos que migraram para o Brasil acentuou-se no ano de 2012 e permaneceu elevado até o ano de 2016, quando sofreu uma inflexão e vem se reduzindo ao longo dos últimos dois anos. Ainda assim, ingressaram no Brasil 9 mil haitianos apenas em 2018. Não obstante tal redução do fluxo de entrada no Brasil, os nacionais haitianos que migraram para o Brasil correspondem, de forma destacada, ao maior contingente de migrantes registrados no território nacional, totalizando mais de 100 mil pessoas.

O fluxo de ingresso de bolivianos – país com o qual o Brasil tem a maior extensão de fronteira – é bastante elevado, ao longo de toda a série, de modo que, antes de 2010, correspondia ao maior contingente de migrantes residindo em solo brasileiro. Com a migração haitiana, o número de bolivianos deixa de ser o maior dentre o número total de migrantes no Brasil, mas ainda é bastante elevado,

remontando à chegada de milhares de bolivianos todos os anos, embora a quantidade de novos registros venha gradativamente se reduzindo desde o ano de 2014.

Os influxos de migrantes colombianos, por sua vez, também se acentuam até o ano de 2017, mas não com a mesma intensidade dos registros de migrantes venezuelanos, e se reduzem consideravelmente em 2018, o que também ocorre com os demais influxos dentre os principais registros de migrantes de longo tempo no Brasil, quais sejam: argentinos, chineses, portugueses, peruanos e paraguaios. Todos esses contingentes apresentam, ao longo dos últimos dois anos, redução no número de pessoas que migraram para o Brasil. No caso de portugueses, particularmente, houve uma drástica redução, pois chegavam milhares entre 2011 e 2014, e passaram a chegar apenas algumas centenas em todo o ano de 2018.

Por sua vez, o influxo de venezuelanos chama a atenção pela sua evolução ao longo do período considerado. Começa timidamente, com algumas centenas de migrantes registrando-se no Brasil entre 2011 e 2014, e passa a crescer exponencialmente a partir dos anos seguintes, chegando ao ingresso de 25 mil migrantes venezuelanos registrados apenas no ano de 2018. Trata-se de um crescimento extraordinário e muito acentuado, sobretudo a partir de 2016, como claramente se ressalta na Figura 2.

A concretização de tais movimentos migratórios relaciona-se diretamente ao modo como se configuram as fronteiras, as quais podem ser consideradas não apenas em termos de acessos ou de barreiras físicas, como também em termos de contextos legais e jurídicos, políticos, econômicos, linguísticos e culturais. Nesse sentido, a análise se volta em direção ao arcabouço teórico em torno das fronteiras.

3.2 FRONTEIRAS: SIGNIFICADOS E CONCEPÇÕES

Fronteiras e limites, como argumenta Machado (2010), são termos muito antigos e aplicáveis a várias áreas do conhecimento. Durante séculos foram definidos de forma intuitiva e até hoje permanecem como fonte de indagações filosóficas, especialmente quando se trata de objetos e eventos espaço-temporais. Tais conceitos são relevantes para diversos campos do conhecimento, em perspectiva multidisciplinar, sobretudo em função do desenvolvimento dos Estados nacionais (MACHADO, 2010).

De acordo com a autora, estudos sobre fronteiras devem levar em conta a enorme variedade de seus usos e significados simbólicos, e a diversidade de características e relações geográficas. Não obstante,

A multiplicação de casos empíricos e comparativos, no entanto, não é suficiente. Embora não exista até hoje uma 'teoria de fronteira', é válido o esforço para desenvolver conceitos e noções que sejam úteis à sua compreensão, não só para referenciar e calibrar políticas públicas em diferentes escalas de atuação, mas também estimular nas populações de cidades e regiões de fronteira uma visão mais estruturada de seus problemas específicos e de seus problemas comuns (MACHADO, 2010, p.59).

Garcia (2006) argumenta que há numerosos estudos sobre fronteiras internacionais, realizados a partir de uma pluralidade de abordagens e perspectivas. A maioria dessas abordagens é limitada a um espaço específico ou a um tema específico, de maneira que é construída com ferramentas e procedimentos de uma determinada disciplina: história, geografia, sociologia, antropologia, etc. Essa preponderância absoluta de estudos especializados sobre fronteiras produz um efeito distorcido, uma perda de perspectiva em geral, de modo que a pesquisa especializada sobre fronteiras deve andar de mãos dadas com outros desenvolvimentos teóricos e metodológicos que permitam o surgimento de uma visão integrada nas fronteiras internacionais, a qual contribua para a interpretação dessa realidade complexa (GARCIA, 2006).

Segundo Bourdieu (2012), as fronteiras são produtos de atos jurídicos artificiais e de disputas de poder. Diante disto, a ação política cria, por meio da educação escolar, cidadania, línguas e outros sistemas de comunicação, as diferenças culturais em um determinado espaço fronteiro onde predominam semelhanças no estilo de vida da população local.

Bourdieu compreende a fronteira sob a ótica de um campo social, representando “um espaço simbólico e relacional no qual lutas dos agentes determinam, validam e legitimam representações, mediante o exercício de poder simbólico” (BOURDIEU, 2012, p. 7). Ali se estabelece, assim, uma classificação dos signos, do que é adequado, do que pertence ou não a um código de valores. O campo determina também como os valores são delineados dentro de cada estrutura, possibilitando que novos elementos possam ser recepcionados e assimilados, considerando os valores ali vigentes.

De acordo com o autor,

(...) no campo, local empírico de socialização, o *habitus* constituído pelo poder simbólico surge como todo e consegue impor significações datando-as como legítimas. Os símbolos afirmam-se, assim, na noção de prática, como os instrumentos por excelência de integração social, tornando possível a reprodução da ordem estabelecida (BOURDIEU, 2012, p.9).

Na perspectiva de Bourdieu, o campo corresponde, assim, ao “resultado do de diferenciação do mundo social em espaços menores, cada qual com suas regras, desafios, bens em disputa e conflitos” (OLIVEIRA; KULAITIS, 2017, p. 16). Dentre tais espaços, pode-se compreender a extensão da fronteira, em torno da qual, como argumentam Oliveira e Kulaitis (2017), as práticas classificatórias (dentre as quais, as migratórias) são fruto da posição de cada indivíduo, em decorrência da relação entre as origens (*habitus*) e os capitais culturais herdados e/ou acumulados.

Por sua vez, Machado (2010, p. 63) argumenta que a zona de fronteira remete a uma área indefinida, uma zona percorrida pelo limite internacional e que se aproxima da noção geográfica de região, de modo que o ambiente geográfico de fronteira forma um campo bem mais complexo do que aquele simbolizado pelo limite, pois se faz pela territorialização de grupos humanos e de redes de circulação e intercâmbio, unidos pela permeabilidade dos limites estatais através da comunicação entre populações pertencentes a diferentes sistemas de poder territorial.

Dessa forma, enquanto o limite remete a uma realidade geográfica bastante evidente, como uma divisão territorial entre dois ou mais países, demarcada, simbolizada e operacionalizada por um conjunto de instituições e agentes estatais, a noção de fronteira pode e deve ser expandida para compreender que ali se consiste um espaço relacional, no qual se processam diversas interações de cunho sociocultural, político, econômico, demográfico e relacional (MACHADO, 2010).

Como argumenta Nunes (2017), as fronteiras, dadas suas posições geográficas, já carregam uma condição multifacetada dos processos territoriais, econômicos, culturais e político-administrativos. Essa composição plural atua e influencia as dinâmicas locais e regionais que, comumente, criam meios próprios de convivência que os diferem dos demais recortes do território nacional. A partir disso, os confrontos de regimes políticos, contextos sociais, econômicos e culturais exigem uma presença maior dos respectivos Estados Nacionais nos dois lados do limite.

Johnson e Lapere (2014) argumentam que a noção de fronteira pode ser concebida em termos de estruturas espaciais elementares, de forma linear, que correspondem ao invólucro contínuo de um conjunto espacial e, mais especificamente, de um Estado-Nação. Dessa forma, os autores consideram que a fronteira constitui, assim:

uma zona de contato entre domínios territoriais distintos. Ou ainda, [...] está restringida à escala nacional, privilegiando suas funções demarcatórias, reais e simbólicas, de modo que a fronteira designaria uma descontinuidade política, o limite jurídico da soberania e da competência territorial de um Estado (JOHNSON; LAPERE, 2014, p. 48).

A respeito do limite internacional, Machado (2010, p.60-61) argumenta que foi estabelecido como um conceito jurídico associado ao Estado territorial, no sentido de delimitar espaços mutuamente excludentes e definir o perímetro máximo de controle soberano exercido por um Estado central, “apesar de não ter vida própria nem existência material (por definição, a linha é abstrata e não pertence a nenhum dos lados)”. Assim, o limite internacional não é uma ficção e sim uma realidade geográfica que gera outras realidades.

Embora ambos os conceitos – limite e fronteira – tenham evoluído no interior do sistema de Estados-Nações moderno, eles se diferenciam da seguinte maneira: o limite internacional se define pelo seu caráter jurídico e diplomático, enquanto a fronteira é caracterizada pela “territorialização de grupos humanos e de redes de circulação e intercâmbio, unidos pela permeabilidade dos limites estatais através da comunicação entre populações pertencentes a diferentes sistemas de poder territorial” (MACHADO, 2010, p. 62-63).

Como argumentam Johnson e Lapere (2014, p. 49), o limite se apresenta através da forma de “uma linha que demarca os contornos da soberania de um Estado e sinaliza o início de outro, porém, a linha não pertence a nenhum dos dois países”. A

fronteira, por sua vez, é uma área imprecisa e não demarcada, se aproximando mais da noção de região. Desta forma, a relação entre estes conceitos é que a fronteira é definida por ser um espaço relacional advindo da existência do limite, que separa as jurisdições, mas não desune as redes e as relações humanas estabelecidas no território (JOHNSON; LAPERE, 2014).

Machado (2010, p. 62) argumenta que, de fato, o papel simbólico dos limites internacionais - como separação e diferença - tornou-se importante não só para os governos como para as populações, principalmente quando:

(...) associada à ideia, incorporada com êxito às ideologias nacionalistas de “nós” e os “outros”, do “próprio” e do “não-próprio”. Se qualquer grupo/comunidade pode apelar para os simbolismos de separação – e seu corolário, a “identidade” – no caso dos estados nacionais trata-se do “povo”, uma entidade abstrata que, não obstante, é um dos fundamentos da legitimidade dos estados modernos enquanto estes contarem com o consentimento ativo dos governados. É o papel simbólico do limite internacional que torna praticamente impossível reduzi-lo ao seu aparato funcional (aduanas, polícia, serviço imigratório) e de regulador de intercâmbios.

Dessa forma, é a posição geográfica singular, de começo e fim do estado nacional, que confere à fronteira uma territorialização definida pela proximidade entre populações formalmente separadas pelo limite internacional (MACHADO, 2010). A noção de zona de fronteira, neste caso, refere-se a um espaço relacional e não dicotômico, e, nesse sentido, não é um paradoxo que a zona de fronteira seja ao mesmo tempo lugar de comunicação e troca, e lugar de tensão e conflito, uma vez que a fronteira não pode ser apreendida apenas como um limite territorial demarcado. Há entre essas duas dimensões diferenças essenciais, pois:

enquanto a fronteira é orientada para fora, caracterizando uma zona de contato e de integração, os limites são orientados para dentro, ou seja, se apresentam como uma linha de separação por processos históricos e jurídicos (MACHADO, 2010, p. 63).

Assim, o limite jurídico entre países é criado e mantido pelo governo central, não tendo existência material. Já a fronteira pode ser considerada fonte de perigo, pois possibilita o desenvolvimento de interesses distintos aos do governo central. Os marcos de fronteira são símbolos visíveis do limite, sendo que o limite não está ligado a presença de gente, e sim, a legislações nacionais e internacionais. Por isso a fronteira é alvo de controle estatal e, embora concebida sob o viés inicial de defesa em torno dos limites nacionais, é caracterizada por Machado (2010) como uma zona de integração, um espaço de interação diversa e complexa entre povos e nações, cuja

linha divisória, ao mesmo tempo em que determina a separação de soberanias, é também ponto de interseção para a promoção da integração.

A fronteira pode, para além de concepções territoriais, ser analisada a partir da discussão sobre identidade e alteridade de grupos sociais, e nesse sentido:

a fronteira seria aquilo que distingue, demarca e diferencia os grupos em contextos de interação. (...) A fronteira pode, ainda, ser entendida como uma zona de contatos, algo em transição entre duas realidades definidas, espaço liminar, entrelugares, misturas culturais e simbólicas, e espaços sociais de indefinições e contradições (CAVALCANTI et al., 2017, p. 344).

Essa relação entre identidade e alteridade é acionada cotidianamente nas formas de classificação das populações que vivem ou transitam nos territórios entre limites internacionais e em contextos migratórios. Assim, mesclam-se “as fronteiras políticas e jurídicas entre os Estados Nacionais, as frentes de expansão econômica e as fronteiras identitárias e culturais”, entrelaçando-se profundamente em determinadas situações sociais fronteiriças (CAVALCANTI et al., 2017, p. 344).

Por sua vez, Johnson e Lapere (2014) afirmam que:

As ações de desenvolvimento de políticas públicas em área de fronteira são dificultadas por barreiras legais e diplomáticas; falta de articulação do território com o centro político-decisório do país e, em sua maioria, dos próprios estados a que pertence; a consequente falta de informações sobre a região e o elevado grau de informalidade de diversas ações executadas em área de fronteira. Sendo assim, o desenvolvimento de políticas para essa área configura-se em uma importante diretriz da política nacional e internacional, sendo considerada estratégica para a integração sul-americana, pois são marcados pela intensa troca cultural, econômica e social e enorme diversidade de significados simbólicos, além de representarem áreas estratégicas para a segurança nacional e de comércio internacional e, ainda, por apresentar-se como palco dos mais diversos conflitos advindos dessas diferenças (JOHNSON; LAPERE, 2014, p.49).

De acordo com Moreira (2018a), embora conceitos mais tradicionais sobre as fronteiras se sobressaíam entre as análises acadêmicas contemporâneas mais recentes, como a ótica da manutenção da segurança nacional, já é possível perceber visões que ressaltam os arredores dos limites entre os países como espaços de encontro, troca e complementaridade. Ou seja,

(...) são interpretações que enaltecem as relações humanas, anteriores a sua própria definição política com o sentido de um limite. Sendo um espaço de encontro, elas apresentam um retrato no qual estão contidas: relações de trocas comerciais e de serviços e laborais; compartilhamento de infraestruturas viárias, hídricas e produtivas; e projetos culturais de interesse comum entre regiões vizinhas, que se mostram, muitas vezes, mais sólidas que aquelas existentes nos próprios países (MOREIRA, 2018a, p. 23).

A esse respeito, Coelho (2014, p.32) afirma que não existe uma fronteira política internacional onde somente existem conflitos, barreiras e separação, assim como não existe uma fronteira política internacional onde existe somente a cooperação, a mescla e a união; o que se tem, assim, são “essas ambiguidades e quantidades de fatores que subsistem nesses espaços”, reforçando ora um aspecto, ora outro, e por isso, tidos aqui como espaços complexos.

Ressalta-se, sobretudo, a variedade de concepções e caracterizações por meio das quais se pode perceber a fronteira, a qual também pode assumir distintos significados, conforme as múltiplas perspectivas por meio das quais pode ser vislumbrada. É oportuno, assim, levar em conta o caráter polissêmico e complexo que se entremeia à própria compreensão da fronteira.

Apesar de diversas questões relevantes em torno da temática da fronteira, Albuquerque e Olivar (2015) salientam que os espaços de encontro e interlocução para discussão de suas múltiplas facetas como objeto das Ciências Sociais ainda precisam ser ampliados e consolidados. Desse modo,

Os investigadores das Ciências Sociais, especialmente da Antropologia e da Sociologia, têm se dedicado a pensar estes processos e as formas de interação, de identidade, integração, separação, diferenciação e de classificação produzidas pelas populações que vivem nos lugares de fronteiras internacionais em um contexto de profundas e permanentes transformações sociais (ALBUQUERQUE; OLIVAR, 2015, p. 6).

Santos (2012) argumenta que o conceito de “fronteira” vem assumindo diversos sentidos ao longo da história. Até bem recentemente, por volta dos séculos XVIII e XIX, a noção de fronteira esteve associada, prioritariamente ao sentido de fronteira da soberania dos Estados nacionais. Dessa forma,

ao se definir limites e traços fronteiriços, menos o território e mais a territorialidade apresenta-se como elemento articulador e diferenciador das relações sociais e culturais. A fronteira, então deixa de ser percebida como algo fixo, imutável e passa a ser vista enquanto processos e referências mentais responsáveis por guiar a percepção da realidade, possibilitar aos indivíduos a percepção do imaginário, das fronteiras entre o “eu” e o “outro” (SANTOS, 2012, p. 80).

Albuquerque e Olivar (2015, p. 7) destacam que, nas últimas décadas, os estudos fronteiriços têm se expandido em várias direções, de modo que “a noção de fronteira ganhou a partir dos anos de 1990 uma grande polissemia nas Ciências Sociais”. Dessa forma, as fronteiras têm sido abordadas a partir de enfoques políticos,

econômicos, jurídicos e culturais em suas dimensões macro e micro, e em perspectivas históricas e contemporâneas.

Nessa perspectiva, Cardin e Albuquerque (2018) visualizam uma utilização muito ampla e até mesmo polissêmica do conceito, o que denota a abrangência do termo, o que exige dos investigadores reflexões teóricas mais apuradas com vistas a sua delimitação. Os autores ressaltam que o termo tem sido empregado tanto em reflexões a respeito das linhas e zonas de fronteiras internacionais e de políticas de segurança e controle fronteiriços, como também em relação a migrações transnacionais e a identidades situacionais

A esse respeito, Cardin e Albuquerque (2018, p. 122) salientam, diante da expansão de significados para o termo 'fronteira', em relação a tantos objetos distintos, que é pertinente circunscrever o emprego desse termo a “uma dimensão territorial, compreendendo o movimento das frentes de expansão, as regiões de fronteira e os processos de fronteirização”. Dessa forma, argumentam que:

(...) a dimensão 'espaço' e vários conceitos relacionados (lugar, região, território, entre outros), de forte tradição geográfica (...), podem ser problematizados a partir de uma perspectiva sociológica atenta à relação entre sociedade e espaço (CARDIN; ALBUQUERQUE, 2018, p. 123).

Santos (2012, p. 80) argumenta que a fronteira é parte fundamental para a “construção do conceito de nação, pois o pensamento social sobre a fronteira revela, por meio do componente linguístico das tradições inventadas, o propósito de fomentar o nacionalismo inerente a todo Estado-nação”. Por outro lado, essa mesma fronteira apresenta-se como importante zona de intercâmbio, onde o avanço da tecnologia, no âmbito dos meios de transportes e comunicação, contribuiu para a intensificação das trocas de mercadoria e informações, bem como o fluxo de pessoas, sejam elas turistas, migrantes temporários ou não (SANTOS, 2012).

Diante dessa diversidade de temas e pesquisas relacionados às fronteiras, Cardin e Albuquerque (2018, p.122) posicionam-se em favor de:

(...) uma sociologia dos espaços fronteiriços que seja a um só tempo disciplinar e profundamente interdisciplinar, ou seja, que busque abordar a fronteira como um conceito sociológico, mas que esteja, sobretudo, aberta para um diálogo com a antropologia, geografia e história. Trata-se de questionar permanentemente as perspectivas de “redução da fronteira” a limites político-jurídicos, a controles migratórios ou a um problema de segurança nacional ou regional associado ao tráfico ou/e ao terrorismo.

Os autores argumentam que, embora todas essas dimensões sejam relevantes e mereçam serem estudadas, as fronteiras são mais que isso, uma vez que também podem ser percebidas como territórios de oportunidades, de trânsitos, de intercâmbio cultural e de expressões identitárias, de modo a construir um olhar específico e situado dos diversos fenômenos contemporâneos (CARDIN; ALBUQUERQUE, 2018).

Cardin e Albuquerque (2018) ressaltam que, no momento atual, a produção acadêmica é marcada por uma mudança epistemológica do lugar das fronteiras nas investigações e, principalmente, nas análises realizadas, de modo que:

Se no passado elas eram visualizadas como consequência do contato de civilizações ou como derivadas dos processos de povoamento, as pesquisas recentes explicitam que as fronteiras não são apenas um produto das relações sociais, mas também produtoras. Desta forma, a fronteira passa a ser considerada como uma dimensão sociológica dotada de poder explicativo. Em outras palavras, a fronteira deixou de ser o lugar onde as relações ocorrem, ou até mesmo o resultado destas relações, para efetivamente ser considerada variável influente e até mesmo determinante na explicação de inúmeros fenômenos sociais contemporâneos. Assim, as regiões de fronteira não são simplesmente cenários de contextualização de pesquisas realizadas na confluência de dois ou mais países, mas o centro do problema reflexivo sobre o conceito de fronteira, abrindo novas possibilidades metodológicas de investigação transfronteiriça (CARDIN; ALBUQUERQUE, 2018, p. 124).

Desse modo, a fronteira representa mais do que um lugar, uma frente ou um limite, pois deve ser vislumbrada principalmente segundo uma perspectiva teórica e metodológica de reflexão sobre distintos processos e situações sociais localizados entre espaços políticos, culturais, econômicos e jurídicos diferenciados. Tal perspectiva a considera, assim, tanto em lugares específicos entre países, mas também nos portos, aeroportos e outros contextos de trânsitos e controles de estrangeiros (CARDIN; ALBUQUERQUE, 2018).

Adicionalmente, Cardin e Albuquerque (2018, p. 125) afirmam que o aumento dos migrantes vindos dos países vizinhos tem ampliado a reflexão sobre os territórios de fronteira no próprio campo de estudos migratórios na atualidade, uma vez que:

Nestas pesquisas, a fronteira terrestre aparece como um problema de reflexão e como o lugar de entrada de imigrantes no território nacional (...). Embora nesses estudos migratórios a fronteira não seja uma dimensão central de análise, o termo é utilizado como barreira ou filtro seletivo, como dimensão de articulação e intersecção entre nação, classe, cor da pele e gênero ou ainda como marca de diferenciação cultural e simbólica das políticas de identidade destas comunidades de imigrantes.

Por sua vez, Albuquerque e Olivar (2015, p. 21) salientam que vislumbram uma noção de fronteira que, “longe de facilitar acordos e univocidades, é recriada pelos e

pelas autoras levando em consideração a sua valiosa polissemia conceitual e metafórica”, de modo a abarcar múltiplas e distintas versões do que é a fronteira, e do modo como é a fronteira, em contraste a retóricas políticas que buscam homogeneizar e criar a fronteira como um dado social autoevidente.

Cabe salientar a concepção de mobilidade das fronteiras, as quais podem estender-se bem além dos limites. Assim, aspectos políticos e normativos – como acordos bilaterais, por exemplo – podem tornar as fronteiras mais ou menos flexíveis à circulação de pessoas, englobando outros espaços geográficos além do limite do espaço territorial. Denota-se que, em configuração bem mais fluida que os limites, as fronteiras não são estáticas, e podem ser móveis e dinâmicas, ao longo do tempo. A esse respeito, Courlet (1996, p. 2) salienta que “novas fronteiras se definem e permitem ação, estratégias coerentes e coordenadas que balizam e normalizam as diferenças, os desvios, para melhor administrá-los, ou mesmo eliminá-los”. E, como ressaltam Tonhati e Cavalcanti (2020, p. 175), “uma fronteira é muito mais um processo do que uma linha, pois se torna viva e é ressignificada a todo momento”.

Para Bourdieu, a fronteira nada mais é do que o “produto de uma divisão a que se atribuirá maior ou menor fundamento da ‘realidade’ segundo os elementos que ela reúne” (BOURDIEU, 2012, p. 115). E, como afirma Milton Santos, as formas podem permanecer, durante muito tempo, as mesmas na fronteira, porém, o fato é que:

(...) cada momento histórico, cada elemento (...) muda seu papel e a sua posição no sistema temporal e no sistema espacial e, a cada momento, o valor de cada qual deve ser tomado da sua relação com os demais elementos e com o todo (SANTOS, 1985, p. 9).

Diante desse caráter polissêmico, complexo móvel e multifacetado que caracteriza a fronteira, tais linhas de pensamento sugerem abordagens sobre fronteiras que são inseparáveis das questões relacionadas às identidades, à produção social das diferenças, às alteridades nacionais e étnicas, as migrações internacionais e as mobilidades transfronteiriças, o que reforça a pertinência da compreensão dos territórios fronteiriços, muito mais do que portas de entrada e saída entre países ou regiões, como espaços sociais e relacionais bastante heterogêneos, especialmente em seus perímetros urbanos.

3.3 A FRONTEIRA COMO ESPAÇO SOCIAL E RELACIONAL

De acordo com Pego et al. (2017), cada vez mais a fronteira tem sido vislumbrada como um espaço social e relacional capaz de oferecer explicações a fenômenos sociais ou de sintetizar analiticamente relações sociais, configurações geopolíticas ou trânsitos entre dimensões. Nesse sentido, o diálogo com estudos pós-coloniais, pós-modernos, subalternos, teorias migratórias, fluxos transnacionais e situações interculturais, entre outros, tem favorecido um aumento significativo das abordagens sobre as fronteiras políticas, culturais e simbólicas.

Em torno da fronteira, formam-se complexas redes de relações sociais que se constroem no cotidiano de várias regiões entre um país e seus vizinhos. Assim, entendida como lugar de interações e/ou conflitos, a fronteira se constitui em um:

(...) espaço privilegiado para compreender relações interétnicas, processos de exploração econômica, violências sistemáticas associadas a modelos de colonização ou de desenvolvimento e configuração política de determinadas regiões. Trata-se de pensar as frentes de expansão do capitalismo não a partir dos denominados pioneiros, mas dos setores marginalizados e subordinados nestas frentes de dominação, como os posseiros, camponeses e indígenas (PEGO et al. 2017, p. 131).

Em particular, os adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira apresentam, assim, grande potencial de integração econômica e cultural, bem como manifestações condensadas dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Desse modo, deve-se formular a noção conceitual de fronteira a partir de um quadro sociológico, não apenas geográfico e/ou geopolítico (STURZA, 2010).

Por sua vez, Oliveira (2016, p.13) caracteriza as localidades situadas nas fronteiras como “um local privilegiado de interações entre povos e de antigas reivindicações políticas que descem das altas esferas estatais até o cotidiano vivenciado pelas pessoas que vivem nesses ambientes”. Adicionalmente, o autor argumenta que uma das características marcantes das cidades em regiões fronteiriças é a mescla cultural, por meio da qual povos de nações distintas promovem um intercâmbio constante de costumes, folclore, culinária, religião e outros aspectos.

Oliveira e Esselin (2013, p.9) apontam que o território fronteiriço detém “complexidades próprias, além das nacionais a que está vinculado”. Desse modo, a fronteira corresponde a uma dimensão complexa, a qual “deve ser entendida de

maneira diferenciada de outras regiões do país, isto porque é propriedade dela possuir peculiaridades e especificidades, por muitas vezes, ignoradas ou desprezadas” (OLIVEIRA, 2016, p.16). Nesse sentido,

A fronteira aqui entendida diferencia-se de limites internacionais no sentido de que a primeira é palco de vivências, experiências, conflitos e trocas, enquanto que o segundo é a “linha que divide”, resultante de acordos internacionais (...). Desta forma, adotamos a compreensão de que fronteira e limites não são sinônimos, nem no sentido político. Ou seja, enquanto os limites são produtos de acordos ou desacordos internacionais que fixam o início e, portanto, o fim de uma soberania, a fronteira é palco de vivências e trocas de experiências entre distintos povos. Muitas vezes, nem tão distintos (OLIVEIRA, 2016, p.16-17).

Por sua vez, Martins (2009, p.10) destaca a fronteira como um lugar privilegiado para que se proceda a “observação sociológica e do conhecimento sobre os conflitos e dificuldades próprios da constituição do humano no encontro de sociedades que vivem no seu limite e no limiar da história”. Essa definição de Martins (2009) estimula a compreensão da fronteira como o espaço próprio do encontro de sociedades e culturas diferentes.

Como argumenta Mélo (2004, p. 126), para uma análise das fronteiras nacionais, tanto materiais como simbólicas, há necessidade de se investigar as formas “como os agentes sociais que vivem em um contexto sócio-histórico e geográfico específico analisam o próprio contexto, bem como as relações desse contexto com o de outro Estado Nacional”. Nesse sentido, o autor caracteriza da seguinte maneira o espaço relacional em que se concretizam tais interações:

A noção de campo que constitui o horizonte deste estudo é entendida no plano teórico como forma de pensamento relacional e enquanto noção operacional, como espaço sócio-histórico de disputas por capitais materiais ou simbólicos no qual são definidas as posições dominantes e dominadas [...], configuradas a partir de especificidades de ordem histórica e geopolítica, geradoras de um espaço fronteiriço no qual os diversos pares de cidades estabeleceram relações familiares e comerciais que fizeram com que a linha que separa os dois estados nacionais constituísse, [...] enquanto fronteira, apenas uma linha imaginária (MÉLO, 2004, p. 126).

Por sua vez, Newman (2003) vê as fronteiras como construções sociais, espaciais e políticas que permitem, em conjunto com as políticas identitárias, organizar as sociedades conforme suas próprias características. Há que se considerar, porém, que “enquanto algumas fronteiras têm sido abertas ao movimento e se tornaram mais maleáveis, muitos países criaram suas próprias cercas de separação” (NEWMAN, 2003, p. 138). Dessa forma, embora alguns limites tenham se

tornado mais acessíveis em certas áreas do mundo, os governos ainda contam com as fronteiras para manutenção do controle sobre a população.

Como argumenta Moreira (2017, p. 25), o conceito de fronteira não estava inicialmente associado a alguma ideia legal ou mesmo política, na medida em que surgiu mais especificamente como “um fenômeno da vida social, que indicava as margens do mundo habitado daquele europeu não civilizado”. Assim, conforme a ideia de civilização avançava sobre outros povos, as fronteiras se tornavam locais de comunicação, adquirindo, então, um caráter político.

A respeito de identidades na fronteira, argumenta Coelho (2013, p. 32),

o poder simbólico existente nesses territórios fronteiriços, faz com que a condição de fronteira seja também formadora da identidade de um grupo. O conflito, a diferença, o contraste e ao mesmo tempo a semelhança, a troca e a interação formam a identidade do ser da fronteira. O cotidiano do vai e vem, onde está entranhada a memória coletiva da população fronteiriça, a convivência de diferentes culturas que com o tempo vão se familiarizando, hibridizando, os costumes e tradições, as famílias binacionais, são construções específicas da fronteira, fazendo com que essa população tenha uma identidade própria.

A fronteira pode ser definida, ainda, a partir de seu conteúdo sociológico e econômico, como a “realização de um relacionamento intenso e até mesmo de interdependência das diversas manifestações da vida em sociedade, promovido e executado por populações” (OLIVEROS, 2002, p. 6), que se estabelece de um e do outro lado da fronteira entre dois países. Para o autor, esse entendimento implica reconhecer a existência de ligações de uma comunidade humana com outra vizinha que pertence a uma jurisdição nacional diferente, que só pode ser percebida na medida em que esses espaços, dentro dos limites de um Estado, têm uma base populacional que se conecta de algum modo, bem como relações que se estabelecem entre distintas identidades.

Sánchez (2002), por sua vez, opõe-se à ideia de que o contingente humano em cidades fronteiriças possa ser caracterizado por uma única identidade própria local, argumentando em favor de identidades que se configuram em âmbito local e permeiam o cotidiano em tais localidades. Dessa forma,

(...) é na interação e de modo relacional ‘*como esa diversidad se procesa y se construye*’; por isso, a convivência cotidiana das populações fronteiriças não significa necessariamente compartilhar uma identidade ou uma identificação “fronteiriça”, como propõem alguns trabalhos, pelo contrário, ‘*la propia dinámica de la interacción cotidiana plantea en muchos casos (...) un crecimiento de los roces y los conflictos*’ (SÁNCHEZ, 2002, p. 22).

Simmel (2000, apud MOREIRA, 2017, p. 23) afirma a relevância da fronteira não em termos de sua linha física, mas, antes, à maneira como ela é construída histórica e socioculturalmente, podendo assumir uma diversidade de formas, de modo que “a fronteira não é somente uma expressão espacial com consequências sociológicas, mas também uma expressão sociológica que se forma espacialmente”. Nesse sentido, as fronteiras são construções ao mesmo tempo espaciais e sociais., e mais que olhar a fronteira por uma perspectiva determinística, deve-se privilegiar abordagens que reconheçam a fluidez do conceito (MOREIRA, 2017).

Salienta-se que a zona de fronteira vem cada vez mais se configurando como tema de interesse dos estudos migratórios, em que distintos contextos culturais, políticos e econômicos devem ser observados para além da parte física da fronteira. As pessoas não se movem necessariamente entre dois países, e as migrações não se dão unicamente através de jornadas lógicas ou pela rota mais próximas entre dois países, de modo que há um grande número de países que são destinos e/ou origens e/ou trânsito para populações migrantes. E os deslocamentos contemporâneos devem entendidos na sua complexidade, já que atualmente é crescente e diversificada as formas de migrações, a trabalho (temporário ou permanente), união familiar, por causas ambientais, aposentadoria, estudo, afeto, guerras civis, dentre outras (CAMARA; DUTRA; CAVALCANTI, 2017).

Vale ressaltar que as fronteiras têm histórias locais distintas, embora apresentem uma série de traços culturais, costumes, códigos sociais comuns. Em algumas zonas há maior concentração urbana, colocando mais comunidades e grupos sociais em contato, de maneira mais contínua, mais regular e mais intensa. Essas características, evidentemente, não se repetem de igual modo em outras zonas da fronteira, com especial atenção aos pares de cidades sobre zona de fronteira. Tais comunidades, fincadas em ambos os lados das fronteiras geopolíticas, estabelecem suas relações cotidianas, na maioria das vezes, por processos de inter-relações construídas nas bases locais (STURZA, 2010).

Albuquerque (2010, p. 131), por sua vez, argumenta que as nações e suas fronteiras podem ser estudadas a partir de variadas narrativas e memórias evocadas por seus moradores fronteiriços, como “formas de narrar os processos de conflitos e de integração nas zonas fronteiriças estabelecem elos importantes entre o passado e o presente”.

A fronteira remete, em suma, a um espaço social, relacional e não dicotômico (MACHADO, 2010, p. 65), e nesse sentido:

(...) não é um paradoxo que a zona de fronteira seja ao mesmo tempo lugar de comunicação e troca, e lugar de tensão e conflito. O que nos parece interessante neste último caso é que as partes em litígio podem fazer valer o limite internacional em oposição à fronteira como lugar de comunicação e de mobilidade transfronteiriça.

Diante da complexidade que caracteriza a fronteira como espaço relacional, Garcia (2006) e Machado (2010) propõem, cada um em sua própria abordagem, elementos a serem considerados na elaboração de tipologias e epistemologias que tenham como principal enfoque estudos e investigações acerca das cidades situadas sobre zona de fronteira.

A esse respeito, Garcia (2006) salienta que o estudo e a elaboração de políticas de integração para as fronteiras têm a necessidade de incorporar uma abordagem interdisciplinar e transfronteiriça que supere as limitações dos enfoques tradicionais, uma vez que o conceito de fronteira esteve ligado a processos de legitimação dos estados nacionais. Assim, é pertinente que o estudo da fronteira promova uma confluência de enfoques diversos e relacionais, sustentado na interdisciplinaridade (GARCIA, 2006).

Nessa perspectiva, as fronteiras internacionais e seus espaços de influência constituem marcos privilegiado para estudar os efeitos de inúmeros fenômenos relativamente novos que se manifestam no presente, como os desdobramentos das fronteiras nacionais, a descentralização na produção e circulação de mercadorias, a emergência de regiões transnacionais e suas novas fronteiras, surgindo a necessidade de desenvolver uma epistemologia do estudo sobre a fronteira. Dessa forma, Garcia (2006, p.4) argumenta que:

as fronteiras internacionais e seus espaços de interinfluência constituem estruturas privilegiadas para estudar a mecânica e os efeitos de inúmeros fenômenos, relativamente novos, que se manifestam no presente, como o desfoque das fronteiras nacionais, a realocação industrial, o surgimento de regiões transnacionais e suas novas fronteiras subsequentes etc. Para entender tais fenômenos, precisamos desenvolver uma epistemologia dos estudos de fronteira que, sem restringir o progresso colateral de estudos especializados e outras abordagens, permita obter uma visão geral do fenômeno de *fronteira*. Precisamos de um arcabouço que sirva como catalisador para múltiplos estudos e perspectivas, o que permita uma análise de processos dinâmicos e o estabelecimento de tipologias e comparações, tanto entre os segmentos espaciais da mesma borda quanto entre as diferentes um ao outro.

A comparação é essencial para entender o funcionamento e a estrutura do fenômeno da fronteira, bem como para capturar as possíveis regularidades do tipo médio e geral que se manifestam nele. Em torno do tema, Garcia (2006, p.7) defende alguns princípios teóricos e metodológicos nos quais uma epistemologia dos estudos de fronteira deve se basear, tais como:

- Desenvolver uma perspectiva interdisciplinar, aproveitando as múltiplas contribuições específicas da história, geografia, ciência política, sociologia, economia, antropologia, e assim por diante.
- Enfatizar os espaços transfronteiriços, definindo para interação e trocas que incluem os dois lados da mesma fronteira.
- Projetar uma visão dinâmica e interativa da realidade, mostrando um interesse especial nos processos em suas múltiplas conexões e consequências.
- Assumir a natureza ambígua e versátil das fronteiras e a validade de se desenvolver várias abordagens para elas.
- Buscar a conjunção macro e micro, enfatizando as relações dialéticas e as interações entre instâncias governamentais e não-governamentais.
- Projetar uma visão que permite a combinação de métodos e experiências, incluindo experiências do pesquisador.
- Utilizar várias abordagens metodológicas e ferramentas de pesquisa (triangulação).
- Defender uma perspectiva crítica, com vistas ao desenvolvimento de uma ciência social voltada para a melhoria da sociedade.

Nesse sentido, de modo a não exaurir o tema nem excluir abordagens análogas de outros autores, Garcia (2006, p. 4-6) sugere uma “epistemologia para estudos em zonas de fronteira”, desenvolvendo um modelo analítico da fronteira pautado em seis subcampos (temporal, espacial, normativo, material, ideacional e subjetivo). Tais subcampos desenvolvidos pelo autor foram pertinentes para delimitar dimensões de análise na fronteira, e são caracterizados a seguir.

Primeiramente, o subcampo histórico, ou temporal, segundo o qual a fronteira, sendo uma criação histórica, sempre aparece inserida em um espaço-tempo em constante mutação. Esta dimensão da fronteira remete aos processos de transformação que ocorrem dentro da perspectiva histórica, de modo a abordar esses

fenômenos em sua dinâmica, em sua complexidade, formando parte de processos indeterminados, nos quais desempenham um papel importante tanto a história de formação da fronteira, como a história das vidas dos contingentes populacionais na zona de fronteira. O caminho proposto aqui é o da superação das concepções tradicionais de fronteira, e o surgimento de um novo paradigma no qual a realidade fronteiriça é vista de uma perspectiva complexa, internacional e transfronteiriça, inserida em processos de globalização, de reivindicação e reestruturação de identidades coletivas ao longo do tempo (GARCIA, 2006).

O subcampo espacial da fronteira, de acordo com Garcia (2006), considera a presença e a existência física da fronteira, de sua linha imaginária, e sua caracterização em termos de facilidades ou dificuldades para atravessá-la. Como suporte físico, o território permite uma ampla descrição e localização de infra-estruturas em torno da fronteira, tais como recursos, denominações topográficas, espaços intermediários, densidades e fluxos, etc. Esta seção deve incluir, além da descrição física do território fronteiriço, os recursos materiais presentes no espaço transfronteiriço: riqueza do subsolo, principais vias de comunicação, cidades, passagens de fronteira, construções singulares, etc.

Por sua vez, o subcampo normativo considera a fronteira política, em termos de sistemas de representação institucionalizados, organizações políticas, normas e leis, mecanismos e procedimentos que regulam a travessia da fronteira. Aqui, Garcia (2006) salienta que devem ser evidenciadas as conexões entre estratégias políticas e interesses econômicos do Estado e dos grupos de poder, formal e informalmente constituídos. As normas e leis refletem, em geral, a visão política da fronteira, exercendo influência de natureza estrutural, quase imediata, nos demais níveis. É provavelmente neste nível jurídico-legal que há uma correlação mais direta entre ações e consequências. As relações políticas entre dois ou mais Estados, e particularmente as normas e disposições legais relacionadas às fronteiras, geralmente condicionam a evolução dos fluxos e o conjunto de interações que ocorrem nos espaços fronteiriços.

Por conseguinte, Garcia (2006) ressalta que o subcampo material da fronteira remete às trocas entre ambos os lados da borda, de modo que está intimamente ligada à fronteira mercantil, mas também ao jogo de interações e interesses em torno das atividades produtivas estabelecidas na fronteira. O nível de trocas internacionais de

materiais é amplamente condicionado pelas leis que regulam as transações comerciais transnacionais, que são aplicadas por meio de regulamentos técnicos e administrativos, mecanismos de vigilância e controle, registros e controle de operações, etc. Aqui estão as causas originais que deram origem a muitas fronteiras, com foco na tributação e na alfândega fronteiriça. Sempre que possível, as transações comerciais para um ou outro lado devem ser identificadas em termos de principais produtos, pontos de origem e destino, redes de distribuição, evolução das trocas, etc. Outro aspecto importante a ser desenvolvido são as atividades econômicas tradicionais das pessoas que vivem na área transfronteiriça, considerando mercado de trabalho e diferenças cambiais em cada lado da fronteira.

Quanto ao subcampo ideacional, diz respeito à alteridade em relação ao que está do outro lado da fronteira, e ao imaginário coletivo que delimita a visão que prevalece sobre os outros - semelhantes ou estranhos, amigos ou inimigos - e as barreiras que os separam deles - étnica, linguística, religiosa, histórica, simbólica. Segundo Garcia (2006), esse elo é condensado em imagens e símbolos, e sua produção e reprodução se insere em um processo de constante remodelação, tanto do conteúdo quanto dos mecanismos, dos sujeitos, dos suportes e, conseqüentemente, da própria identidade. A identidade da fronteira é tecida através de um jogo de diferenciações e oposições, muitas das quais ocorrem com o vizinho mais imediato que nem sempre precisa ser aquele do outro lado. Também aqui pode ser investigada a existência de uma cultura de fronteira, caracterizada por uma permeabilidade sociocultural fluida que estrutura uma forte interdependência baseada em relações de complementaridade.

Por fim, o subcampo subjetivo, de acordo com Garcia (2006), leva em consideração as atividades, interações, atitudes, expectativas, experiências e emoções dos sujeitos que vivem e interagem nesses espaços liminares, em uma dimensão experiencial e personalizada da fronteira. É uma visão que se aloja na consciência dos sujeitos, formada com base nas experiências comuns e únicas de cada um. Corresponde a uma apreensão subjetiva do espaço fronteiriço, um espaço emocional, em que sentimentos e experiências são posicionados, e também em interações e inter-relações, em relações de parentesco e afinidades. Também é interessante descrever aqui os grupos e organizações presentes na fronteira, considerando as percepções sobre como a vida é vivida em um espaço fronteiriço, as

oportunidades que ela oferece, os impedimentos que ela traz, o possível e provável que essa experiência acarreta, os principais cenários e modos de interação, as emoções que elas experimentam e manifestam.

Por outro lado, a tipologia desenvolvida por Machado (2010, p. 69-71) para estudos em fronteiras é considerada aqui no sentido de complementar e ampliar a caracterização dos subcampos analíticos definidas por Garcia (2006). Na perspectiva de Machado (2010), os aspectos a seguir são elementos que devem ser considerados de forma combinada para a consecução de tipologias em estudos nas fronteiras, com base nas seguintes perspectivas: histórico-geográfica, institucional, econômico-espacial, política e cultural.

Na perspectiva histórico-geográfica, Machado (2010) salienta a relevância de aspectos tais como: características físicas do limite internacional; posição estratégica (histórica, atual); sistemas territoriais de produção na zona de fronteira; proximidade a recursos naturais de alto valor; densidade das vias de circulação e sua acessibilidade, entre outros aspectos.

Por outro lado, na perspectiva institucional, podem ser levados em conta: função que exerce para o Estado central (econômica, política, geopolítica); grau e tipo de intervenção do Estado central; conexões a redes institucionais (Igrejas, associações, ONGs, bancos de desenvolvimento nacionais e estrangeiros; legislação e sistemas de controle e segurança (regime aduaneiro; movimentos pendulares e imigratórios; leis ambientais; presença militar); diferença de nível de governo e práticas institucionais entre os países vizinhos (MACHADO, 2010).

Por sua vez, Machado (2010) identifica como aspectos relevantes à perspectiva econômico-espacial: tipo de interação com o espaço regional e nacional; tipo predominante de investimentos privados; grau de dependência em relação a atividades informais e/ou ilegais; infraestrutura de articulação com Estado vizinho; grau de uso da economia de arbitragem (moeda, diferenças de custo do trabalho; diferenças de preço do solo urbano; diferenças de preço de bens e serviços); grau de dependência da localização de empresas e firmas.

Por conseguinte, quanto à perspectiva política, a autora salienta: capacidade de articulação da elite política local com redes políticas regionais, nacionais e internacionais; capacidade e interesse da elite política e dos quadros de administração pública em promover a colaboração entre as cidades na zona de fronteira; bilinguismo;

grau de integração da cidade às redes de comunicação virtual; diferença entre direitos de cidadania e regimes de governo; possibilidade de pessoas terem amparo no país vizinho diante do risco de serem detidas no próprio; tratados de extradição; “estado de exceção”: zonas francas, zonas de livre comércio, zonas de integração fronteiriça.

E quanto à perspectiva cultural, Machado (2010) ressalta que devem ser considerados os seguintes aspectos: modo de articulação dos vínculos entre grupos que se relacionam a partir de identificações distintas; estrutura de relações: simétricas, assimétricas, hierárquicas oposições e manipulações identitárias; formas localizadas de identidade cultural; conexões entre culturas.

Observa-se, nessas abordagens, que Garcia (2006) e Machado (2010) se empenham na construção de modelos interpretativos que possam servir de referência para abordar estudos sobre fronteiras internacionais sob uma perspectiva interdisciplinar, a partir da concepção do espaço de fronteira como um campo que se configura e reconfigura a partir de interações entre diversas dimensões analíticas, as quais se relacionam entre si de modo complementar e interdependente.

Cabe, agora, voltar a atenção para o espaço geográfico e sociopolítico que corresponde às regiões de fronteira ao longo dos limites traçados em relação ao território brasileiro, de modo a caracterizar as fronteiras entre Brasil e seus países vizinhos, contextualizando-as em termos de suas macrorregiões e seus principais aspectos característicos.

3.4 PANORAMA DAS FRONTEIRAS NO BRASIL

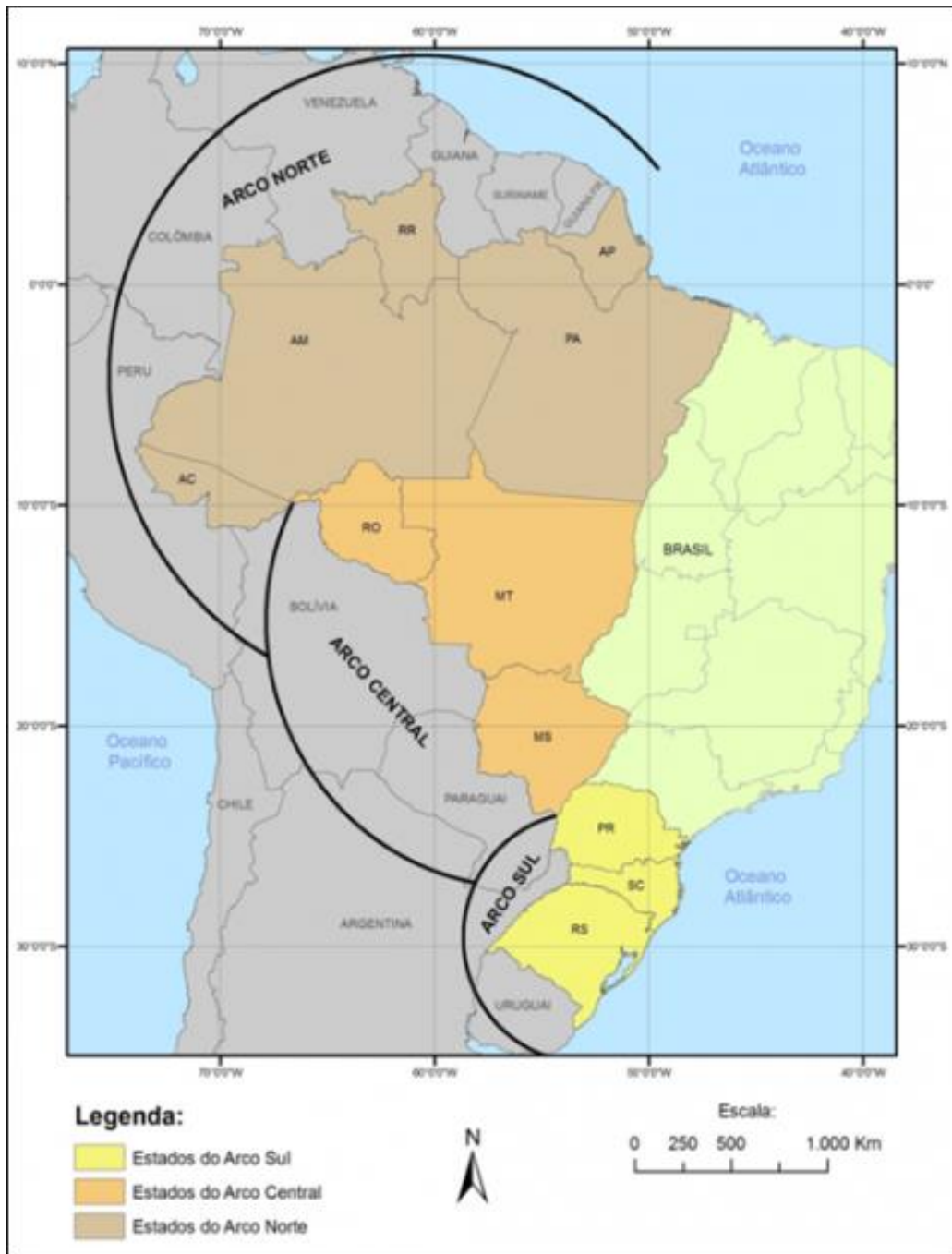
No contexto da zona de fronteira brasileira, a base legal que dá amparo à compreensão de fronteira decorre, principalmente, da Constituição Federal de 1988 e da Lei 6.634, de 02 de maio de 1979, a qual dispõe sobre a Faixa de Fronteira e a caracteriza como área indispensável à segurança nacional a faixa interna de 150 km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional. A faixa de fronteira também é regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, o qual define as atividades reguladas nesse território, que operam em um regime especial em relação ao restante do território brasileiro.

O território brasileiro, com dimensões continentais na América do Sul, conta com 15.719 quilômetros em extensão de fronteiras com seus vizinhos, o que denota a relevância e a dimensão estratégica e geopolítica que a faixa de fronteira exerce. No caso da zona de fronteira com os países cujas localidades foram selecionadas neste estudo, é oportuno salientar: a faixa de fronteira entre Brasil e Uruguai se estende por 1.069 quilômetros; e entre Brasil e Venezuela, a faixa de fronteira totaliza 2.199 quilômetros.

No contexto brasileiro, em termos normativos, foram elaborados programas governamentais de ação estratégica voltados especificamente para as regiões de fronteira entre o Brasil e seus países vizinhos, com vistas a regulamentar responsabilidades em torno da preservação da soberania nacional, do controle e da segurança nessas regiões, bem como no sentido de orientar políticas públicas voltadas aos contingentes populacionais formados por nacionais e estrangeiros que residem, circulam ou transitam junto à linha de fronteira. Inseridos no Plano Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, tais programas estratégicos correspondem ao Programa de Proteção Integrada de Fronteiras – PPIF e ao Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF.

As fronteiras brasileiras podem ser ilustradas conforme regionalização da faixa de fronteira em três grandes Arcos, definidos a partir da proposta de reestruturação do PDFF (BRASIL, 2009), conforme critérios de proximidade geográfica, desenvolvimento econômico regional e identidade cultural, conforme a Figura 3, a seguir.

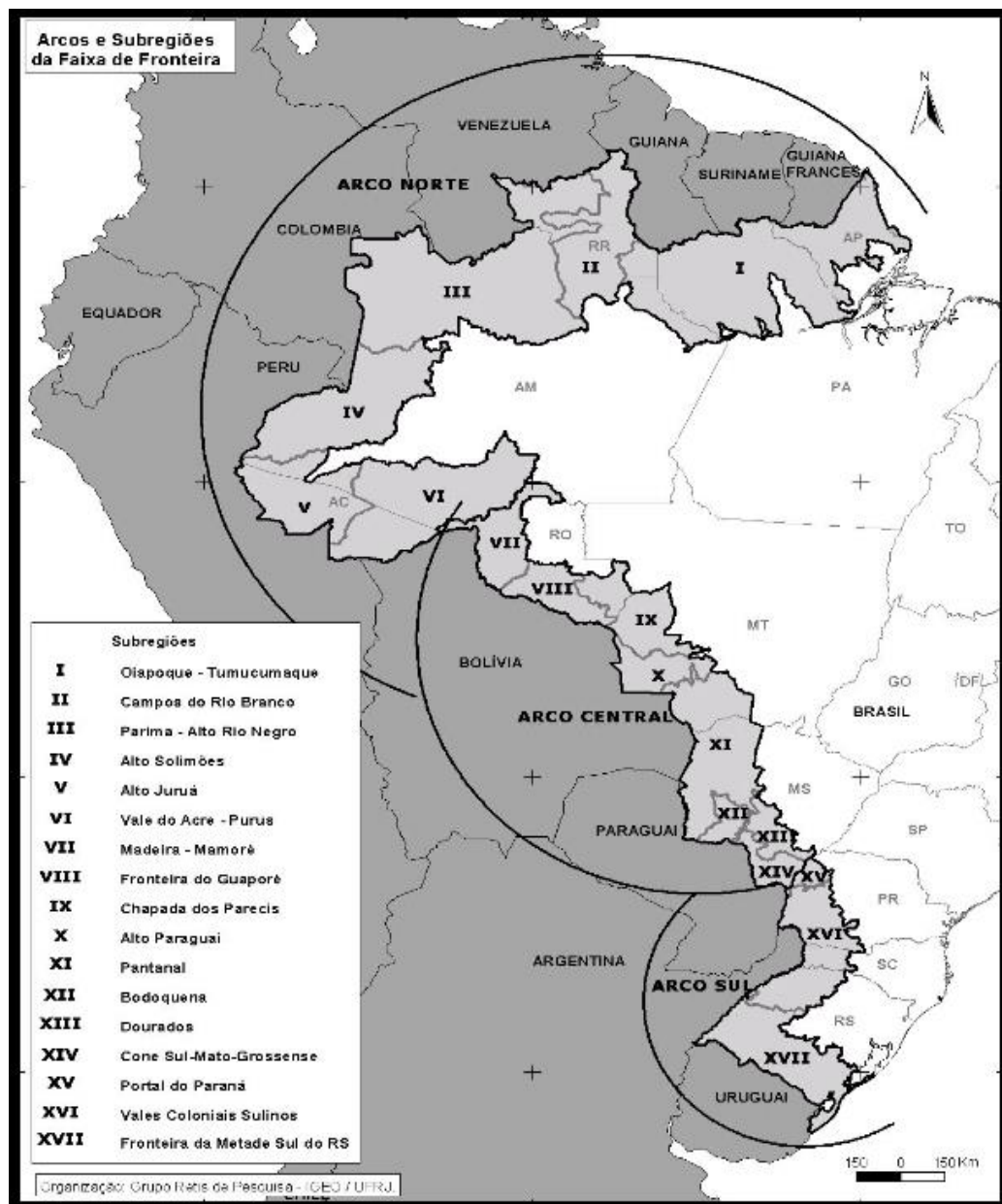
Figura 3: Arcos de Fronteira do Brasil



Fonte: Carneiro-Filho e Camara (2019)

Esses três arcos da fronteira brasileira são, por sua vez, subdivididos em dezessete subregiões, de acordo com o PDFF (BRASIL, 2009), conforme ilustra a Figura 4.

Figura 4: Subregiões de Fronteira do Brasil



Fonte: Brasil (2009)

O PDFF caracteriza a fronteira no Brasil como uma faixa de 150 km de largura ao longo dos limites internacionais do país, que abrange 11 unidades da Federação e 588 municípios. Esta faixa de fronteira reúne aproximadamente 10 milhões de habitantes. A Tabela 2 e a Figura 5, respectivamente, indicam a distribuição da quantidade de Estados e Municípios entre os arcos de fronteira, e ilustram a disposição geográfica desses municípios sobre a faixa de fronteira.

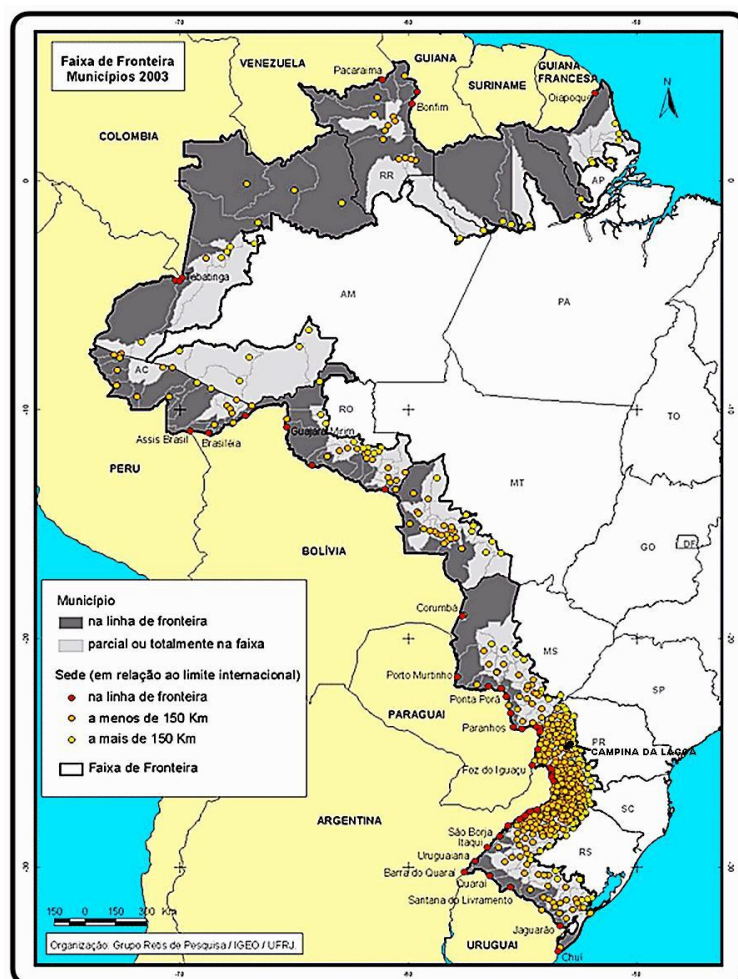
Tabela 2: Distribuição dos municípios em arcos da faixa de fronteira

Arco	Estado	Quantidade de Municípios
Norte	Amapá	8
	Pará	5
	Roraima	15
	Amazonas	21
	Acre	22
	Total	71
Central	Rondônia	27
	Mato Grosso	28
	Mato Grosso do Sul	44
	Total	99
Sul	Paraná	139
	Santa Catarina	82
	Rio Grande do Sul	197
	Total	418
TOTAL DE MUNICÍPIOS		588

Fonte: CMN 2008

Fonte: Brasil (2009)

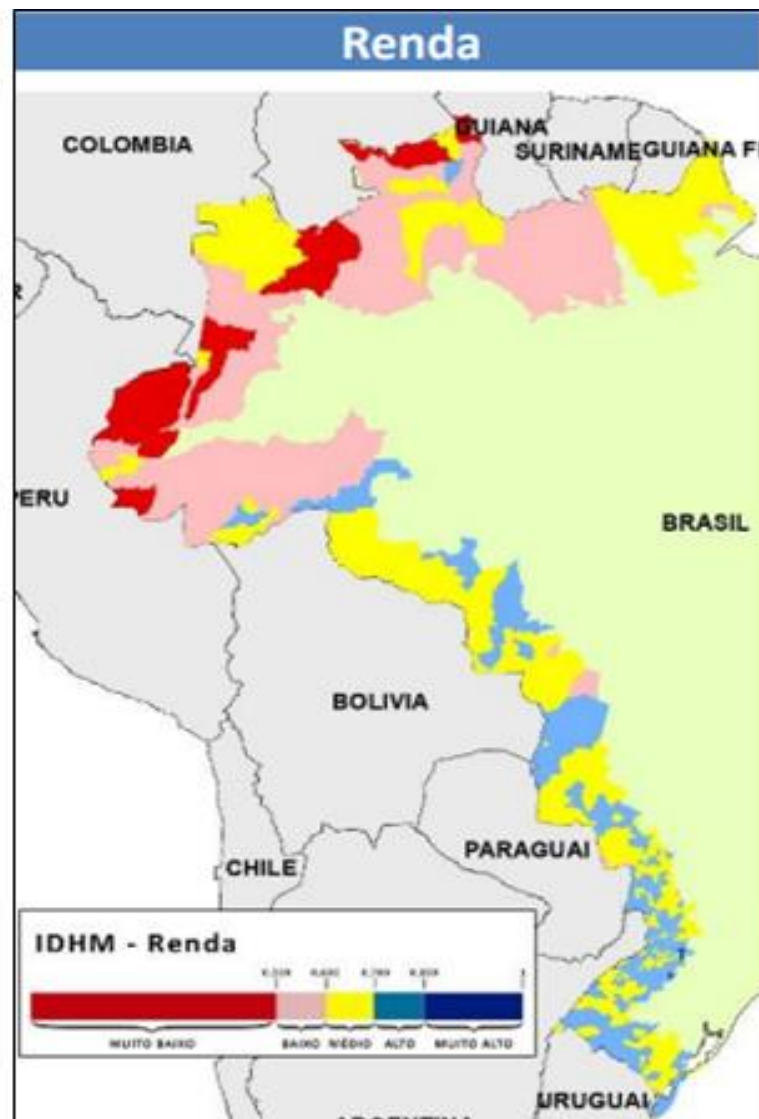
Figura 5: Municípios brasileiros sobre a faixa de fronteira



Fonte: Brasil (2009)

Carneiro-Filho e Camara (2019), com base em dados do IPEA em 2016, indicam que o Arco Norte da fronteira brasileira, em particular, possui algumas cidades com os piores índices de renda da zona de fronteira, caso de Pacaraima (Brasil), como indica a Figura 6. Tais municípios são, assim, considerados pontos vulneráveis pelo governo brasileiro, impactados por problemas decorrentes de imigração não-documentada, garimpos clandestinos, evasão de divisas, disputas em torno da demarcação de territórios indígenas, crimes ambientais, conflitos fundiários, além do contrabando e diversos tipos de tráfico: armas, drogas, animais e pessoas.

Figura 6: Faixa de Fronteira: Índices de Renda em 2015.



Fonte: Carneiro-Filho e Camara (2019)

Ao tratar sobre cidades-gêmeas, Coelho (2014, p. 36) menciona que o termo já está bastante difundido ao tratar-se de cidades de fronteira no Brasil. A autora considera cidades gêmeas como “os pares de cidades que ficam próximas à linha limite, fazendo vizinhança com outra cidade, em outro país”. Não se trata, assim, de simetria, mas de vizinhança e estabelecimento de relações, ocasionando na complementaridade entre uma e outra cidade, em maior ou menor grau:

Se a cidade em si, é plural, as cidades gêmeas de fronteira podem ser consideradas ainda mais complexas. Se as cidades em si são espaços urbanos onde existem inúmeros tipos de relações, as cidades localizadas na fronteira internacional possuem estas características, e ainda toda a complexidade do caráter de estar na fronteira. Cidades limítrofes, mas espaços que viabilizam a troca também com o outro. Cidades que se tocam e que sem dúvida interferem uma na outra, com diferentes culturas, diferentes regimes políticos, diferentes dinâmicas nacionais. Portanto, as cidades gêmeas fronteiriças são especialmente importantes para as zonas ou regiões de fronteira, pondo às claras os processos e contradições vividos nas fronteiras (COELHO, 2014, p. 35).

A respeito das aglomerações urbanas situadas sobre zona de fronteira, Machado (2010) salienta que são as cidades-gêmeas que devem ser destacadas, ou seja, aqueles núcleos localizados de um lado e outro do limite internacional, cuja interdependência é com frequência maior do que de cada cidade com sua região ou com o próprio território nacional. Nesse sentido,

A denominação ‘cidades-gêmeas’ é aplicada aqui de maneira bastante livre, uma vez que no caso da fronteira internacional brasileira compõem arranjos espaciais bastante diversificados. Dificilmente apresentam tamanhos urbanos similares, inclusive em alguns casos um dos núcleos na divisa não chega a ser uma ‘cidade’, não estão necessariamente em fronteiras secas ou formam uma conurbação; podem não ocupar posições simétricas em relação à divisa (MACHADO, 2010, p. 66).

A esse respeito, cabe salientar o que aponta o PDFF (BRASIL, 2009):

Na escala local/regional, o meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira é aquele formado pelas cidades-gêmeas. Estes adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira – seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura – apresentam grande potencial de integração econômica e cultural assim como manifestações ‘condensadas’ dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Por esses motivos é que as cidades-gêmeas devem constituir-se em um dos alvos prioritários das políticas públicas para a zona de fronteira.

A posição geográfica das cidades-gêmeas em relação ao limite internacional permite delimitar sua localização na faixa de fronteira, conforme ratificada pela

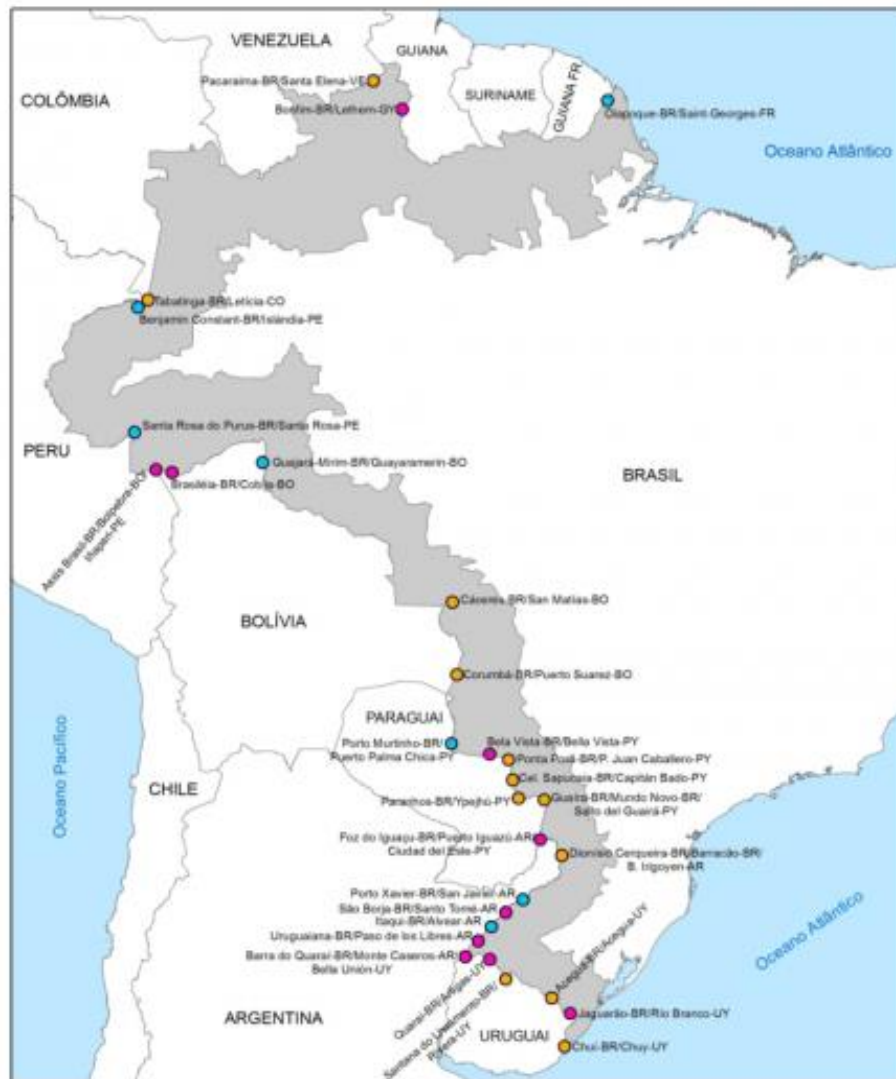
Constituição Federal de 1988, de modo que as sedes dos municípios brasileiros localizados nessa faixa podem ser consideradas como cidades de fronteira para efeito de políticas de desenvolvimento urbano.

Machado (2010) menciona 28 cidades-gêmeas situadas sobre a zona de fronteira brasileira, quais sejam, de Norte a Sul do Brasil:

- Oiapoque (AP) / Saint-Georges (Guiana Francesa)
- Bonfim (RR) / Lethem (Guiana)
- Pacaraima (RR) / Santa Elena de Uairén (Venezuela)
- Tabatinga (AM) / Letícia (Colômbia)
- Benjamin Constant (AM) / Islandia (Peru)
- Santa Rosa do Purus (AC) / Santa Rosa (Peru)
- Assis Brasil (AC) / Iñapari (Peru) / Bolpebra (Bolívia)
- Brasiléia (AC) / Cobija (Bolívia)
- Guajará-Mirim (RO) / Guayaramerin (Bolívia)
- Cáceres (MT) / San Matías (Bolívia)
- Corumbá (MS) / Puerto Suarez (Bolívia)
- Porto Murtinho (MS) / Puerto Palma Chica (Paraguai)
- Bela Vista (MS) / Bella Vista (Paraguai)
- Ponta-Porã (MS) / Juan Caballero (Paraguai)
- Coronel Sapucaia (MS) / Capitán Bado (Paraguai)
- Paranhos (MS) / Ypehú (Paraguai)
- Guaíra (PR) / Salto del Guaíra (Paraguai)
- Foz do Iguazu (PR) / Ciudad Del Este (Paraguai) / Puerto Iguazu (Argentina)
- Dionísio Cerqueira (SC) / Bernardo Irigoyen (Argentina)
- Porto Xavier (RS) / San Javier (Argentina)
- São Borja (RS) / Santo Tome (Argentina)
- Uruguaiana (RS) / Paso de los Libres (Argentina)
- Barra do Quaraí (RS) / Bella Unión (Uruguai)
- Quaraí (RS) / Artigas (Uruguai)
- Santana do Livramento (RS) / Rivera (Uruguai)
- Aceguá (RS) / Acegua (Uruguai)
- Jaguarão (RS) / Rio Branco (Uruguai)
- Chuí (RS) / Chuy (Uruguai)

A localização de tais cidades-gêmeas sobre a zona de fronteira pode ser ilustrada conforme a Figura 7.

Figura 7: Cidades-gêmeas sobre a faixa de fronteira



Legenda:

■ Faixa de fronteira (área dos municípios)

Tipo de articulação das cidades gêmeas:

- Fluvial com ponte
- Fluvial sem ponte
- Terrestre



Escala:

0 125 250 500 Km

Fonte original: Rebeca Steiman e Leticia Ribeiro. Grupo Retis/UFRJ, 2011 apud BRASIL, Pesquisa ENAFRON, Diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira, Brasília: Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Justiça, 2011.

Adaptação: Camilo P. Carneiro Filho, 2014.

Apoio: CAPES/Pró-Defesa
FAPERGS



Fonte: Carneiro-Filho e Camara (2019)

Steiman (2002) salienta, ao promover uma investigação acerca da integração entre Tabatinga e Letícia, na fronteira entre Brasil e Colômbia, que a integração de países em blocos regionais pode transformar as cidades gêmeas e as regiões de fronteira, por sua própria localização geográfica, em zonas de cooperação e sinergia entre países vizinhos. É fundamental, assim, levar em consideração a vulnerabilidade das populações fronteiriças, para as quais se devem focar políticas especiais com o objetivo de melhorar as condições de vida das pessoas que residem ou transitam pela Faixa de Fronteira em matéria de saúde, de educação ou de cooperação (STEIMAN, 2002).

Cabe destacar, no contexto das fronteiras brasileiras em anos recentes, a constituição e a implementação da Operação Acolhida e da Operação Controle na Região Norte do Brasil, sob a responsabilidade do Exército Brasileiro (EB) em conjunto com outras instâncias governamentais e não-governamentais, em decorrência do intenso influxo de venezuelanos no Brasil ao longo dos últimos anos, conforme ilustrado na Figura 2. As cidades de Pacaraima e de Boa Vista, em Roraima, servem de bases para essa operação desde seu início, em 2018; posteriormente, a pedido do Governo do Estado do Amazonas, o governo federal autorizou o apoio da Operação Acolhida também na cidade de Manaus, em razão da migração massiva.

Dessa maneira, em face à grande demanda de migrantes provenientes da Venezuela, impactando diretamente o território brasileiro no Estado de Roraima, o governo brasileiro assinou a Medida Provisória nr. 820, de 15 de fevereiro de 2018, que criou a Operação Acolhida e estabeleceu o Comitê Federal de Assistência Emergencial, sendo o Ministério da Defesa (MD) um dos integrantes, o qual, por intermédio do EB, criou a Força-Tarefa Logística Humanitária, com o objetivo de receber os imigrantes e refugiados venezuelanos, acompanhá-los em centros de moradias temporárias para que recebam assistência médica, e cadastrá-los para obterem oportunidades de emprego (ARAÚJO; SPARTA, 2020).

A respeito da expertise do EB em ações de cunho humanitário no porte da Operação Acolhida, Araújo e Sparta (2020, p. 4) argumentam que:

No contexto de ajuda humanitária, o Exército Brasileiro realiza missões em vários países há anos, atuando em situações de calamidade pública e desastres, considerando a de maior relevo a MINUSTAH (...), no Haiti, em 2010, quando o país foi devastado por um terremoto. O Brasil liderou as ações de assistência humanitária, resgate e reconstrução das infraestruturas estratégicas daquele país, construindo um importante cabedal de conhecimento sobre o assunto para a doutrina militar terrestre.

De acordo com informações que constam no sítio da Operação Acolhida na internet (<https://www.gov.br/acolhida/>), esta operação foi criada com o ensejo de recepcionar e acolher refugiados e migrantes venezuelanos, fugidos do País que enfrenta crise político-econômica e êxodo de milhares de pessoas. A operação é baseada em três pilares: ordenamento da fronteira (documentação, vacinação e Operação Controle); acolhimento (oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde) e interiorização (deslocamento voluntário de venezuelanos de Roraima para outras Unidades da Federação, com objetivo de inclusão socioeconômica).

A estrutura montada pela Operação Acolhida está em funcionamento desde junho de 2018 e conta com a atuação de servidores federais, militares, profissionais de organismos internacionais e entidades da sociedade civil. Na fronteira com a Venezuela, foi estabelecido um posto de atendimento avançado, o qual se configura como um hospital de campanha reduzido, de modo a prestar atenção médica de emergência, além da disponibilização de vacinas para doenças imunopreveníveis. Conjuntamente com as estruturas da fronteira, a Operação Acolhida busca, assim, garantir a entrada e regularização ordenada (ARAÚJO; SPARTA, 2020).

Por sua vez, a Operação Controle é desenvolvida em concomitância com a Acolhida, e tem por objetivo aumentar a segurança na faixa de fronteira roraimense e intensificar a triagem e o controle dos refugiados, direcionando-os para os centros de acolhimento e auxiliando o processo de interiorização deles no Brasil ou de retorno à Venezuela. Nesse sentido, pode-se dizer que a Operação Acolhida tem foco no indivíduo, enquanto a Operação Controle enfatiza a segurança da fronteira. Outro aspecto pertinente a essa distinção é que, enquanto a Operação Acolhida foi estabelecida por instituições do Governo Federal atuando em conjunto com outras instâncias governamentais e não-governamentais, a Operação Controle foi estabelecida pelo Comando Militar da Amazônia (CMA) com a finalidade de intensificar as ações de prevenção e controle de ilícitos transfronteiriços, particularmente na fronteira entre Brasil e Venezuela.

Dentre as diversas instâncias governamentais e não-governamentais envolvidas, podem ser mencionadas: a PF, responsável pelo controle migratório e o registro obrigatório dos estrangeiros; a Defensoria Pública da União (DPU), atuando na defesa dos interesses legais de crianças e de adolescentes desacompanhados, e

com a prestação de assistência jurídica em geral; assistentes sociais vinculados ao Ministério da Cidadania ; e, ainda, agências internacionais de cooperação, como a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), além do Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

De acordo com Araújo e Sparta (2020, p. 6), nunca houve uma operação de apoio humanitário do porte Operação Acolhida no Brasil, de modo que “o ineditismo da atividade implicou a adoção da criatividade para a solução das demandas, nos primeiros momentos de implantação”. Segundo a Polícia Federal (PF) e o Exército Brasileiro (EB), de 2017 até junho de 2020, mais de 500 mil venezuelanos entraram no País e 264 mil solicitaram regularização migratória para buscar oportunidades e melhores condições de vida. Deste, quase 130 mil solicitaram residência no Brasil. Em termos de documento emitidos, cerca de 250 mil registros de CPF (Cartão de Pessoa Física) foram emitidos, e quase 90 mil carteiras de trabalho foram confeccionadas nesse período. Além disso, cerca de 380 mil doses de vacinas foram ministradas, e aproximadamente 216 mil atendimentos sociais foram prestados.

No que se refere à interiorização de migrantes e refugiados, de acordo com a estratégia coordenada pelo Governo Federal, apenas os refugiados e migrantes regularizados no país, imunizados, avaliados clinicamente e com termo de voluntariedade assinado podem participar dessas ações de interiorização para mais de 376 cidades brasileiras em 24 Unidades da Federação. Dentre tais ações, incluem-se: saída de abrigos em Roraima para abrigos em uma das cidades de destino; reunificação familiar; indicação de vagas de trabalho sinalizadas. Os abrigos podem ser estaduais, municipais, da sociedade civil ou federais mistos, com moradia fornecida por entidade da sociedade civil ou organização religiosa.

Atualmente, treze abrigos temporários destinados aos contingentes migrantes (divididos em indígenas, famílias e pessoas sozinhas) encontram-se em funcionamento em Roraima – nas cidades de Pacaraima e Boa Vista –, e mais de 35 mil migrantes e refugiados venezuelanos foram interiorizados para outras cidades e regiões brasileiras. Há postos de triagem de migrantes venezuelanos instalados e em funcionamento nas cidades de Pacaraima e Boa Vista, e também em Manaus. Nesses postos, os migrantes e refugiados têm acesso a serviços como emissão de

documentos, atendimentos de saúde e imunização, proteção social e defesa de direitos, dentre outros (ARAÚJO; SPARTA, 2020).

Em relação às populações de localidades situadas sobre fronteiras que vivenciam intensos movimentos migratórios, como no caso de Pacaraima, a limitação de recursos, a demanda crescente por serviços públicos e a precarização das poucas estruturas existentes pode refletir o argumento de Coelho (2014) no sentido de que a condição de fronteira, muitas vezes, é vivenciada ali ao extremo em todas as suas situações, culminando ora em apoios e acolhimentos, ora em tensões e antagonismos, em relação aos que vêm do outro lado da fronteira.

Particularmente no âmbito de cidades-gêmeas sobre a fronteira, Coelho (2014, p. 35) argumenta que, ali, existe ao mesmo tempo “uma individualidade e uma alteridade que se exalta com o contato, assim como as diferenças”, podendo consubstanciar-se na formação de uma sociedade híbrida. Nesse sentido, ressalta-se que a visão adotada neste estudo privilegia a da fronteira a partir de suas características humanas. As fronteiras, por esse ponto de vista, podem ser vislumbradas em termos do espaço relacional que ali se configura e pelas interações sociais que ali se inserem.

Acima de tudo, o diálogo entre diferentes culturas e saberes reforça a representação de que existem fronteiras muito distintas entre si no Brasil, a partir dos modelos que os sujeitos sociais elaboram a respeito de si mesmos e dos outros (no outro lado da fronteira). Dessa forma, pode-se considerar que as regiões de faixa de fronteira no Brasil foram construídas no imaginário social, tanto no sentido geográfico e político, quanto no sentido ideacional e cultural, e também marcadas pela forte mobilidade da população e do trabalho, o que pode ser associado ao fluxo e refluxo de migrantes responsáveis pelo aparecimento das localidades situadas sobre a faixa de fronteira (SANTOS, 2012).

Particularmente, argumenta-se que as dimensões analíticas consideradas no âmbito deste estudo podem contribuir para a caracterização do espaço relacional que se configura em torno de aglomerações urbanas situadas sobre a zona de fronteira. Levando em conta tais aspectos, a caracterização dessa perspectiva da fronteira como espaço relacional é ampliada por meio das análises dos casos selecionados para investigação, conforme são apresentados a seguir.

Capítulo 4 –

FRONTEIRA SUL: SANTANA DO LIVRAMENTO E RIVERA

Neste capítulo, apresenta-se uma análise sobre dinâmicas fronteiriças e migratórias na fronteira entre Brasil e Uruguai, particularmente no âmbito das cidades-gêmeas de Santana do Livramento, no território brasileiro, e de Rivera, no território uruguaio. Para tanto, é realizada uma análise de percepções dos participantes da pesquisa acerca da fronteira, do contexto histórico e econômico, da infraestrutura institucional na fronteira, além da situação sociodemográfica nessas localidades.

Além da análise de fontes secundárias, a pesquisa incluiu fase de pesquisa de campo, na qual foram realizadas, além de observações diretas e pesquisa documental, entrevistas com atores sociais qualificados, tais como agentes governamentais e não-governamentais contatados em ambos os lados da fronteira.

Primeiramente, é realizada uma caracterização da faixa de fronteira ao Sul do Brasil, descrevendo-a em termos topográficos, políticos e econômicos, bem como salientando as principais localidades situadas sobre a faixa de fronteira e as rotas utilizadas por aqueles que cruzam a região. Em seguida, procede-se uma caracterização das cidades-gêmeas de Santana do Livramento e de Rivera, em termos de suas dinâmicas fronteiriças e migratórias. Por sua vez, são apresentadas informações obtidas por meio de relatos realizados ao longo das entrevistas com participantes selecionados em cada lado da fronteira. Por fim, procede-se uma síntese do caso, analisando o campo social correspondente a essas cidades-gêmeas.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA ZONA DE FRONTEIRA NO EXTREMO SUL DO BRASIL

O Arco Sul da Faixa de Fronteira brasileira é demarcado por meio dos limites internacionais estabelecidos entre o Brasil e o Paraguai, a Argentina e o Uruguai, os quais se estendem ao longo de linhas de fronteira terrestre, fluvial e lacustre, ao longo de sua extensão de 2.705 quilômetros.

Dessa maneira, o Arco Sul da fronteira brasileira compreende a faixa de fronteira dos Estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, correspondente à área mais meridional do país, de modo que seu território se situa abaixo do Trópico de Capricórnio. Conforme já apresentado na Figura 4, sua diferenciação interna exige a distinção de pelo menos três sub-regiões principais: o Portal do Paraná, no Noroeste paranaense; os Vales Coloniais Sulinos, subdivididos em três segmentos, assim denominados: Sudoeste do Paraná; Oeste de Santa Catarina e Noroeste do Rio Grande do Sul; e o segmento de fronteira da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul (segmento de fronteira conhecido culturalmente e identificado pelo PDFF como Campanha Gaúcha).

A região Sul do Brasil tem como uma de suas características a forte presença europeia em seu processo de colonização e povoamento. Assim, possui traços europeus marcantes em relação a aspectos como arquitetura, culinária e costumes, dentre outros, pois se trata do espaço com a mais intensa influência do legado socioeconômico e cultural europeu ao longo da faixa de fronteira brasileira, e o mais intensamente afetado pela dinâmica transfronteiriça decorrente do projeto de integração econômica promovida pelo Mercosul (BRASIL, 2009). Na parte mais austral desse arco, é o Estado do Rio Grande do Sul que contém em seu território toda a extensão da fronteira com o Uruguai.

O Estado do Rio Grande do Sul tem 497 municípios, de modo que 12 deles estão situados sobre a região de fronteira da Campanha Gaúcha, quais sejam: Barra do Quaraí, Uruguaiana, Quaraí, Santana do Livramento, Dom Pedrito, Bagé, Aceguá, Pedras Altas, Herval, Jaguarão, Santa Vitória do Palmar e Chuí. Tais municípios são interligados por uma rede de rodovias que se estende ao longo da faixa de fronteira ao sul do Estado, conforme a Figura 8.

Figura 8: Mapa rodoviário do Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: <http://www.portalchapeco.com.br/jackson/mapas.htm>

Como se pode observar pelos trechos rodoviários localizados na fronteira sul do Estado do Rio Grande do Sul, os principais pontos de ingresso e saída de pessoas entre o território brasileiro e o território uruguaio correspondem aos entroncamentos de tais rodovias na zona de fronteira, atravessando os limites geográficos do país. Os principais entroncamentos estão situados, do lado brasileiro, nas localidades de Santana do Livramento, Jaguarão, Chuí, Quaraí e Aceguá, e no lado uruguaio, nas localidades de Rivera, Rio Branco, Chuy, Artigas e Aceguá.

Por sua vez, a República Oriental do Uruguai é integrada por 19 departamentos, sendo que, em sua fronteira norte, há cinco departamentos ao longo da fronteira com o Brasil, quais sejam: Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres, e Rocha. A disposição de tais departamentos ao longo da fronteira pode ser vislumbrada por meio da Figura 9, a seguir.

Figura 9: Mapa político da República Oriental do Uruguai



Fonte: <http://www.uruguai.org/mapa-politico-do-uruguai/>

As diversas localidades situadas ao longo da linha de fronteira entre os dois países indicam a existência de aglomerações urbanas em caráter binacional, dentre as quais a maior em termos de tamanho de área urbana e de população corresponde às cidades-gêmeas nas localidades de Rivera (Uruguai), com 104 mil habitantes, e Santana do Livramento (Brasil), com 83 mil habitantes.

Outras localidades brasileiras e uruguaias situadas como aglomerados urbanos ao longo da fronteira são: Artigas (Uruguai) e Quaraí (Brasil); Bella Unión (Uruguai) e Barra do Quaraí (Brasil); Rio Branco (Uruguai) e Jaguarão (Brasil); Aceguá (Uruguai) e Aceguá (Brasil); Chuy (Uruguai) e Chuí (Brasil). Dentre essas localidades, algumas são separadas por pontes internacionais, enquanto em outras a fronteira corresponde a avenidas em comum com suas localidades vizinhas. A disposição de tais localidades, e das principais rotas rodoviárias entre elas, pode ser vislumbrada por meio da Figura 10.

Figura 10: Mapa rodoviário da República do Uruguai



Fonte: <http://www.guiageo-americas.com/mapas/uruguai.htm>

De acordo com informações obtidas junto ao censo populacional brasileiro e também junto ao uruguaio, a população local se concentra em núcleos urbanos ao longo da região de fronteira, tais como as cidades de Rivera (104 mil habitantes), Santana do Livramento (83 mil), Artigas (40 mil), e Jaguarão (27 mil). A localidade do Chuy, no Uruguai, tem cerca de 10 mil habitantes, enquanto o Chuí, no lado brasileiro, conta com 7 mil habitantes, de acordo com informações do censo populacional.

A fronteira entre Brasil e Uruguai se estende por 1.069 quilômetros, em termos de trechos limítrofes com extensão terrestre (como em Rivera e Santana do Livramento), fluvial (como em Artigas e Quaraí) e lacustre (como na região da Lagoa Mirim), conforme se observa na Figura 11.

Figura 12: Fotos ilustrativas do bioma na região da Fronteira Sul



Fonte: fotos registradas pelo pesquisador em campo.

De acordo com Struminski (2015), a região do pampa, na fronteira entre Brasil e Uruguai, ocupa posição geográfica associada a um relevo suave ondulado, proporciona uma relativa homogeneidade na distribuição da maioria dos elementos climáticos regionais. A esse respeito, o autor afirma que:

a cobertura vegetal predominante é a dos campos, a chamada estepe gramíneo/lenhosa ou Pampa. (...) os solos são rasos e férteis, há dominância de espécies prostradas, que cobrem o solo e têm bom valor forrageiro, constituindo uma vegetação baixa. A fisionomia é de extensas planícies de campo limpo, apresentando, porém, raras formações florestais em afloramentos de rocha e em florestas aluviais (STRUMINSKI, 2015, p. 23).

Esta subregião de fronteira caracteriza-se, de acordo com o PDFF (BRASIL, 2009) pelo alto grau de urbanização da maioria de seus municípios, representando o maior índice agregado no contexto do Arco Sul das fronteiras brasileiras, composta por municípios de grande extensão territorial. Na base produtiva, observa-se uma forte especialização no trinômio bovinocultura de corte, ovinocultura e rizicultura – atividades voltadas para o abastecimento do mercado nacional e também para a exportação.

O aproveitamento das atividades tradicionais como a bovinocultura (por meio do apoio à expansão da cadeia de couros e calçados) e o beneficiamento da lã para a indústria têxtil apresentam-se como importantes potencialidades da região de fronteira. Embora se observe o desenvolvimento do cultivo de soja, a apicultura é também uma atividade em expansão. Entretanto, uma das principais bases do desenvolvimento sub-regional reside no aproveitamento do potencial logístico e de integração com os países vizinhos. Cumpre fomentar a expansão dos serviços de

apoio logístico (armazenamento, distribuição e intermediação comercial) nos centros sub-regionais, em especial nos fronteiriços estratégicos, ampliando a competitividade dos produtos regionais nos países do Mercosul (BRASIL, 2009).

Em função das características anteriormente descritas, bem como de aspectos históricos e geográficos, o PDFF caracteriza, na perspectiva econômica, a potencialidade de desenvolvimento e consolidação das seguintes atividades produtivas locais nessa região de fronteira: Agroindústria; Setor industrial madeireiro/moveleiro; Setor têxtil; Erva-mate; Fruticultura; Setor industrial de bebidas e conservas; Fabricação de produtos cerâmicos; Insumos agrícolas (maquinaria); Bovinocultura de corte; Ovinocultura; Rizicultura; Vitivinicultura; Apicultura; e Turismo (BRASIL, 2009).

Lemos (2013, p. 129) afirma que a região de fronteira entre Brasil e Uruguai sempre apresentou “semelhanças históricas em sua estrutura socioeconômica, baseada na pecuária e grandes e médias propriedades rurais”. Essas características em comum se reforçam com a organização do espaço fronteiriço entre os países, decorrente de sua inserção em uma atividade comercial, a partir do final do século XIX e início do século XX, relacionada ao mercado externo e às companhias estrangeiras multinacionais ligadas ao setor de alimentos.

Ainda em termos históricos, cabe salientar que os esforços para delimitação da fronteira entre Brasil e Uruguai remontam ao século XVII, sendo que o ano de 1909 marca o início de sua demarcação. A faixa de fronteira resulta, assim, de um processo histórico que teve como base a preocupação do estado com a garantia da soberania territorial desde os tempos da colonização. No lado brasileiro, a principal legislação em vigor sobre a faixa de fronteira foi promulgada em 1979, a Lei nº 6.634, que ainda persiste como a referência jurídica sobre a faixa de fronteira até hoje. A esse respeito, argumenta Struminski (2015, p. 62):

A Constituição de 1988 avalizou essa disposição e manteve o ideal focado na defesa territorial. Assim, a Lei nº 6.634, de 1979, já havia instituído uma “faixa de fronteira fundamental para defesa do território nacional”. Esta faixa envolvia restrições severas ao direito de propriedade fixadas por diplomas legais, que determinavam não ser possível a concessão de terras naquela faixa sem prévia audiência do Conselho de Segurança Nacional.

Em torno desse tema, alguns programas foram instituídos, no Brasil, por meio de ações governamentais que enfocam municípios existentes nesta faixa, tais como o PDFF, coordenado pelos ministérios da Integração Nacional e das Relações

Exteriores, e o PPIF, coordenado pelo Gabinete de Segurança Institucional e pelas Forças Armadas no Brasil. A cartilha de lançamento do PDFF e o decreto de criação do PPIF encontram-se, na íntegra, entre os Anexos a este estudo.

Struminski (2015, p. 63) comenta que a institucionalidade fronteiriça entre Brasil e Uruguai vem, em termos recentes, sendo formada “através de um grande número de grupos de trabalho, comissões, mecanismos de consulta, agendas em comum, reuniões consulares, conferências, comitês de fronteira”, os quais versam sobre os mais diversos temas: demarcação de limites, serviços de saúde, educação, residência e trabalho na fronteira, cooperação policial e judicial, meio ambiente, saneamento, trânsito, entre outros (STRUMINKSY, 2015).

A principal base normativa para regular sobre movimentos migratórios no Brasil corresponde à Lei de Migração nº 13.445, de 24 de maio de 2017. No Uruguai, o principal marco normativo corresponde à Lei nº 18.250, também conhecida ali como Lei de Migração, que entrou em vigência em 06 de janeiro de 2008. Tanto a norma brasileira como a norma uruguaia reconhecem o ato de migrar sob a ótica de direitos, bem como o direito à reunificação familiar, ao devido processo legal, à assistência jurídica e ao acesso à justiça, assim como a igualdade de direitos com nacionais, sem distinção entre eles.

Ao longo de sua história, há, entre Brasil e Uruguai, a assinatura de diversos tratados, convênios e acordos de cooperação no sentido de estreitar as relações entre os países, em especial na região da fronteira, a fim de promover a cooperação transfronteiriça, desenvolvimento conjunto, proteção ambiental, segurança pública, assistência policial e judicial, residência e trabalho, educação, circulação de pessoas e mercadorias. Um dos mais relevantes avanços, nesse sentido, corresponde à implantação de uma Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Transfronteiriço entre Brasil e Uruguai, a partir de 2002, de modo que:

A Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço constitui a mais alta instância para a cooperação e integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai, tendo sua origem nas demandas da região fronteiriça brasileiro-uruguaia e na aproximação política entre os dois Estados-nação. Questões como o contrabando, a ilegalidade de trabalhadores, estudantes e cidadãos, e o atendimento hospitalar nos dois lados da fronteira se impõem sobre a região, demandando ações das autoridades nacionais e locais (LEMOS, 2013, p. 151).

Adicionalmente, como integrantes do Mercosul, Brasil e Uruguai são signatários dos principais tratados internacionais em matéria migratória e de direitos humanos, no

âmbito do reconhecimento e da ratificação de tratados e convenções emanados pela Organização das Nações Unidas (ONU), pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

No âmbito do Mercosul, especificamente, ambos os países ratificam normas do Mercosul direta ou indiretamente vinculadas aos migrantes e aos processos migratórios, que estão vigentes e que foram incorporadas em seu ordenamento jurídico. Além do Tratado de Assunção, firmado em 26 de março de 1991, que lança as bases para a criação do Mercosul, ressaltam-se as seguintes normas que se relacionam aos movimentos migratórios entre os países do bloco: Protocolo de Las Leñas, sobre cooperação e assistência jurídica em matéria civil, comercial, laboral e administrativa; Regulamentação do regime de trânsito vicinal fronteiriço entre os Estados Partes do Mercosul; Acordo sobre residência para nacionais dos Estados Partes do Mercosul; Acordo contra o tráfico de migrantes, dentre outros.

A integração entre as cidades-gêmeas nessa zona de fronteira teve grande impulso, em anos recentes, com a implantação de uma Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, estabelecida entre Brasil e Uruguai em 2002, prevendo adotar ações bilaterais a fim de beneficiar a vida dos cidadãos que vivem na região de fronteira (LEMOS, 2013).

Lemos (2013, p. 151) argumenta que tal Agenda se baseou em:

(...) um diagnóstico de que a experiência de integração fronteiriça brasileiro-uruguaia anterior era marcada pela imprecisão e superposição de competências das unidades institucionais, com a pouca eficácia dos Comitês de Fronteira, criados no final da década de 1980. Pode-se perceber, assim, uma evolução institucional do processo de cooperação fronteiriça entre Brasil e Uruguai, na medida em que os dois países foram se democratizando. A Nova Agenda foi criada com o objetivo de complementar e superar os impasses da tradicional cooperação na área de fronteira, na busca de uma integração que facilitasse a vida das pessoas que vivem na região. Até então, os temas relativos à região eram tratados como internacionais, apesar do predomínio das relações interregionais, esbarrando nos entaves burocráticos. A partir da Nova Agenda, passou-se a ver a população que habita a região de fronteira (...) não mais como brasileira ou uruguaia, mas sim como fronteiriça.

Os avanços da Nova Agenda, promovendo cooperação tanto em nível federal (entre chanceleres e ministros) como em nível local (entre intendentes e prefeitos), possibilitaram a assinatura, em 2004, de um Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios. Por meio desse acordo, de acordo com Lemos (2013), foi estabelecida permissão para os habitantes de Santana do Livramento e Rivera, além de outras cidades-gêmeas brasileiras e

uruguayas, residirem, exercerem profissão ou ofício, e frequentarem estabelecimentos de ensino públicos e privados na localidade vizinha, situada no território da outra parte, a partir de uma faixa de 20 quilômetros de cada lado da fronteira.

Além disso, o acordo estabeleceu as bases para a emissão da carteira de cidadão fronteiriço aos residentes dessas localidades. Essa permissão é concedida através de um Documento Especial de Fronteiriço, outorgado por cinco anos e prorrogável por igual período, podendo, por fim, ser concedido por prazo indeterminado, competindo ao Departamento da Polícia Federal do Brasil sua concessão aos uruguayos e à Dirección Nacional de Migración do Uruguai sua concessão aos brasileiros. O acordo, assim, prevê uma espécie de dupla cidadania local, embora seja restrito às localidades citadas no acordo (LEMOS, 2013).

O documento teve uma diminuição no número de solicitantes devido à entrada em vigor no Brasil e no Uruguai, a partir de 26 de outubro de 2006, do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do Mercosul. As vantagens do novo acordo residiam em sua maior abrangência, por não ser restrito aos cidadãos fronteiriços e às localidades da fronteira, cobrindo todos os territórios dos países, além da possibilidade do requerente ser considerado cidadão permanente após dois anos de sua legalização no país. Dessa maneira, Lemos (2013) afirma que a tendência do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho é de ser absorvido pelas legislações futuras que vierem a tratar da livre circulação no âmbito do Mercosul.

Quanto ao controle dos movimentos de pessoas na região de fronteira, é uma das atribuições do Departamento de Polícia Federal, no lado brasileiro, que mantém, ao longo da fronteira com o Uruguai, três postos designados para proceder ao registro da entrada e saída de pessoas, entre outras responsabilidades. Esses três postos de fronteira fixos da Polícia Federal brasileira operam 24 horas por dia, nas cidades de Santana do Livramento, Jaguarão e Chuí. Há também um posto de controle migratório da Polícia Federal na cidade de Quaraí, mas que opera com horário limitado. Outras cidades localizadas na fronteira entre o Brasil e o Uruguai, como Aceguá e Barra do Quaraí, não possuem postos de imigração da Polícia Federal Brasileira.

O Uruguai, por sua vez, possui seis postos fronteiriços fixos na região fronteira com o Brasil, localizada nas cidades de: Bella Unión, Artigas, Rivera, Aceguá, Río Branco e Chuy, conforme ilustrado na Figura 13, a seguir. Tais postos operam sob responsabilidade da *Polícia Nacional de Uruguay*, que tem o controle migratório como

circulação de pessoas e veículos pelas vias de acesso que interligam as duas cidades. Inclusive, há avenidas e praças compartilhadas entre ambas as cidades, por meio das quais a população das duas cidades transita pela zona de fronteira com muita facilidade. O fluxo de circulação de pessoas é, principalmente, de fronteiriços, com grande fluxo também de turistas que atravessam a fronteira por meio das rodovias que cruzam essas cidades.

Ao longo da faixa de fronteira entre Brasil e Uruguai, é também aqui o ponto de controle migratório que reúne os maiores registros de passagem de pessoas, de um lado e outro da fronteira. Dados do Sistema de Tráfego Internacional – STI, da Polícia Federal Brasileira, indicam que, entre os anos de 2014 e 2018, cerca de um milhão e meio de estrangeiros foram registrados ao cruzar a fronteira entre Brasil e Uruguai.

Desse total, cerca de 125 mil deles tiveram seus registros efetuados no posto migratório localizado entre Rivera e Santana do Livramento, cerca de 35% do total. Observa-se, assim, a relevância que tal ponto de controle migratório exerce em relação aos movimentos de pessoas nessa zona de fronteira, conforme a Tabela 3.

Tabela 3: Movimentos de estrangeiros registrados na Fronteira Brasil-Uruguai (2014/18)

Postos de Fronteira entre Brasil e Uruguai	Quantidade de estrangeiros que cruzou o posto de fronteira, entre 2014 e 2018	Percentual
Chuí	374.852	26.2%
Jaguarão	313.329	21.9%
Santana do Livramento	477.864	33,4%
Quaraí	264.685	18,5%
Total	1.430.729	100%

Fonte: Camara, Dutra e Cavalcanti (2018), ampliado com dados obtidos no Sistema STI.

De acordo com a tabela apresentada, o posto de controle migratório que registrou a maioria das entradas e saídas de estrangeiros na fronteira Sul, ao longo dos últimos anos, foi o de Santana do Livramento, com 34,4% do número total de admissões e partidas estrangeiras pela fronteira entre Brasil e Uruguai.

Quanto à nacionalidade dos que cruzam a fronteira, o Sistema STI fornece dados sobre o trânsito de estrangeiros desagregados por nacionalidade e por postos de controle de imigração. De acordo com Câmara, Dutra e Cavalcanti (2018),

uruguayos, argentinos e paraguayos são as nacionalidades que mais utilizam esses pontos de fronteira ao Sul do Brasil, de modo que há clara predominância de cidadãos uruguayos (cerca de 64% do total de estrangeiros) que entraram e saíram do Brasil entre 2010 e 2015 por esta área de fronteira (cerca de 64%), seguidos por cidadãos argentinos (cerca de 28%) e paraguayos (cerca de 1%). Pessoas de outras nacionalidades que cruzaram esses pontos de fronteira durante o período analisado por Câmara, Dutra e Cavalcanti (2018) apresentam-se em quantidade bem menor quando comparadas aos contingentes desses três países.

De modo geral, é indicado que a maioria absoluta das classificações foi a de turista, portanto, tem-se o turismo como principal motivo declarado pelos estrangeiros que atravessaram a fronteira entre o Brasil e o Uruguai. Assim, observa-se que a maioria absoluta dos registros corresponde à classificação dos turistas, especialmente na área do turismo sazonal. A classificação turística foi evocada por cerca de 85% de todos os estrangeiros que atravessaram, durante todo o ano de 2015, os postos de fronteira entre o Brasil e o Uruguai (CAMARA; DUTRA; CAVALCANTI, 2018).

Entre os turistas que chegam a essas localidades, também há grande fluxo de brasileiros que vêm à região atraídos pelas mercadorias vendidas pelos estabelecimentos comerciais do outro lado da fronteira, bem como grande fluxo de uruguayos e argentinos que cruzam a fronteira no sentido de se deslocar a localidades de veraneio ao longo da Região Sul do Brasil. Em termos quantitativos, esses são os principais contingentes de pessoas que cruzam a fronteira entre Brasil e Uruguai.

Por outro lado, acerca da circulação de fronteiriços ao longo da faixa de fronteira entre Brasil e Uruguai, eles não precisam apresentar-se ao posto migratório sempre que cruzam a fronteira, por conta de acordos de cooperação firmado entre os países. Ao levar em conta os números de registros de cidadãos fronteiriços ao longo de toda a faixa de fronteira no Brasil, observa-se, de acordo com dados do Observatório para Migrações Internacionais (OBMigra), que os uruguayos responderam por 75,9% dos registros para fronteiriços, seguidos por paraguayos com 17% (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO, 2019, p. 85). A participação dos demais países vizinhos foi bastante residual. Desse modo, os movimentos pendulares nas fronteiras brasileiras mantiveram tendência de alta até 2015, ponto de inflexão da curva, que manteve o movimento de queda até 2018, conforme ilustrado pela Tabela 4, que aponta registros de entrada de fronteiriços nas fronteiras brasileiras.

Tabela 4: Número de registros para fronteiriços, por ano de entrada (Até 2010/18)

Principais países de nascimento	Até 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Uruguai	2.960	676	877	1.196	1.416	2.151	1.964	1.579	781	13.601
Paraguai	767	125	211	216	397	351	376	359	249	3.052
Bolívia	393	186	28	30	22	16	14	76	29	794
Argentina	63	3	9	4	17	17	25	32	17	188
Venezuela	37	17	11	9	14	5	6	1	20	124
Outros países	4	1	1	1	4	7	3	68	59	38
Total	4.228	1.008	1.137	1.456	1.870	2.547	2.388	2.115	1.155	1.155

Fonte: Cavalcanti, Oliveira e Macedo (2019, p. 87).

Observa-se, em suma, que os movimentos de pessoas na fronteira entre Brasil e Uruguai são constituídos principalmente por fluxos de habitantes da região de fronteira e turistas na região. Os fluxos de visitantes são, em sua maioria, realizados por uruguaios, argentinos e brasileiros. Há muitos fronteiriços que cruzam a fronteira cotidianamente, de modo que o maior número de fronteiriços registrados no Brasil corresponde aos de nacionalidade uruguaia, residindo nessa zona de fronteira.

Adicionalmente, há um número considerável de estabelecimentos comerciais que se situam na zona de fronteira uruguaia e que se destinam a atrair consumidores brasileiros que viajam para a fronteira com o objetivo específico de acesso para produtos a preços inferiores aos encontrados no Brasil, devido aos estabelecimentos comerciais do lado uruguaio (*Free Shops*). No que diz respeito aos turistas, eles viajam principalmente de carro ou ônibus. Uma das principais razões para o cruzamento da fronteira, no caso dos uruguaios e argentinos, é a estadia temporária para destinos localizados na costa brasileira.

A região possui uma importante rede de estradas, bem ramificadas e muitas delas (na sua totalidade), em boas condições. A maioria dos pontos de controle migratório estão localizados ao longo das rotas e estão bem sinalizados, de modo que no contexto atual, eles não parecem enfrentar muitas dificuldades para completar os procedimentos de migração. Um bom exemplo desses esforços corresponde à implantação de postos de migração integrados, como o que opera na cidade de Rivera, como é descrito mais adiante.

4.2 CIDADES-GÊMEAS DE SANTANA DO LIVRAMENTO E RIVERA

Essas cidades-gêmeas, fincadas em ambos os lados das fronteiras geopolíticas ao Sul do Brasil, estabelecem entre si suas relações cotidianas no âmbito de uma situação de conurbação, de modo que o centro das atividades cotidianas ocorre sobre a linha divisória, pois a proximidade da linha promoveu o comércio entre as localidades, em torno do limite internacional que atravessa ambas as cidades, que formam uma só aglomeração urbana, como se observa na Figura 14.

Figura 14: Mapa das cidades-gêmeas de Santana do Livramento e Rivera



Fonte: <https://mapasblog.blogspot.com/2014/03/santana-do-livramento-e-rivera.html>

A Figura 15 ilustra como as cidades encontram-se estreitamente interligadas, uma vez que há ruas, avenidas e praças situadas sobre a linha de fronteira entre ambas as cidades, de modo que a travessia muitas vezes pode ser imperceptível. Em muitos casos, há ruas que atravessam o limite internacional e que, embora fisicamente aparentem ser uma mesma via terrestre, recebem nomes distintos no lado uruguaio e no lado brasileiro. Assim, como as cidades se ligam por fronteira seca, possuem diversas vias terrestres em comum, tais como: a Avenida 33 Orientales, no lado uruguaio, e a Avenida João Pessoa, no lado brasileiro, e também pela comum Avenida Paul Harris, que tem esse nome nos dois lados da fronteira.

Figura 15: Mapa de ruas e avenidas de Santana do Livramento e Rivera



Fonte: <https://mapasblog.blogspot.com/2014/03/santana-do-livramento-e-rivera.html>

Ao longo da linha divisória, não há cercas, muros ou barreiras, mas sim marcos geográficos que foram fixados no sentido de demarcar o limite internacional, e que surgem integrados à paisagem urbana das cidades-gêmeas. A Figura 16, a seguir, ilustra alguns desses marcos distribuídos entre as localidades.

Figura 16: Marcos de fronteira entre Rivera e Santana do Livramento



Fonte: fotos registradas pelo pesquisador em campo.

Um dos pontos mais bem conhecidos dessa linha divisória entre as cidades corresponde ao Parque Internacional, que é a denominação dada a uma praça localizada em ponto central do limite que cruza ambas as localidades. O Parque Internacional reúne, ao longo de sua extensão, referências à fronteira entre Brasil e Uruguai, como bandeiras nacionais e um obelisco situado sobre o limite internacional. Ao redor da praça, como ilustra a Figura 17, há diversos estabelecimentos comerciais, edifícios históricos e prédios de órgãos públicos, e grande circulação de pessoas.

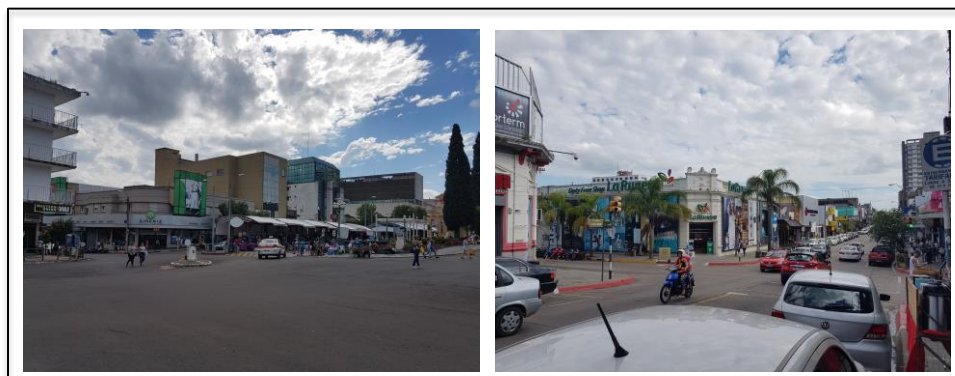
Figura 17: Parque Internacional entre Rivera e Santana do Livramento



Fonte: fotos registradas pelo pesquisador em campo.

Ao redor do Parque Internacional, do lado uruguaio, estão situados diversos estabelecimentos comerciais caracterizados como *Free Shops*, ou seja, voltados à venda de mercadorias em condições alfandegárias diferenciadas, onde se pode pagar com diversas moedas, atraindo muitos turistas brasileiros. A Figura 18 ilustra alguns desses *Free Shops*, que se estendem principalmente ao longo da Avenida Sarandí.

Figura 18: *Free Shops* situados no lado uruguaio da fronteira



Fonte: fotos registradas pelo pesquisador em campo.

Entre Rivera e Santana do Livramento, encontra-se o ponto de fronteira que detém os maiores registros de movimentos de pessoas na região de fronteira Sul do Brasil. Este posto está situado no centro comercial Siñeriz, que contém um *Free Shop* de grandes dimensões, situado no lado uruguaio, bem próximo aos marcos que delimitam a fronteira entre as duas cidades, conforme ilustra a Figura 19.

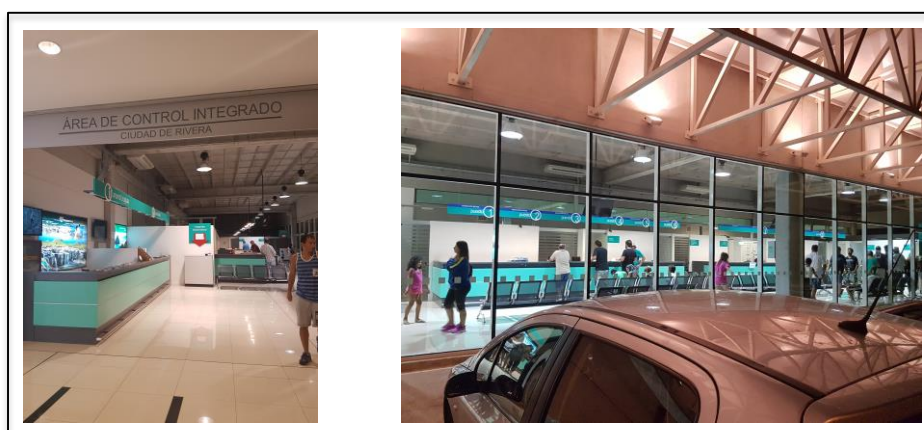
Figura 19: Fotos ilustrativas do posto de fronteira em Rivera (durante o dia)



Fonte: fotos registradas pelo pesquisador em campo.

O posto é bem sinalizado, e há diversos outros serviços no local, além de uma ampla área de estacionamento para veículos. Tal posto foi inaugurado em dezembro de 2016, em termo de acordo firmado entre autoridades de fronteira do Uruguai e do Brasil. Desse modo, o posto de fronteira contém unidades de atendimento migratório compartilhado, prestado tanto por policiais brasileiros e uruguaios, posicionados lado a lado em unidades situadas em um dos acessos laterais ao centro comercial, funcionando tanto durante o dia como durante a noite, como ilustra a Figura 20.

Figura 20: Fotos ilustrativas do posto de fronteira em Rivera (durante a noite)



Fonte: fotos registradas pelo pesquisador em campo.

No posto migratório, há dez posições de atendimento, sendo que seis são utilizadas por policiais brasileiros, e quatro são utilizadas por policiais uruguaios. De acordo com informações coletadas no local e também por meio de entrevistas, o posto funciona 24 horas, todos os dias da semana. Houve visitas ao posto em três horários distintos (manhã, tarde e noite), e em todas as ocasiões o posto estava aberto e operando normalmente. Nessas três ocasiões, havia três policiais brasileiros e dois policiais uruguaios efetuando o atendimento dos que cruzavam a fronteira. Os atendimentos foram realizados com agilidade, em torno de dois minutos em média para cada atendimento. Não se observou a formação de grandes filas enquanto as pessoas eram atendidas nesse posto.

Próximo às posições de atendimento migratório, há também uma unidade de atendimento para o fornecimento de informações turísticas do Brasil e do Uruguai, e também funcionários para solução de dúvidas dos usuários do posto – sobretudo a respeito do preenchimento de documentos como cartões de entrada e saída, ou acerca de qual documentação deveria ser apresentada aos policiais. Há balcões para preenchimento dos cartões, logo na entrada do posto. Como o posto se situa dentro do centro comercial, existem no local estabelecimentos de alimentação e sanitários em número suficiente para circulação de grande número de pessoas que passa por ali. O ambiente interno do posto é refrigerado e bem iluminado, com assentos para que as pessoas aguardem sua vez no atendimento. Ao reunir as autoridades de imigração dos dois países em um só lugar, os procedimentos são bastante simplificados para a pessoa que atravessa a fronteira, que perde menos tempo na jornada e também tem acesso a mais conforto e serviços oferecidos pelo local.

O movimento de pessoas no local é intenso, de modo que, em todas as vezes em que o pesquisador se dirigiu ao posto de fronteira, havia pelo menos quinze pessoas dentro da unidade, e a todo momento chegavam e saíam pessoas, principalmente argentinos, brasileiros e uruguaios. Foi identificado que, relativamente, poucos migrantes passam pelo posto, em comparação à quantidade de visitantes que passa por ali diariamente. Em relação a esse contingente de pessoas que se dirigia ao posto de fronteira, o principal motivo declarado foi o de turismo, em direção a um lado e outro da fronteira, e em grande parte impulsionado pelo funcionamento dos *Free Shops* próximos à linha de fronteira.

Em torno do trânsito de fronteiriços, observa-se que há considerável presença de movimentos pendulares entre as cidades, motivados principalmente pela busca de melhores oportunidades de emprego, renda e serviços em ambos os lados da fronteira. Ao se analisar a dinâmica do trabalho de forma específica, identifica-se um contingente considerável de fronteiriços (brasileiros e uruguaios) que vivem de um lado da fronteira e a atravessam diariamente para trabalhar do outro lado, favorecidos pela permeabilidade da fronteira, pelas atividades comerciais e pela complementaridade socioeconômica entre as duas cidades.

Assim, pode-se afirmar que as cidades de Santana do Livramento e Rivera apresentam estruturas socioeconômicas semelhantes, decorrentes de sua formação histórica e das atividades econômicas desenvolvidas na região. Algumas diferenças podem ser apontadas entre as duas cidades, como o fato de Rivera ser a capital de um departamento uruguaio – o Departamento de Rivera –, enquanto Santana do Livramento se configura como um município de tamanho médio no contexto do estado brasileiro do Rio Grande do Sul.

Como afirma Sánchez (2002), a cidade de Rivera, particularmente, sofreu mudanças tanto estéticas como funcionais, a partir da década de 1980, quando num intento de reativar o comércio local, o governo uruguaio impulsou a criação dos chamados *free shops*, comércios que oferecem ao público estrangeiro mercadorias importadas isentas de impostos. Tratam-se de comércios com uma oferta de produtos característicos, de modo que as quadras que tais estabelecimentos “ocupam na avenida Sarandí, no bairro central de Rivera, parecem contradizer todos os índices econômicos e sociais que assinalam este departamento como um dos mais pobres do país” (SÁNCHEZ, 2002, p. 48).

A localidade uruguaia, dessa maneira, adaptou-se aos impactos da política dos *free shops*, adotada pelo governo, apresentando um crescimento significativo do comércio. Essa política leva a movimentos pendulares entre o comércio das duas cidades, de modo que a valorização da moeda brasileira gera um incremento do comércio em Rivera, ao mesmo tempo em que sua desvalorização privilegia Santana do Livramento. Esse processo gerou uma observação de que “a fronteira vai bem quando o país vai mal, e vice-versa” (LEMOS, 2013, p. 131).

Quanto aos estabelecimentos e às atividades ligadas ao comércio em Santana do Livramento, Sánchez (2002, p. 49) argumenta que sua quantidade se apresenta

sobredimensionada, de modo que:

(...) considerando simplesmente o número e distribuição de supermercados e postos de gasolina é possível projetar a influência da fronteira brasileira sobre o espaço uruguaio. Em ambas as cidades são fenômenos comuns a presença de firmas comerciais duplas (isto é, a mesma casa comercial de um lado e do outro do limite político) e a presença, em Santana, de numerosos empreendimentos comerciais dirigidos por uruguaio e vice-versa, sobretudo (...) como uma estratégia de defesa frente à eventual redução do mercado numa ou outra cidade.

Cabe salientar que, em que pesem tais atividades comerciais, a estrutura econômica da região na qual se inserem as duas localidades é baseada, sobretudo, na agropecuária de médias e grandes propriedades produtoras de carne, lã e arroz, e uma pequena presença de atividades industriais, ligadas ao processamento de produtos primários. As cidades-gêmeas também possuem como destaque o setor de serviços, além da atividade agropecuária. O pouco valor agregado dos produtos primários e a pequena participação do setor industrial se relacionam à pouca dinamização econômica das duas cidades (LEMOS, 2013), ao longo de sua história.

Na perspectiva histórica, cabe mencionar que as cidades de Santana do Livramento e Rivera surgem em um contexto de luta territorial e de demarcação de linhas e limites de soberania. O início dos povoados deu-se, respectivamente, nos anos de 1823 para Santana, e de 1862 para Rivera (então Villa de Ceballos). A primeira a surgir foi, assim, Santana do Livramento, como resultado da presença de acampamentos militares que, durante o século XIX, marcaram o início do povoamento intensivo da fronteira como parte do projeto português de expansão política em direção às terras coloniais espanholas (SÁNCHEZ, 2002).

Lemos (2013), ao apontar as origens da fundação de Santana do Livramento, afirma que a história da cidade se inicia com o primeiro acampamento de tropas estabelecido na fronteira rio-grandense. Das tropas instaladas ali em 1811, saíam as patrulhas de controle da região, de modo que:

O cerro de Santana foi ocupado por uma dessas patrulhas, a fim de vigiar o lado espanhol da fronteira. Durante essa década, foram distribuídas sesmarias aos velhos soldados do “Exército Pacificador”, mais precisamente em 1814, delas surgindo grandes fazendas. Foram esses fazendeiros que cogitaram a organização de uma povoação. Oficialmente, a data de surgimento da cidade, 30 de julho de 1823, representa apenas um ato de licença para a construção de uma capela no local. (...) Quase vinte anos depois, a 7 de agosto de 1848, a Capela, já com a invocação de Sant’Ana do Livramento, foi elevada à dimensão de freguesia. A 10 de fevereiro de 1857, Sant’Ana do Livramento foi elevada à dimensão de vila, desmembrando do município de Alegrete. No dia 6 de abril de 1876, Sant’Ana do Livramento foi proclamada cidade (LEMOS, 2013, p. 126).

De acordo com Coelho (2014, p. 86), os marcos que indicavam os limites entre Brasil e Uruguai em Santana do Livramento já existiam desde 1853, antes mesmo da lei de definição do povoado de Rivera frente ao povoado brasileiro em 1862. Nesse contexto,

O conhecimento desta delimitação era necessário em função das novas edificações a serem construídas no povoado brasileiro. Ambos os povoados deveriam respeitar a distância de 100m, acordado entre os dois países por razões administrativas. Assim as duas populações se distanciariam 200m. Rivera nasce como barreira, e como centro comercial, sendo que a última característica segue sendo relevante atualmente.

A fundação de Rivera é referida por Lemos (2013) como um intento uruguaio de assegurar a integridade do território através do estabelecimento de povoados capazes de garantir a posse da área e impedir o avanço brasileiro, de modo a nacionalizar a fronteira e reduzir a influência estrangeira. A localidade foi inicialmente denominada Villa de Ceballos em 1862, tendo seu nome trocado, em 1867, para Rivera, quando cerca de 500 pessoas já viviam no local. De acordo com Lemos (2013, p. 127), a fundação de Rivera recebeu apoio incondicional dos habitantes de Santana do Livramento, “decorrendo da possibilidade de acesso a diversos bens importados, que até então chegavam ao interior gaúcho de forma esporádica e a preços elevados; além disso, as taxas de importação uruguaias já eram bem inferiores às brasileiras”.

De acordo com Sánchez (2002, p. 42), a região da futura Rivera em 1862 era uma zona despovoada, mas não uma zona inexplorada, “reconhecida naquela época como ‘el potrero del fondo’ de Santana, que, já então, tinha mais de 10.000 habitantes, quartel, câmara municipal, igreja, escolas, jornal e teatro”. Para os habitantes de Santana do Livramento, a criação de Rivera permitiu que pudesse ter acesso a novas mercadorias ou equivalentes às já existentes a preços muito mais reduzidos, e nesse sentido, desde suas origens, as casas de comércio têm que ser reconhecidas como os elementos funcionais mais importantes das duas cidades (SÁNCHEZ, 2002).

Coelho (2014) afirma que a primeira área urbana entre as duas cidades corresponde a um areal construído na década de 1920, em torno do qual comerciantes de Rivera se instalaram ao longo da linha divisória, bem como alguns agricultores. Em torno dessa área, foram traçadas vias terrestres em Rivera que concordavam com a via principal da vizinha Santana do Livramento, sendo que as cidades a partir daí se desenvolveram de maneira contígua e contínua. A autora argumenta que:

No lugar do Areal existente entre Santana e Rivera foi construído e inaugurado, em 1943, o Parque Internacional, simbolizando a união entre as duas populações, nesta data, mais urbanas e consolidadas. O Parque foi construído pelos dois países em parceria, e é um elemento marcante no espaço urbano, como referência, como uma das únicas áreas onde a passagem de uma cidade para a outra fica muito clara, evidente, mas mesmo assim, simbolizando a união desta fronteira. Separada da cidade uruguaia de Rivera apenas por uma ampla avenida e o local onde está o parque Internacional, as duas cidades fronteiriças têm uma vida comum, dando um singular e pitoresco aspecto o entrelaçamento dessas relações, que imprimem a Livramento uma intensidade de movimento só superada pela capital do Estado. O intercâmbio social, cultural e comercial com Rivera (...) dá a ambas as cidades aspectos característicos, que não se observam em nenhuma outra cidade da fronteira do Brasil (COELHO, 2014, p.88).

Ambas as cidades salientavam a fronteira como diferencial, de modo que o cruzamento da linha de fronteira era constante e imperceptível para o cidadão (LEMOS, 2013). A população, assim, cruzava a fronteira como em uma só cidade. A inauguração do Parque internacional foi, dessa maneira, um marco que simbolizou a união das cidades, que haviam sido criadas no século anterior com a função principal de proteção e delimitação do território.

As cidades-gêmeas de Santana do Livramento e Rivera apresentam, dessa forma, uma história conjunta, na qual a delimitação da fronteira definitiva só ocorreu na década de 1920. As interações entre a população das duas cidades geraram intercâmbios econômicos e culturais próprios. Famílias compostas por brasileiros e uruguaiois, investimentos econômicos dos dois lados da fronteira e apropriações culturais de ambas as partes fazem parte desse cenário, além de uma identificação dessa fronteira como “fronteira viva” (LEMOS, 2013, p. 142), como é caracterizada na seção a seguir.

4.3 DINÂMICAS MIGRATÓRIAS E FRONTEIRIÇAS EM SANTANA DO LIVRAMENTO E RIVERA

Com base no exposto, Rivera e Santana do Livramento foram apontadas como algumas das maiores cidades na região de fronteira, em termos de dimensões e população. Por terem seus limites sobre fronteira terrestre, há livre circulação de pessoas e veículos pelas vias de acesso que interligam as duas cidades, por meio das quais a população das duas cidades transita pela fronteira com muita facilidade. O fluxo de circulação de pessoas é, principalmente, de fronteiriços, com grande fluxo também de turistas que atravessam a fronteira por meio das rodovias que as cruzam.

As cidades gêmeas de Rivera e Santana do Livramento correspondem, nessa perspectiva, a um aglomerado urbano onde as vivências da fronteira são cotidianas, de modo que ambas as cidades têm zonas urbanizadas que compõem um continuum, uma conurbação com aspectos transfronteiriços que as aproximam, ainda quem mantenham características próprias ao modo de vida de cada lado da fronteira. Tratam-se, assim, de territórios transnacionais, nos quais efetivamente prevalecem:

(...) espaços em que o binacional é corriqueiro seja no idioma, nas famílias, no comércio ou nos encontros do dia a dia. Principalmente nos espaços centrais onde encontramos grande parte do comércio local, e nos espaços públicos de lazer, onde acontece o convívio cotidiano com o outro (COELHO, 2014, p. 221).

No caso investigado na Fronteira Sul, foram doze indivíduos selecionados para participar das entrevistas nas cidades de Santana do Livramento e de Rivera. A maior parte dos entrevistados reside e trabalha nas duas localidades, e cruzam a fronteira com bastante frequência. O entrevistado E1 é agente de Polícia Federal trabalha com controle migratório na Delegacia da Polícia Federal no município brasileiro, enquanto E2 é comissário da Polícia Nacional e trabalha com controle migratório no departamento uruguaio.

O entrevistado E3 é funcionário da Intendencia Departamental de Rivera, junto à Diretoria General de Promoción y Acción Social. Por sua vez, E4 e E5 são funcionárias da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento, atuando, respectivamente, junto à Secretaria de Assistência e Inclusão Social e à Secretaria Municipal de Saúde. E6 atua como juíza titular na Vara de Infância em Santana do Livramento, enquanto E7 é gerente de uma empresa comercial em Rivera, situada próximo à linha de fronteira.

Por sua vez, E8 tem dupla nacionalidade, reside em Rivera e atua como funcionária da Vara de Justiça do Trabalho em Santana do Livramento. E9 atua junto à Associação Comercial e Industrial de Santana do Livramento. Quanto a E10, ele é membro de uma congregação religiosa católica em Rivera, atuando na secretaria eclesialística de uma paróquia. Por fim, E11 e E12 são migrantes de nacionalidade cubana que foram contatados ao passar pelo posto de fronteira rumo ao Uruguai, e aceitaram participar da entrevista.

Com exceção de E11 e E12, todos os entrevistados em Rivera e Santana do Livramento autorizaram que as entrevistas pudessem ser gravadas para análise posterior. Como apontado anteriormente, as entrevistas foram realizadas ora em português, ora em espanhol; não obstante, as verbalizações dos entrevistados, ao longo desta sessão, são apresentadas apenas em português, grafadas em *itálico*, de modo foram traduzidas as respostas fornecidas em espanhol.

De modo geral, os entrevistados mencionam que a região de fronteira entre Brasil e Uruguai é *bastante permeável e pacífica, em um clima de aproximação e integração entre os povos* (E3). Diferenças relacionadas à cultura, ao idioma, às normas legais e à moeda em circulação, por exemplo, não dificultam o caráter permeável da fronteira, em que há facilidades para a circulação de pessoas e mercadorias, tanto para fins de lazer e turismo, como para fins laborais ou de acesso à prestação de serviços públicos (COELHO, 2014; STRUMINSKY, 2015).

Mencionaram ainda os entrevistados, em caráter geral, que há problemas e desafios específicos da região de fronteira que devem ser levados em consideração pelo poder público e pela sociedade civil, como *a proteção laboral aos trabalhadores que cruzam a fronteira e se submetem a outras normas trabalhistas* (E8) ou necessidades de *medidas conjuntas de proteção à infância e à juventude nas duas cidades* (E6), bem como a *contingentes populacionais mais vulneráveis entre os que habitam na região* (E9). Diante de tais problemas e desafios, a maior parte dos entrevistados salientou que *há muita boa vontade e cooperação entre os órgãos públicos e as instâncias governamentais de um lado e do outro da fronteira* (E3), tanto no âmbito do poder executivo como no poder judiciário.

Tais comentários reforçam a perspectiva de que há entre as duas cidades espaços integradores (SÁNCHEZ, 2002; COELHO, 2012), como por exemplo nas áreas comerciais e de lazer, onde as relações de troca ocorrem com mais frequência,

consolidando-se em termos de um espaço integrador binacional e, na maioria das vezes, harmonioso que se organiza a partir da relação com o vizinho, e a partir da função da fronteira.

As impressões dos entrevistados em torno da vida na cidade e de sua relação com a fronteira apontaram, em grande medida, que os participantes da pesquisa reconhecem fragilidades na fronteira, mas de modo geral veem mais oportunidades na relação entre as cidades-gêmeas do que obstáculos à vida em comunidade. E4 afirma que há *uma boa qualidade de vida, mas também problemas como em todas as grandes cidades*. A esse respeito, E10 afirmou que *a vida em Rivera e Santana gira em torno da fronteira, é por causa dela que as cidades se desenvolvem mais a cada dia*. E6, por sua vez, destaca os avanços na integração entre as duas cidades, que *têm mais pontos em comum do que diferenças*. E9 aponta que *o movimento na fronteira é o que traz dinamismo à cidade, e mesmo quando as coisas não vão tão bem assim, é na fronteira que temos a expectativa de que melhorem*.

E7 destaca que:

Aqui na loja há houve época de muito, muito mais vendas, com a vinda de mais clientes do que vêm atualmente. Eram grandes tempos, há alguns anos atrás, e conheço muitas pessoas que enriqueceram graças a isso. Então, sim, tem muitas oportunidades para as pessoas que vivem e trabalham aqui, desde que saibam aproveitá-las. O apoio do governo, de um lado e outro, também é muito importante, para dar a estrutura necessária para as pessoas, os visitantes, os clientes. Temos, sim, problemas de segurança, que incomodam muito, dos dois lados. Problemas ligados à pobreza e à falta de emprego, mendicância, roubos, coisas assim. Mas quando você olha o que se tem a ganhar com o movimento na fronteira, é muito maior que os problemas que ela traz.

E2 refere-se à fronteira entre Rivera e Santana como *uma fronteira pacificada, em que as pessoas não precisam passar por controles excessivos e podem circular livremente de uma parte a outra*. Essa livre mobilidade da população fronteiriça também é destacada por E5, ao mencionar que a fronteira entre as cidades *passa uma ideia de liberdade de ir e vir, para que as pessoas possam transitar pelas ruas, sem barreiras*. E como disse E10, *para muitos de nós, é como se fosse uma cidade só*. Salienta-se, assim, que a maior parte dos entrevistados associou suas impressões da fronteira, além da liberdade (SÁNCHEZ, 2002), a termos como: paz (E2 e E7), integração (E4 e E9), união (E6), povos irmãos (E8).

Não obstante tais percepções positivas, algumas impressões negativas também foram mencionadas. E9 argumentou que falta um desenvolvimento

econômico mais equilibrado entre as cidades, pois *a crise econômica e o câmbio afetam ambos os lados da fronteira, mas ultimamente a balança tem pesado mais em favor de Rivera do que de Santana, lá a situação econômica está bem melhor*. E4 salienta que há pessoas pobres, vivendo *em condição de miséria, que circulam entre as cidades, e essa população precisa ser assistida, não por esse ou aquele, mas por todos*. E6, por outro lado, destacou que a fronteira *pode dar a ideia de que o crime compensa, basta atravessar a fronteira e pronto, não precisa responder pelos seus atos, mas não é bem assim*, e por isso defende que *é preciso que trabalhem em cooperação nos mais diversos níveis dos poderes públicos em torno da fronteira, o que com certeza ainda tem muito o que avançar*.

A entrevistada E8, por sua vez, argumenta que:

Muitas pessoas atravessam a fronteira para trabalhar do outro lado, e depois do lado de cá, tudo depende de onde se paga melhor, e isso vai mudando com o tempo. O problema é que, para contagem de tempo de serviço e de aposentadoria, não há acordos que possibilitem essa contagem. E com o tempo as pessoas podem ser muito prejudicadas, pois são duas normas distintas. E isso dá tanto problema, porque nem todos os direitos são respeitados. Então, enquanto não houve algum acordo mais concreto em torno disso, esse vai ser um problema sério aqui na cidade.

Em suma, a maioria das impressões manifestadas pelos entrevistados denota mais aspectos positivos que negativos, de modo que os movimentos ao longo da fronteira são naturalmente integrados ao cotidiano das cidades. O ato de cruzar a fronteira é realizado às vezes de modo imperceptível, de maneira que a liberdade de ir e vir é bastante evocada como traço característico da fronteira. Como as cidades se constituíram historicamente ao longo da linha, seus marcos já há muito fazem parte da paisagem local, e não causam nenhuma estranheza ou aversão (COELHO, 2014). Há, sim, o reconhecimento de problemas e fragilidades que acometem as localidades por conta da fronteira, mas em nenhum caso prejudicou a visão positiva que os entrevistados, de modo geral, afirmaram ter em relação à fronteira.

Acerca das opiniões dos entrevistados em relação às pessoas que cruzam a linha de fronteira, a maioria dos entrevistados manifestou-se de modo positivo e favorável ao movimento de turistas, à circulação de fronteiriços e à chegada de migrantes provenientes de outros países. E6 afirmou que *ir e vir é um direito de todos*. E7 mencionou que *é o movimento de turistas e fronteiriços que traz ganhos aos comerciantes na região de fronteira*. E5 salientou que *é uma garantia constitucional não fazer distinção entre nacionais e estrangeiros, principalmente no que se refere a*

prestação de serviços públicos básicos e universais. E10 destacou que a maior parte de sua congregação religiosa é formada por riverenses, mas *também há muitos santanenses, como uma só igreja.* Quanto a migrantes, salientou o valor cristão de *acolher o estrangeiro, seja ele quem for, venha de onde vier.*

Particularmente no caso dos migrantes, houve três entrevistados (E1, E7 e E9) que opinaram de modo não tão favorável. E1 disse que *a admissão de estrangeiros migrantes deve ser feita com cuidado, para que não ingressem no país pessoas procuradas, foragidas da Justiça ou com maus antecedentes.* E7 mencionou que Uruguai é um *país pequeno e não tem como dar conta se gente de toda América Latina quiser viver aqui.* Por sua vez, E9 argumentou que *já não há tantos postos de trabalho disponíveis e há muito desemprego na região, então, se for para ficar por aqui em Santana ou Rivera, eu discordo.*

Ao referir-se aos fronteiriços, diversos entrevistados utilizaram o termo “doble chapa”, como uma expressão empregada para caracterizar moradores das cidades-gêmeas que têm dupla nacionalidade, brasileira e uruguaia. Esse termo foi empregado pelos entrevistados E2, E3, E4, E7, E8 e E9 para se referir a familiares, amigos e vizinhos, com um traço de identidade bastante característico desta região de fronteira.

A respeito dessa expressão, E2 explica que:

surgiu algumas décadas atrás, com um sistema de identificação dos carros aqui na fronteira, em que um carro comprado em Santana, com documentação brasileira, podia circular em Rivera se pagasse uma licença à Intendencia, e com essa licença recebiam uma segunda placa (chapa) uruguaia. Assim o carro tinha duas placas, uma brasileira e outra uruguaia, se tornava um carro doble chapa.

A expressão *doble chapa*, com o tempo, passou a ser empregada para se referir às pessoas que, assim como os carros, tinham documentos brasileiros e uruguaios, e assim adquiriu esse significado ao referir-se aos que detinham dupla nacionalidade na região da fronteira. E3 mencionou que tem vários parentes que *são doble chapa, que assim têm mais direitos nos dois países.* E4 afirmou que conhece pessoas que *são casados com doble chapa, e também são os filhos deles.* E7 disse que os *doble chapas encontram uma forma de lidar melhor com as burocracias que ainda existem ao circular pela fronteira.* E E9 mencionou que essa expressão já faz parte do cotidiano das cidades, de modo que *já faz parte de nossa cultura,* e acrescentou que sua esposa

é doble chapa, ou seja, tem dupla nacionalidade. Ao identificar-se como uma doble chapa, a entrevistada E8 diz que:

Nasci no Uruguai, mas desde pequena meus pais também me registraram no Brasil. Hoje temos acordos de cooperação, mas antes era mais burocrático acessar serviços de um lado e de outro. E toda minha vida tive esses benefícios, facilidades, sabe, podia estudar em Rivera, podia ser atendida em hospital de Santana, fiz faculdade no Brasil, me dava mais mobilidade. Tinha todos os documentos. Tanto que pude fazer concurso público no Brasil, algo que só é permitido a brasileiros natos ou naturalizados. Apenas como uruguaia, jamais poderia ter sido aprovada. Então, para mim foi, e é, muito bom ser doble chapa. Tanto que meus filhos também são (risos).

Por conseguinte, foi indagado aos entrevistados acerca da existência, na localidade, de estruturas e instalações adequadas no sentido de recepcionar os que cruzam a fronteira. A esse respeito, todos os entrevistados foram unânimes ao indicar que, nos últimos anos, desde a inauguração do novo posto migratório no Centro Comercial Siñeriz, houve *grandes aprimoramentos na capacidade e no conforto oferecido àqueles que precisam registrar-se ao cruzar a fronteira*, como afirma E4. Adicionalmente, no que concerne à capacidade de alojamentos, alguns entrevistados disseram que as cidades contam, atualmente, com *bom número de hotéis, pousadas e abrigos, para todos os gostos e bolsos*, como salientou E9.

Acerca do funcionamento do posto de fronteira situado entre as localidades, os órgãos de migração operam ali desde o início do ano de 2016, o que corresponde a uma mudança relativamente recente (CAMARA; DUTRA; CAVALCANTI, 2018). De acordo com E1 e E2, antes do início das atividades no Posto Siñeriz, os postos de migração em Rivera e em Santana do Livramento não eram integrados, de modo havia muitas filas e demoras no atendimento. A esse respeito, argumenta E2:

As pessoas, antes, deviam enfrentar as filas de um dos serviços migratórios de um lado da fronteira, e posteriormente dirigir-se ao outro lado para o outro serviço migratório. Antes, era um local inacessível, onde não se provia atender bem aos turistas. Com o acordo de cooperação entre os governos do Brasil e do Uruguai, foi possível prover melhor serviço a todos, e o centro comercial ofereceu aquele espaço aos órgãos migratórios em regime de comodato, por um determinado período de tempo. Nos antigos postos, não havia estruturas de apoio para a espera pelo atendimento, como locais apropriados para sentar-se, ou banheiros disponíveis, ou mesmo cobertura contra as condições climáticas, e muitas vezes, as pessoas deviam esperar pelo atendimento nas ruas, formando longas filas ao longo das calçadas, sem conforto nenhum, sobretudo em épocas de temporada de férias. Atualmente, a realidade é outra.

No Posto de fronteira situado no Centro Comercial Siñeriz, de acordo com os entrevistados, há estrutura adequada para prover tal atendimento. Há agilidade no

atendimento e quantidade apropriada de atendentes, assentos suficientes para a espera pelo atendimento, e estruturas de apoio como amplo estacionamento, banheiros disponíveis, e serviços adicionais, como os de alimentação e farmácia situados dentro do centro comercial. Esses são aspectos positivos da nova estrutura mencionados por diversos entrevistados (E1, E2, E5, E6, E9, E10).

No atual posto integrado no Shopping Siñeriz, de acordo com E2, há funcionários uruguaios que atuam em regime de plantão, distribuídos em escalas de seis horas de trabalho por doze horas de descanso. No posto brasileiro, de acordo com E1, há funcionários também atuando em regime de plantão, mas nesse caso em escalas de 24 horas de trabalho por 72 horas de descanso.

Outro aspecto mencionado, tanto por entrevistados do controle migratório brasileiro como uruaio, é que não há procedimentos especiais de controle para o trânsito de fronteiriços pela região de fronteira, de modo que é possível que as pessoas transitem, tanto do lado uruaio como do lado brasileiro, por 20 quilômetros de cada lado sem que sejam passíveis de controle migratório, sobretudo porque se trata de fronteira terrestre com livre trânsito de pessoas e veículos na zona de fronteira. Desse modo, como salienta E3, os cidadãos fronteiriços em região de fronteira *podem se deslocar livremente de um lado a outro da fronteira, tanto para trabalhar como para beneficiar-se de serviços como educação, saúde, lazer ou assistência social, por exemplo.*

A esse respeito, E7 salienta que, particularmente nas localidades de Rivera e Santana do Livramento, *há toda liberdade para ir e vir na região de fronteira, com facilidade para circulação de pessoas, e também de moeda de um lado e outro. É impossível separar, porque as pessoas não gostariam que fosse separado.* A carteira de fronteiriço, confeccionada para os que vivem na região de fronteira, é utilizada sobretudo para questões laborais, de modo a regular as situações de trabalho e previdência social, em que o cidadão de um país cruza a fronteira para trabalhar em uma empresa do outro lado.

De acordo com E1 e E2, o motivo de turismo é o mais evocado pelos estrangeiros que cruzam os postos migratórios na região de fronteira, de modo que esse movimento de turismo se intensifica muito em épocas de temporada de férias, sobretudo com movimentos de brasileiros, argentinos e uruguaios (CAMARA; DUTRA; CAVALCANTI, 2018). A respeito do movimento de refugiados pela zona de fronteira,

E2 afirmou que *há poucos registros de refugiados ou solicitantes de refúgio que buscam os postos migratórios na região, quando comparado ao número de turistas*. Por sua vez, E1 se recorda da passagem de solicitantes de refúgio, de nacionalidade haitiana, que alegaram ao controle migratório brasileiro que *estavam deixando o Brasil e migrando para o Uruguai para estabelecer novo refúgio do outro lado da fronteira, em busca de melhores oportunidades*.

Quanto à pergunta acerca da efetividade de políticas públicas implementadas em relação aos que vivem nas cidades, os entrevistados divergiram entre si. Enquanto alguns (E1, E2, E3 e E7) elogiaram a condução das políticas públicas nas localidades, outros (E4, E5, E6, E8, E9 e E10) destacaram que existem avanços, mas também falhas e lacunas, sobretudo por necessidade de aprimoramento da cooperação entre os governos nacionais e locais em cada lado da fronteira (LEMOS, 2013).

No tocante aos programas de saúde na fronteira, E5 mencionou:

(...) o que temos, em nível informal, é uma cooperação efetiva entre as autoridades de saúde de ambos os lados da fronteira para alinhar seus esforços e cooperar em suas ações. Mesmo porque, para algumas especialidades, os uruguaios buscam por atendimento no Brasil, enquanto que, para outros serviços de saúde, os brasileiros cruzam a fronteira em busca de atendimento no Uruguai, de modo que essa dinâmica ocorre cotidianamente nas localidades, em busca dos serviços de saúde de um lado e outro da fronteira.

No tocante à assistência social aos contingentes populacionais mais vulneráveis na região, E4 mencionou, entre outros aspectos, que há diversas carências de cunho social entre a população das localidades em zona de fronteira, de um lado e do outro, tais como a atenção à população de rua que migra livremente entre as cidades, o compartilhamento de estruturas como albergues e restaurantes comunitários, o encaminhamento da população carente aos órgãos públicos competentes – *os quais devem estar preparados para lidar com essas pessoas que cruzam livremente a fronteira*. Por sua vez, E10 mencionou a necessidade de construção e fortalecimento de parcerias com organizações não-governamentais e autoridades brasileiras e uruguaias em favor de contingentes populacionais mais vulneráveis, por meio de *conjunção de esforços e consolidação de agendas para reuniões regulares entre representantes da área social na zona de fronteira*.

Como algumas das carências sociais na região podem acometer particularmente crianças e jovens menores de 18 anos (SÁNCHEZ, 2002), E6 narra as especificidades da proteção à infância na região de fronteira, diante de situações

que envolvem a necessidade de atuação do Estado diante de tentativas de retirada de menores do país sem a devida autorização. E6 menciona que *há certa fragilidade do controle migratório na região de fronteira entre Brasil e Uruguai para impedir a saída desses menores do país, uma vez que a fronteira é aberta e de livre circulação.*

Acerca da caracterização do contexto econômico e laboral nas cidades-gêmeas, grande parte dos entrevistados (E1, E4, E7, E8 e E9) destacou os efeitos da crise econômica em anos recentes, reduzindo o poder de compra das pessoas e o influxo de turistas à região, em comparação a períodos anteriores. E4 mencionou indicadores da queda de arrecadação pelo governo local em Santana do Livramento, uma vez que, *com as dificuldades na economia, na agricultura, no setor de serviços, e a queda do nível de empregos, os tributos arrecadados acompanharam essa redução.*

A questão cambial também foi mencionada pelos entrevistados, como E9, indicando ser mais vantajoso para os uruguaios comprar determinadas mercadorias – como alimentos e combustíveis – no lado brasileiro, enquanto aos brasileiros compensava buscar no lado uruguaio por outras mercadorias (perfumaria, vestimentas, eletrônicos etc.) (COELHO, 2014). Dessa forma, E9 afirma que se desenvolveu uma *certa complementaridade econômica entre as cidades*, de modo que estabelecimentos comerciais (como os *Free Shops*) tornaram-se mais abundantes em Rivera, enquanto, como salienta E9, Santana do Livramento passou a contar com um *alto número de supermercados e postos de combustíveis.*

Por sua vez, E8 descreve, no que se refere ao contexto laboral na região de fronteira, a dinâmica relacionada ao mercado de trabalho nas duas localidades, salientando que são as forças econômicas que ditam tais dinâmicas nas localidades fronteiriças, de modo que *a população se desloca para a localidade que melhor apresenta oportunidades de emprego e renda.* E8 menciona que, na atualidade, os melhores empregos e condições de renda estão ligados às atividades comerciais e de serviços no Uruguai, de modo que *muitos brasileiros cruzam diariamente a fronteira para trabalhar nas localidades vizinhas.* No entanto, menciona que os estabelecimentos comerciais do outro lado da fronteira têm outro ordenamento jurídico na dimensão laboral, o que *pode fragilizar a situação do trabalhador fronteiriço.*

Além disso, E8 salienta que, na região de fronteira entre Brasil e Uruguai, a atividade agropecuária *absorve pouca mão-de-obra, pois é sobretudo extensiva na*

criação de gado, e conta com poucos empregados, usualmente escolhidos por afinidade ou dentro da própria família dos agricultores e pecuaristas na região. Quanto à perspectiva laboral na atividade industrial no contexto atual, E9 ressalta praticamente a *ausência de grandes indústrias nas cidades e na zona de fronteira*, de forma que não se caracteriza por grande variedade o mercado de trabalho em Santana do Livramento, para que pudesse gerar melhores oportunidades de emprego, culminando em incentivos para que os brasileiros residentes na região cruzem a fronteira por razões laborais (LEMOS, 2013; STRUMINSKY, 2015).

Acerca dos principais desafios que a localidade enfrenta, por conta da proximidade com a fronteira, os entrevistados forneceram diversas respostas pertinentes. E1 e E2 salientaram questões de segurança pública, tais como a importância de *maior investimento no policiamento na região de fronteira, onde muitos tentam fazer uso das dimensões e da fácil mobilidade na fronteira para ficar impunes*, como afirmou E1. Por sua vez, E2 argumenta que:

A região de fronteira traz a necessidade do enfrentamento de crimes bem específicos, tais como contrabando, tráfico de pessoas, de armas, de drogas. Então, mesmo não sendo cidades grandes, Rivera e Santana têm que encontrar uma forma de lidar, além dos crimes comuns, que toda cidade tem, tem que lidar com esses crimes específicos de zona de fronteira. Se não fizermos isso juntos, ou seja, se não houver cooperação policial, cooperação judicial, cooperação governamental, essa é uma batalha que já está perdida. Então precisamos melhorar isso, e de modo formal, claro, objetivo. Porque a disposição em nos apoiarmos já existe. Hoje, se preciso de alguma informação do outro lado da fronteira, pego meu carro, vou à delegacia, me identifico, conversamos e consigo a informação que necessito para minha investigação. E eles lá, sabem que podem vir aqui e terão o mesmo. Porém, tudo isso é feito de forma informal, com base no apoio mútuo. Funciona bem, mas precisávamos de mais acordos de cooperação claros, bem construídos e estabelecidos, em nível local, para que tudo não ficasse tão informal.

E3, por outro lado, salienta alguns dos principais desafios enfrentados pela Intendencia Departamental de Rivera, argumentando que:

Há muito a ser feito, por exemplo, em termos de ações efetivas com o objetivo de proporcionar a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, com a promoção de políticas de bem-estar. Em especial, temos que oferecer apoio aos que se encontram em situação vulnerável, tais como desabrigados ou população de rua, com abrigo e alimento para essa população. E também a disseminação de atividades culturais, esportes e capacitação laboral constante por meio de cursos e oficinas, além de programas de assistência médica e odontológica, promoção da saúde integral... como eu disse, há muito a ser feito, e levando em conta que é uma população móvel, em constante trânsito, de um lado e outro da fronteira, e isso só torna mais complexo o cumprimento dessas metas. Então, precisamos de ações conjuntas, em nível departamental e municipal, para que esses objetivos possam ser alcançados.

Nessa mesma linha argumentativa, as entrevistadas E4 e E5, respectivamente, salientaram a importância de que a Prefeitura e a Intendencia colaborem entre si para a superação de diversos desafios (LEMOS, 2013), tais como: estabelecimento de um plano diretor urbano integrado, que possa guiar as políticas públicas conjuntamente; a necessidade de maior intercâmbio de informações entre os governos, em nível nacional e local; maior atenção à população carente, inclusive na área rural, os quais não detêm tantos recursos e informações a respeito dos serviços disponíveis.

Por sua vez, E6 salientou registros de tráfico de pessoas e sequestro de menores junto à fronteira, de modo que tais situações demandam uma atuação alinhada das instancias públicas para fazer frente a tais vulnerabilidades. E6 também menciona a importância da cooperação internacional entre os órgãos públicos dos dois lados da fronteira, de modo que *vem se buscando construir tal cooperação na localidade, mais pela boa vontade dos órgãos do que pela existência de acordos internacionais, os quais costumam levar muito tempo para se concretizar.*

Quanto a E7, ele destaca que os comerciantes da região precisam receber mais apoio dos governos, no sentido de *divulgar melhor as cidades para atrair mais pessoas, pois com mais comércio, há mais pessoas circulando, consumindo, hospedando-se, e assim a economia da cidade vai ser melhor.* E9 aponta preocupação com a economia na região, mas acredita que os principais desafios apontam para outra direção, no sentido de:

(...) buscar uma maior diversificação das atividades econômicas no município, pois nos tornamos muito dependentes do comércio em Rivera. Se o comércio deles vai mal, a economia de Santana vai ainda pior. Quando está bem, estamos bem, mas ainda assim, Santana deveria dinamizar sua economia por outros meios também. Precisamos de mais indústrias instaladas na região, gerando empregos, produzindo crescimento. Enquanto não houver essa diversificação, acabamos reafirmando uma dependência da moeda, do câmbio e da economia uruguaia.

Por conseguinte, E8 ressaltou a importância de se encontrar meios para conferir maior proteção laboral aos fronteiriços, sobretudo na área rural, uma vez que:

(...) esse desafio passa por cooperação interestatal, além de informação e capacitação laboral, de modo que devemos preparar melhor os que atravessam a fronteira em relação às leis e normas trabalhistas que são vigentes do outro lado. As pessoas, assim, precisam conhecer seus direitos, para que não sejam tão lesadas na relação entre patrões e empregados. Há empresários que se aproveitam ao empregar fronteiriços, porque sabem que, sem os documentos formais do trabalho, eles não podem exigir seus direitos. E essa situação fragiliza muitos trabalhadores na região, que muitas vezes não têm a quem recorrer, pois não temos como intimidar, por exemplo, com agilidade, alguém que mora do outro lado da fronteira, são outras leis e não há competência jurídica, mesmo que seja ali, do outro lado da rua.

Quanto a E10, o entrevistado destaca o desafio de conferir apoio aos *mais carentes e vulneráveis dentre a população local, não importa se é riverense, santanense, ou mesmo de outras partes*. De acordo com o entrevistado, a comunidade é bastante ativa no sentido de oferecer ajuda humanitária, com ações de acolhimento, preparo de refeições, doações e prestação de serviços. Não obstante, argumenta que tem percebido nas localidades um *aumento da pobreza nos últimos anos, e os esforços da comunidade devem acompanhar de perto essa realidade para possibilitar vida digna a todos*. Dentre a população mais carente, E10 menciona que *há brasileiros e uruguaios, às vezes famílias inteiras, não se faz ali distinção quando o intuito é ajudar*.

Quanto aos principais benefícios que a proximidade com a fronteira traz à localidade, os entrevistados salientaram diversos aspectos relevantes. E1, por exemplo, mencionou que:

a fronteira entre Santana e Rivera, por meio de acordos de cooperação e parcerias locais que foram implementados aqui, está criando experiências bastante positivas em torno do modelo de posto de fronteira integrado, com policiais brasileiros e uruguaios, trazendo elogios e reconhecimento de uma experiência que está dando muito certo, em torno da agilidade do atendimento sem abrir mão da segurança, e da cooperação entre os órgãos de controle migratório. E isso não existe em nenhum outro lado ponto da fronteira brasileira, então estamos testando um modelo aqui, que pode depois, futuramente, ser ampliado para outros postos de fronteira. Seria algo muito bom se pudesse acontecer no futuro.

Os benefícios às localidades mencionados por E3 e E5 dizem respeito à possibilidade de maior aproximação entre os poderes públicos locais, para o planejamento e a execução de políticas públicas comum, favorecendo a conjunção de esforços entre os governantes das duas cidades. E7, por conseguinte, caracteriza a fronteira como *fonte de riqueza, desde que haja os estímulos certos para explorá-la*. E9 fala de *mais oportunidades de desenvolvimento para a região*. E10, por sua vez, salienta a *consolidação da irmandade que sempre uniu riverenses e santanenses*.

Por outro lado, são indicados a seguir relatos com base nas entrevistas com os participantes E11 e E12, ambos de nacionalidade cubana, que se encontravam de passagem pelas localidades de fronteira em seu caminho para Montevideo. Ambos foram interpelados pelo pesquisador quando passavam pelo Posto de Fronteira no Centro Comercial Siñeriz, e, após identificação da pesquisa e breve explanação de seu propósito, ambos consentiram em ser entrevistados. Como se tratam de

indivíduos migrantes, foi seguido roteiro com perguntas conforme Apêndice 2, distinto do que foi aplicado aos demais participantes.

E11 e E12 são primos de primeiro grau, tinham respectivamente 29 e 26 anos de idade. Embora suas raízes familiares remetam à cidade de Camagüey, ambos moravam nos arredores de Havana já havia mais de uma década. E11 completou estudos técnicos e chegou a trabalhar por um tempo como mecânico, mas atualmente estava desempregado. E12, por sua vez, tem formação de nível médio, e trabalhava em uma cafeteria. Em busca de melhores oportunidades de trabalho, e com o apoio de familiares, tomaram a decisão de deixar Cuba e partir em direção ao Uruguai. Quando foram interpelados pelo pesquisador, já estavam no fim desse trajeto, ingressando em território uruguaio. Inicialmente resabiados, foram convidados para um lanche em uma das lanchonetes do Shopping Siñeriz, logo ao lado do Posto de Fronteira, e enquanto lanchavam, foram apresentadas as perguntas da entrevista, às quais responderam algumas, não todas. Ao longo da conversa foram se sentindo mais à vontade em comentar as questões, e a conversa fluiu com mais facilidade.

Em relação à rota que empregaram, a princípio não informaram, mas ao longo do conversa retomaram essa questão. Saíram de Cuba havia três dias atrás, com destino a Georgetown, na Guiana. Disseram que muitos conhecidos já fizeram esse trajeto, e foi como obtiveram essas informações. Foram de avião à Guiana, que não lhes exige visto para entrar em seu território. Passaram a fronteira entre Lethem (Guiana) e Bonfim (Brasil), e solicitaram refúgio no posto de fronteira. Já como solicitantes de refúgio, pegaram um ônibus e foram à Boa Vista, aguardaram um dia por assentos disponíveis para um voo com destino a Brasília, e então conexão de Brasília a Porto Alegre. De Porto Alegre, tomaram um ônibus com destino a Santana do Livramento, e assim chegaram à Rivera para enfim cruzar a fronteira com Uruguai, também como solicitantes de refúgio, agora em solo uruguaio, com destino final a Montevideo.

Quanto às motivações que os levaram a migrar, E11 responde rápido: *queremos trabalhar, para ter uma vida melhor, ganhar mais dinheiro, para poder estar bem e ajudar a família, que está em Cuba.* E12, por sua vez, complementa: *um lugar com mais oportunidades de trabalho, que não tínhamos lá, pois estava muito difícil; vamos ver se em Montevideo será melhor, temos conhecidos lá nos esperando, então é o que queremos.*

Quanto a dificuldades ou obstáculos ao longo do caminho, e para cruzar a(s) linha(s) de fronteira, E11 afirmou que:

Toda uma cruzada, mas foi tudo bem até agora. A parte mais difícil até agora foi em Guiana, o caminho de Georgetown até Lethem é muito ruim, e muito inseguro também. O melhor é fazer essa parte do caminho bem rápido, e foi o que fizemos. Ao chegar ao Brasil, estivemos mais aliviados. Muito mesmo. Foi um alívio cruzar a fronteira ali. Agora também tem muito cansaço, exaustão mesmo, porque se olha no mapa a distância que percorremos... avião, ônibus, outro avião, outro ônibus... ainda não dormimos direito desde que começamos. Não é fácil não, mas estamos chegando, graças a Deus, estamos chegando ao final.

Em relação a suas percepções acerca do modo como foram recepcionados ao cruzar a(s) fronteira(s), E12 afirmou que em Georgetown *não fizeram muito caso, creio que porque já sabem que não ficaremos ali e só estamos de passagem*. Já no lado brasileiro, na cidade de Bomfim – no Estado de Roraima – disseram que foram mal recebidos, que o agente que os recebeu estava sozinho e com má vontade ao atendê-los, e de processar seus pedidos de refúgio. A esse respeito, E11 afirmou: *nos tratou de forma rude, com pressa por causa da fila, se via no seu olhar que não estava de acordo em nos receber como refugiados, fez umas poucas perguntas, fez os papéis, jogou os documentos na mesa e saímos dali logo em seguida, para que não mudasse de ideia*.

Por fim, ali no Posto de Fronteira em Siñeriz, a experiência foi distinta, pois E11 narrou que *fomos muito bem recebidos aqui, havia cadeiras para se sentar enquanto aguardava, havia mais gente atendendo, e foram corretos conosco, outro tipo de tratamento*. E12, por sua vez, salientou que ali em Rivera *foi tudo bem mais rápido do que imaginava, e foram até atenciosos ao orientar o que fazer em seguida, e ao entregar os documentos*.

Acerca de suas impressões acerca das localidades onde cruzaram a fronteira, e de sua população, e salientando que tal pergunta foi feita exclusivamente em relação a Santana do Livramento e Rivera, E12 disse que a *cidade tinha um bom aspecto, embora pequena, que parecia ser um bom lugar para viver, e que ninguém ali tinha sido desrespeitoso conosco até então*. E11 afirmou que, até o momento, tinha uma boa impressão dos arredores na cidade: *aqui é muito tranquilo, inclusive vimos pousadas no caminho ao posto de fronteira, agora que já temos os documentos, talvez vamos repousar aqui por hoje antes de seguir a Montevideo*.

O mais importante, disse E11, é que agora estavam “*a un paso de la frontera*”,

e que assim já se encaminhavam a seu destino, e que estavam bastante próximos de alcançá-lo. Esta expressão foi dita por E11 com um grande sorriso, como uma manifestação de contentamento, por parte de quem conseguiu superar grandes distâncias e obstáculos para chegar ali, tão próximo àquela fronteira.

Tal expressão no idioma espanhol, “*a un paso de la frontera*”, é particularmente emblemática desse ensejo, pois pode denotar tanto a proximidade da linha de fronteira (a poucos ‘*pasos*’ dela), como também o ato de cruzar-se o limite internacional (*su paso*, sua passagem), e ainda como uma designação do próprio posto de fronteira (que também pode ser denominado como *paso*). Considerando todos esses significados, bem como as expectativas evocadas em torno deles por parte de muitos migrantes e fronteiriços ao redor do globo, optou-se por conferir o devido destaque a essa expressão, mencionada por um dos entrevistados, como bastante ilustrativa da investigação em si mesma, de seu objeto e de seus propósitos, e por isso pertinentemente adicionada ao título da tese.

Ainda sobre os sentimentos e expectativas que o cruzamento da fronteira despertava, os primos responderam: esperança, uma nova vida. E12 completou: *tenho esperança de que vamos conseguir um bom trabalho, bom salário, boa moradia, coisas boas, coisas assim*. E11 disse: *já sinto falta de meus familiares que ficaram em Cuba, e sei que não poderei voltar e vê-los por muito tempo*, mas também salientou que *todos sabem que assim foi melhor, e estão esperando que tudo vá bem para nós*.

Quando lhes foi perguntado acerca de que apoio governamental gostariam de receber agora que tinham cruzado a fronteira, E11 afirmou que pretendem *completar os trâmites para regularizar sua situação*, de modo que em Montevideo vão buscar tornar-se residentes, e assim, *se o governo conclui rapidamente esses trâmites, tanto melhor*. E12 também argumentou que *se houver ajuda do governo para conseguir documentos, empregos enquanto nos estabelecemos, também seria muito bom*.

Terminada a entrevista, assim como nas anteriores, houve agradecimentos, mas nesta em particular também houve votos de boa sorte, mutuamente. *¡Suerte!*, esta foi a última palavra dita. Seguiram os primos seu caminho, com seus documentos nas mãos, afastando-se do posto de fronteira com passos firmes e ligeiros, e transmitindo uma sensação de boas expectativas que transparecia aos olhos de quem quer que pudesse enxergá-los ali, a um passo da fronteira.

4.4 SÍNTESE: INTERAÇÕES SOCIAIS NO CASO DA FRONTEIRA SUL

Com base no exposto neste caso, Santana do Livramento e Rivera têm raízes históricas bastante antigas, datando mais um século de dinâmicas fronteiriças e migratórias que foram se estabelecendo entre elas ao longo do tempo. O espaço social e relacional nessas localidades, dessa maneira, considera principalmente as dinâmicas que se estabelecem em torno dos movimentos pendulares de fronteiriços entre as duas cidades, os quais circulam pela região e cruzam a linha de fronteira pelas mais diversas razões, tais como questões laborais, e aspectos ligados ao consumo de mercadorias e o acesso a serviços públicos, bem como a realização de atividades diversas, de cunho cultural, religioso e de lazer (STRUMINSKY, 2015).

Há múltiplos aspectos característicos dessa zona de fronteira que promovem a aproximação e às interações entre seus habitantes transfronteiriços, tais como o contexto sociolinguístico, complementariedade econômica, relações familiares, políticas públicas em comum, estereótipos e questões relativas à identidade e à integração. Além desses aspectos, algo muito distinto nessa zona de fronteira diz respeito ao limite político entre Rivera e Santana do Livramento, o qual se apresenta como uma linha ou fronteira imaginada, uma vez que:

(...) está constituída por linhas imaginárias traçadas entre marcos sucessivos; a fronteira não tem uma substância física ou legal (sem alfândegas e sem estruturas físicas de controle do Estado) que dificulte a circulação imediata e cotidiana de ambas as populações. Porém, essas linhas imaginárias são muito visíveis para riverenses e santanenses: se a fronteira física é uma fronteira imaginada, os atores fronteiriços imaginam efetivamente as fronteiras entre uns e outros (SÁNCHEZ, 2002, p. 193).

A linha de fronteira é bastante permeável, sem muros ou barreiras, com a presença de alguns marcos indicando o limite internacional, e ruas e avenidas que se interconectam umas às outras. Tudo isso favorece a mobilidade das pessoas, a pé ou em veículos, que muitas vezes cruzam a fronteira sem se dar conta disso, sejam turistas, fronteiriços ou migrantes. Os estabelecimentos comerciais, de um lado e outro da fronteira, recebem pagamentos na moeda local (reais ou pesos uruguaios) e também na moeda dos país vizinho, com alguma variação cambial. Os *free shops*, particularmente, recebem pagamentos nas duas moedas (atualmente, o cambio oficial está em um real para 8,96 pesos uruguaios), e também pode-se pagar ali em dólares e em euros. Conflui-se assim para a formação de dinâmicas de intercâmbios

constantes entre os habitantes das cidades-gêmeas, entre os que ali passam e entre os que visitam tais localidades (LEMOS, 2013).

Como salienta Coelho (2012, p. 227), é nesse contexto que se processam as interações sociais, sob uma ótica local, e salientando que se deve:

(...) falar das interações locais, defendendo a importância de serem levadas em consideração, como algo que transforma os espaços, e transcende o território nacional. Não estamos afirmando que as barreiras não existem ou que as fronteiras não são importantes, mas sim que, apesar de existirem limites nacionais fortes, sempre lembrados pela população fronteiriça, a convivência é constante e natural. São nestas relações locais que podemos perceber o transitório, a mescla.

Os movimentos mais destacados pela linha de fronteira são os de turistas e os de fronteiriços. Também há registro da passagem de migrantes pelas localidades, geralmente com destino ao Uruguai, em situação econômica mais favorável nos últimos anos e bom número de vagas de emprego disponíveis. Ainda assim, o número de migrantes que cruza a fronteira entre Santana do Livramento e Rivera é bastante pequeno quando comparado ao fluxo de turistas e fronteiriços na região.

Aspectos econômicos são alguns dos principais fatores para justificar os movimentos pendulares, mas também há outros relevantes, como laços familiares e de parentesco, de modo que há diversas famílias que são formadas por nacionais dos dois países, e também por cidadãos binacionais, os *doble chapas*. Requerer a dupla nacionalidade é uma prática bastante comum nas cidades-gêmeas, e a figura do *doble chapa* já parece inserida no âmbito identitário das localidades, de modo que alguns entrevistados se identificaram dessa maneira, disseram que é algo habitual e até fizeram brincadeiras ao mencionar a dupla nacionalidade, sobretudo como um meio para ampliar suas oportunidades e passar por cima de exigências burocráticas (COELHO, 2012).

Também nesse ensejo, de fazer frente a procedimentos excessivamente burocráticos, foram mencionados esforços de cooperação local entre diversos agentes do governo local, tanto em Santana como em Rivera, no sentido de promover conjunção de esforços das instâncias de governo frente aos desafios da região. Não obstante, trata-se de uma fronteira internacional, e de acordo com grande parte dos entrevistados essa cooperação ocorre sobretudo em nível informal, com base na boa vontade, no apoio mútuo e na afinidade de propósitos. Enquanto parcerias e acordos traçados em âmbito federal/nacional podem levar anos para se concretizar, os

agentes locais erigiram formas mais fluidas, ágeis e, ainda assim, efetivas de prover soluções aos problemas que acometem a ambas as cidades, por meio de reuniões, comitês, acordos verbais e práticas de cooperação no cotidiano desses agentes (LEMOS, 2013).

A esse respeito, Sánchez (2002, p. 194) argumenta que a fronteira entre Rivera e Santana do Livramento apresenta um panorama cultural que vai além da linha de fronteira, de modo que riverenses e santanenses “compartem práticas e dinâmicas que os distinguem de outras áreas de seus respectivos Estados nacionais, e que geralmente ultrapassam os limites impostos”. Nesse sentido, seus habitantes interagem cotidianamente entre si, consolidando uma forte interdependência econômica e social de caráter informal.

Há grande fluidez, também, no emprego dos idiomas espanhol e português em ambos os lados da fronteira. Nem todos os moradores de ambas as cidades são fluentes nos dois idiomas, mas há sim, de modo generalizado, empenhos em favorecer a comunicação entre lusófonos e hispanófonos (LEMOS, 2013). Em situações corriqueiras do dia a dia, como fazer compras em uma loja, hospedar-se em uma pousada ou perguntar direções na rua, foram presenciadas diversas oportunidades em que cidadãos riverenses e santanenses buscavam comunicar-se no idioma do país vizinho, ainda que com sotaque carregado e emprego deportunhol, os quais também estiveram presentes em várias entrevistas realizadas. A esse respeito, cabe salientar que, em algumas das entrevistas realizadas, sujeitos hispanófonos preferiram que a entrevista fosse realizada em português, pois nesse idioma se sentiam à vontade para responder as perguntas.

De modo geral, observa-se que há percepções bastante favoráveis, nas localidades, acerca da fronteira e dos que vivem além dela, em decorrência da constituição das cidades-gêmeas em função do próprio limite internacional. A presença do outro, além da fronteira, não é algo estranho ou ameaçador, mas, sim, corriqueiro no dia a dia de ambas as cidades, o que justifica diversas interações e papéis estabelecidos entre seus sujeitos (SÁNCHEZ, 2002; COELHO, 2012).

A fronteira desperta, de acordo com os entrevistados, percepções e sensações ligadas à liberdade, à paz e à integração. Embora haja problemas e desafios, alguns dos quais foram mencionados pelos entrevistados, essa percepção positiva da fronteira foi predominante durante toda a fase de coleta de dados. E as interações

sociais que se processam e se concretizam entre as localidades, em grande parte, refletem essas impressões, que mais tendem a aproximar-se do que a afastar-se.

Não obstante, cabe destacar que não se pode afirmar a presença de uma só identidade fronteiriça, coesa e preponderante, em relação à população das cidades, mas sim de diversas identidades, coexistindo no mesmo espaço geográfico. Não há antagonismos ferrenhos entre essas identidades, mas sim intenso intercâmbio entre elas. Há os que se envaidecem de suas identidades nacionais, apresentando-se como só brasileiros, ou como só uruguaios, transparecendo certo grau de orgulho, e há os que transitam entre essas nacionalidades de forma mais fluida, mesclando elementos característicos de cada uma, como no caso dos que se identificam como *doble chapa*, configurando traços de uma cultura específica de fronteira entre tais cidades, respeitando, ainda, suas singularidades.

A esse respeito, Sánchez (2002, p. 195) salienta que:

(...) o fato de que as duas localidades conformem na sua interrelação uma certa estrutura social ou um sistema de relações sociais, não implica sua uniformidade cultural, senão todo o contrário. De fato, descobrimos o papel do Estado como um dos agentes mais importantes de categorização ou uma fonte poderosa de significados, capaz de estabelecer e identificar diferenças entre cá e lá, entre nós e eles.

Como argumenta Mélo (2004, p. 128), podem ser destacados aspectos de ordem sociocultural de modo a evocar “o argumento de que entre Livramento e Rivera tem-se não uma integração de direito, mas uma integração de fato”. Nesse sentido, salientam-se especificidades e peculiaridades nas cidades-gêmeas de Rivera e de Santana do Livramento, que foram inicialmente concebidas como barreiras ao avanço da outra nação junto à fronteira, mas que, conjuntamente, encontraram ao longo de sua história formas efetivas de modo a estabelecer novos significados ao limite internacional, favorecendo a aproximação, a cooperação, a livre circulação e a convivência com o outro que advém do outro lado da fronteira.

Procedida a análise de elementos dentro do caso na Fronteira Sul, à luz das dimensões analíticas consideradas no âmbito deste estudo, o próximo capítulo se dedica à investigação de dinâmicas migratórias e fronteiriças nas localidades selecionadas para investigação junto à faixa de Fronteira Norte: Pacaraima, no lado brasileiro, e Santa Elena de Uairén, no lado venezuelano.

Capítulo 5 –

FRONTEIRA NORTE: PACARAIMA E SANTA ELENA DE UAIRÉN

Neste capítulo, a atenção volta-se para dinâmicas fronteiriças e migratórias na fronteira entre Brasil e Venezuela, em especial à zona de fronteira entre as cidades-gêmeas de Pacaraima, no território brasileiro, e Santa Elena de Uairén, no território venezuelano. Analogamente ao caso anterior, é realizada uma análise da percepção dos sujeitos acerca da fronteira, além dos marcos regulatórios vigentes e da infraestrutura institucional nas áreas de fronteira, bem como a situação sociodemográfica da população estabelecida nessas localidades, considerando características e impressões acerca dos movimentos de pessoas por essas localidades, das atividades econômicas na região e da inserção sócio-laboral dos trabalhadores.

Aqui também a investigação considera a análise de fontes secundárias, bem como observações diretas, pesquisa documental e a realização de entrevistas com treze participantes, de distintos perfis, tais como agentes governamentais e não-governamentais contatados em ambos os lados da fronteira. Após a descrição da faixa de fronteira ao Norte do Brasil, procede-se uma caracterização das cidades-gêmeas de Pacaraima e Santa Elena de Uairén, em termos de suas dinâmicas fronteiriças e migratórias. Por conseguinte, são apresentadas informações obtidas por meio de relatos colhidos por meio das entrevistas além de uma síntese do caso, analisando o campo social correspondente a essas cidades-gêmeas.

5.1 CARACTERIZAÇÃO DA ZONA DE FRONTEIRA NO EXTREMO NORTE DO BRASIL

O Arco Norte, conforme anteriormente indicado na Figura 1, abrange a Faixa de Fronteira dos Estados do Amapá, do Pará, de Roraima, do Amazonas e Acre. De acordo com o PDFF, diferenças na base produtiva e na posição geográfica e o predomínio de população indígena foram os principais critérios para a definição das sub-regiões do Arco Norte, de modo que a Faixa de Fronteira Norte constitui um “arco indígena” (BRASIL, 2009, p. 34), tanto do ponto de vista do território (presença de grandes áreas de reserva) como da identidade territorial (importância étnico-cultural indígena mesmo fora das áreas de reserva).

Foi ao longo do século XVII que essa região começou a ser ocupada pelos colonizadores, por meio de incentivos do governo português, com a instalação de um forte militar na foz do Rio Amazonas, o qual deu origem à cidade de Belém, no Pará. No século XVIII, houve dois tipos de ocupações: as religiosas, para catequização dos nativos, e as militares, para defender o território nacional. Já nos séculos XIX e XX, o povoamento na Região Norte foi impulsionado por motivos econômicos e sociais, em grande parte devido à exploração da borracha, a qual se tornou o segundo produto mais exportado do país no fim do século XIX e início do XX, atrás apenas do café.

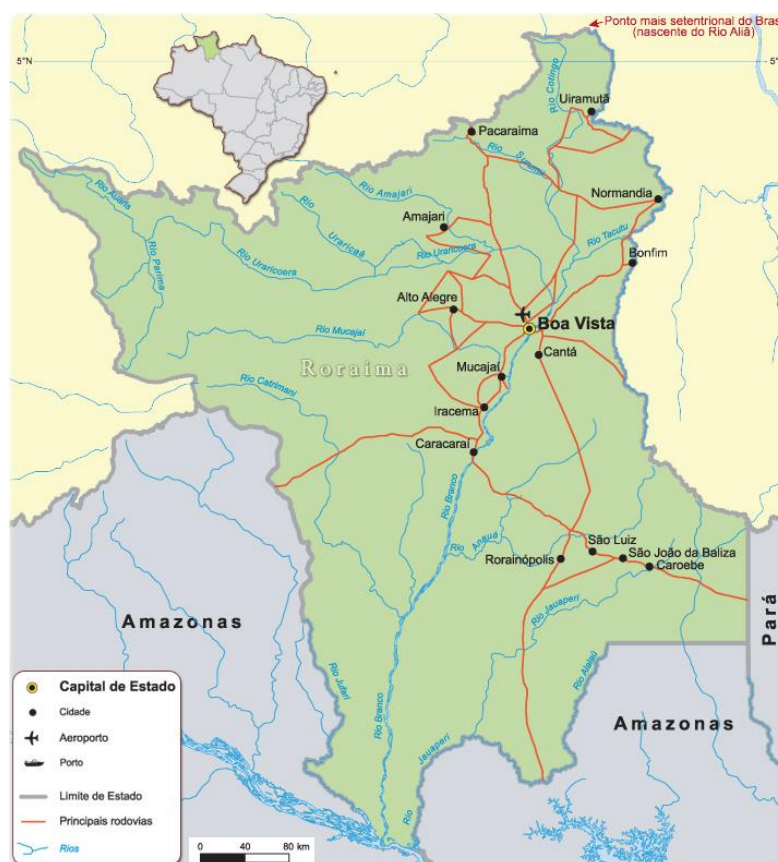
Cabe salientar que, ao longo do Arco Norte, a Sub-Região II (denominada por meio da expressão Campos do Rio Branco) está localizada na porção Leste do Estado de Roraima, abrangendo a fronteira com a Guiana e a Venezuela. O PDFF descreve esta sub-região da seguinte maneira:

(...) caracteriza-se como uma região de Savana e Campos com forragens naturais propícios para a criação de gado, com alto potencial para agricultura. Apresenta maior conectividade em razão de sua malha rodoviária ser a mais desenvolvida do Arco Norte, marcada pela presença da capital estadual, Boa Vista, que projeta sua área de influência para além dos limites nacionais. A sub-região tem povoamento rarefeito e abriga as maiores extensões contínuas de terras indígenas, é também a que apresenta maior proporção de população rural e indígena da Faixa de Fronteira brasileira. (...) Como principais problemas, listam-se os conflitos de terras entre indígenas e não indígenas, o tráfico de drogas (Cannabis sativa) com a Guiana e as rotas de contrabando com o Caribe (BRASIL, 2009, p. 35).

A Sub-Região II encontra-se completamente inserida dentro do território do Estado de Roraima, como já foi ilustrado na Figura 2, e se estende desde o Sul do Estado até o Extremo Norte, no ponto mais setentrional do Brasil, que corresponde à

Serra do Caburaí, no município de Uiramutã. É nessa sub-região da faixa de fronteira que se localizam uma das cidades-gêmeas consideradas neste caso, a cidade de Pacaraima, situada no município de mesmo nome. A Figura 21, a seguir, apresenta um mapa rodoviário do Estado de Roraima, com a localização de suas principais cidades ao longo das rodovias.

Figura 21: Mapa rodoviário do Estado de Roraima



Fonte: <https://www.guiageo.com/roraima.htm>

O Estado de Roraima tem apenas 15 municípios ao longo de seu território, sendo que nove deles se situam no âmbito da sub-região dos Campos do Rio Branco, quais sejam: Boa Vista, Bonfim, Cantá, Caracará, Mucajaí, Normandia, Pacaraima, Rorainópolis e Uiramutã. É relevante mencionar que, particularmente em relação ao Estado de Roraima, todos os seus municípios, incluindo suas sedes metropolitanas, são considerados pelo PDFF como integrantes da faixa de fronteira. Como se observou na Figura 7, o principal ponto de passagem da fronteira entre Brasil e Venezuela corresponde à cidade de Pacaraima, situada justamente sobre a linha de

fronteira, rente ao limite internacional entre os dois países. No caso da fronteira com a Guiana, o principal ponto de travessia corresponde a Bonfim, que faz fronteira com a cidade guianense de Lethem.

A República Bolivariana de Venezuela conta com 23 Estados federados além de ilhas oceânicas e um Distrito Capital, que corresponde a Caracas e sua região metropolitana. Ao Sul do país, dois Estados venezuelanos fazem fronteira com o Brasil: os Estados de Bolívar e de Amazonas, cujas capitais (Ciudad Bolívar e Puerto Ayacucho) encontram-se bem distantes da fronteira, conforme ilustra a Figura 22.

Figura 22: Mapa político e rodoviário da República Bolivariana de Venezuela



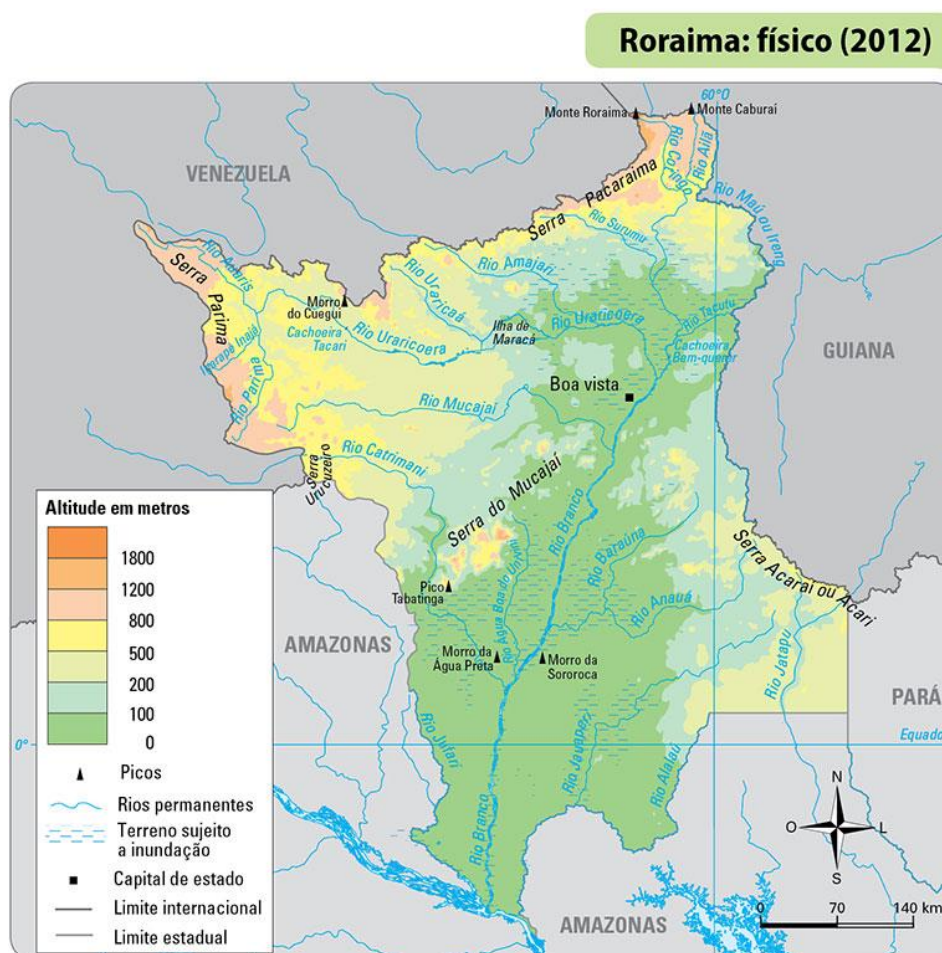
Fonte: <http://www.guiageo-americas.com/mapas/venezuela.htm>

Observa-se, assim que Santa Elena de Uairén, ao Sul do Estado de Bolívar, junto à fronteira com o Brasil, é a cidade venezuelana mais próxima do limite internacional entre o território brasileiro e o território venezuelano. Não há outras cidades venezuelanas tão próximas da fronteira brasileira como Santa Elena, a qual corresponde ao principal ponto de travessia entre os dois países, distando cerca de 213 quilômetros de Boa Vista, capital do Estado de Roraima.

Adicionalmente, a Figura 22 ilustra que Pacaraima e Santa Elena de Uairén correspondem às únicas cidades-gêmeas em toda a extensão da faixa de fronteira entre Brasil e Venezuela. Dados do censo populacional venezuelano apontam que Santa Elena de Uairén tem cerca de 30 mil habitantes, enquanto dados do censo populacional brasileiro indicam que Pacaraima conta com cerca de 10 mil habitantes no município.

A faixa de fronteira entre Brasil e Venezuela se estende por 2.199 quilômetros, os quais caracterizam-se pelo predomínio de fronteira seca, com vastos trechos de cadeias de montanhas ao Norte e ao Oeste (algumas com elevadas altitudes, acima de 1.600 metros) e também de campos e planícies ao longo do limite internacional entre os dois países. A Figura 23 indica um mapa topográfico e hidrográfico do Estado de Roraima e da linha de fronteira.

Figura 23: Mapa topográfico e hidrográfico de Roraima



Fonte: <http://www.editoradobrasil.com.br/jimboe/galeria/imagens/index.aspx?d=geografia&a=5&u=4&t=mapa>

Ao observar a Figura 23, denota-se que a demarcação das linhas de fronteira nessa região dos campos do Rio Branco, atual estado de Roraima, buscou abranger integralmente o curso do Rio Branco e de maioria de seus afluentes. De fato, conforme salienta Silva (2006), vários embates entre os colonizadores ocorreram para apossarem dessas terras, de modo que:

(...) a estratégia de Portugal ao dominar esse espaço está relacionada ao Rio Branco que, sendo afluente do Rio Negro e tendo sua foz localizando-se próxima da antiga capital da Capitania de São José do Rio Negro – Barcelos –, facilitava o deslocamento de Norte a Sul de possíveis invasores que, a partir da atual Guiana e Venezuela, navegando pelos rios Uraricoera ou Tacutu e desaguando no Branco, poderiam ocupar a região ou invadir a citada capital da capitania. Dessa maneira, a partir da capital de São José do Rio Negro, atual Amazonas, foram enviados engenheiros para estudar e mapear o rio Branco que começou a receber a introdução de gado na região de cerrado, já que haviam relatos da entrada de estrangeiros na área (SILVA, 2006, p. 3).

Devido a problemas com a presença de estrangeiros na região, que adentravam a região pelo Rio Branco a partir das Guianas, sobressaiu-se a necessidade de fortificar a área, o que desencadeou a construção do Forte de São Joaquim em 1775, marco administrativo e militar português na área. Esse forte, situado a 32 quilômetros da atual cidade de Boa Vista, simbolizava uma forma de fronteira implantada para a proteção de Barcelos, então capital da província de São José do Rio Negro (posteriormente o Estado do Amazonas), o que possivelmente explica a ocupação desse espaço pelos portugueses, configurando-se o atual estado de Roraima (SILVA, 2006).

Formalizado o domínio português na área, o estabelecimento dos primeiros limites entre Portugal e Espanha foi decorrente do que se estabelecia no Tratado de Limites e Navegação de 1859. Esse tratado era definido por um divisor de águas entre duas bacias hidrográficas, a do rio Orinoco e a do rio Amazonas. Como argumenta Silva (2006, p. 5):

Partiu-se para a identificação das nascentes dos rios e a construção de marcos de fronteiras que, ao se definir a direção das águas, assim se determinariam quais terras pertenciam ao Brasil ou à Venezuela. Só que esse trabalho foi dificultado pelo difícil acesso à floresta e pelas fortes chuvas que assolam essas áreas na maior parte do ano. No presente, os marcos são intervisíveis em uns poucos trechos, principalmente entre as cidades de Pacaraima, no lado brasileiro, e Santa Elena de Uairen, no lado venezuelano.

Boa Vista, a capital do Estado de Roraima, foi fundada como um povoado em 1830. Em 1858, o povoado foi elevado à dimensão paroquial com a denominação

de freguesia de Nossa Senhora do Carmo do Rio Branco e, em 9 de julho de 1890, a freguesia foi elevada à dimensão de vila, sede do município denominado Boa Vista do Rio Branco. Sua localização geográfica favorece potencialmente a integração fronteiriça com Venezuela e com a Guiana, pois, como argumenta Magalhães (2007, p. 7), a cidade de Boa Vista:

(...) surge como um ponto estratégico de conexão via terrestre, com Manaus, Lethem, na República da Guiana e Santa Elena, na Venezuela. Esse triângulo Boa Vista-Santa Elena-Lethem deverá ter seu progresso incentivado pelos três países, transformando-se, quiçá, numa área fronteiriça de intercâmbios, verdadeiro pólo de relações com dimensões internacionais, irradiando desenvolvimento de ordem económica e social às regiões adjacentes.

Na faixa de fronteira entre Brasil e Venezuela, as localidades de Pacaraima e Santa Elena de Uairén, particularmente, se conectam por meio de fronteira seca, e encontram-se topograficamente em um trecho de transição entre as cadeias de montanhas e as campinas (ou savanas, como são chamadas no lado venezuelano). O bioma da região é caracterizado pela predominância da amplidão dos campos de gramíneas, alternando-se com áreas com cobertura de floresta e, no horizonte, vastas cadeias de montanhas. A Figura 24 ilustra algumas características dessa paisagem.

Figura 24: Fotos ilustrativas do bioma na região da Fronteira Norte



Fonte: fotos registradas pelo pesquisador em campo.

A respeito desse bioma, Pego et al. (2018, p. 210) descrevem que a paisagem é composta por:

(...) uma vegetação do tipo savânica, chamada regionalmente de lavradio, formando um mosaico de campos limpos e sujos, além de enclaves de áreas mais densamente arbóreas, sobretudo em morros, colinas e margens de lagos e rios. Outra vegetação típica presente são as veredas, compostas por renques da palmeira do tipo buriti, que acompanham os cursos d'água de primeira ordem.

Nessa região, a estrutura produtiva está voltada para a agricultura (mandioca, milho, arroz), a pecuária e a extração vegetal, mas, de acordo com o PDFF (BRASIL, 2009, p. 35), “o grau de empresariamento, a disponibilidade de serviços de apoio à produção e as densidades técnico-tecnológica e social são muito baixos, sem dinamismo econômico”. Por conta dessas características, o PDFF indica a potencialidade no desenvolvimento das seguintes atividades econômicas na região: Agroindústria; Aqüicultura/piscicultura; Artesanato; Atividade pesqueira; Beneficiamento de frutas regionais; Bovinocultura, principalmente criação de búfalos associada à indústria de laticínios; Construção civil; Extração e beneficiamento de látex; Fabricação de artefatos de piaçava (vassouras); Floricultura; Madeira e Moveleira; Mandiocultura; e Turismo.

No que se refere ao turismo na região da fronteira, Rocha e Silva (2011) salientam que existe uma complementaridade com os sistemas de Boa Vista, do lado da demanda, e de Santa Elena do Uairén, do lado da oferta, relegando atualmente Pacaraima a uma condição de subsidiária nas relações turísticas. Há, assim, potencial turístico não explorado na região de fronteira entre Brasil e Venezuela, diante de atrativos turísticos tais como a Gran Sabana e o Salto Ángel, localizados no território venezuelano, e o Monte Roraima, localizado sobre o limite internacional, mas cuja escalada só pode ser realizada pelo lado venezuelano. Em que pese a posição estratégica que Pacaraima desfruta, “esta condição, porém, está longe de representar a base para a dinamização do turismo no município” (ROCHA; SILVA, p. 85).

Ao longo da rodovia que liga Boa Vista a Pacaraima, a estrada atravessa a Terra Indígena São Marcos, que possui área de 65 mil hectares, aproximadamente, abrigando 45 comunidades com mais de oito mil indígenas, com predominância de comunidades das etnias Macuxi, Taurepang e Wapichana, de modo que:

Os povos indígenas que vivem no trecho da BR-174 residem em áreas anteriormente ocupadas por pequenos produtores rurais, desapropriados após a demarcação das suas terras. Os indígenas apropriaram-se das casas e das infraestruturas deixadas pelos antigos sítiantes, o que faz com que atualmente essas áreas assemelhem-se a assentamentos rurais. Essas ocupações distinguem-se de assentamentos pois existe pouca atividade agrícola, mesmo de subsistência, como as pequenas hortas que costumam circundar as residências dos pequenos sítios. (...) a maioria das famílias indígenas sobrevive da ajuda econômica da Fundação Nacional do Índio (Funai) e de programas sociais, como o Bolsa Família. Observamos nessas áreas a presença de escolas e comércio de beira de estrada (PEGO et al., 2018, p. 213).

Esse trecho da estrada que atravessa terras indígenas no trajeto para Pacaraima, bem próximo à linha de fronteira com a Venezuela, pode ser ilustrado por meio da Figura 25, a seguir.

Figura 25: Trecho de estrada que cruza a Terra Indígena São Marcos



Fonte: fotos registradas pelo pesquisador em campo.

A questão fundiária é uma das tônicas da região de fronteira entre Brasil e Venezuela, uma vez que as terras indígenas demarcadas na região cobrem grande parte das áreas em torno do limite internacional entre os dois países. Há, ainda, questionamentos e conflitos relacionados à demarcação de terras, colocando em lados opostos populações indígenas e agricultores (em especial, produtores de arroz), em torno da destinação dada a terras na fronteira propícias à rizicultura. Em momentos de tensão na história recente de Roraima, há episódios de protestos e, inclusive, de interdição da passagem de veículos nessa rodovia que liga Boa Vista a Pacaraima.

A questão fundiária interfere, inclusive, no próprio funcionamento do poder público local no município de Pacaraima, criado em 1995, uma vez que as terras do município, inclusive as de sua área urbana, encontram-se integralmente inseridas dentro da Terra Indígena São Marcos, de modo que, por estar em uma área demarcada, a Prefeitura do Município está impedida de emitir títulos de propriedade para seus moradores, bem como licenças para a construção de postos de saúde, escolas, e outros estabelecimentos. Há projeto de decreto legislativo (PDL 28/2019) em tramitação no Senado Federal no sentido de conceder a base física para se constituir a sede de Pacaraima, em uma área geográfica de mil hectares a ser excluída da reserva São Marcos.

Questões fundiárias, econômicas, políticas e ambientais, assim, contribuem para um clima de desavenças e tensões ao longo da faixa de fronteira, bem como a uma polarização que superficialmente pode posicionar os atores em uma dentre duas vertentes: os que são favoráveis às demarcações e à preservação ambiental, de um lado; e os que são favoráveis ao agronegócio e ao desenvolvimento econômico, de outro. Há, obviamente, meios e perspectivas para integrar ambas as vertentes e alcançá-las conjuntamente, porém, como afirma Silva (2011, p.9),

Em que pese à legitimidade das demarcações, sejam elas unidades de preservação ambientais, sejam de terras indígenas, a situação fundiária do estado de Roraima é tão peculiar quanto preocupante. Se, por um lado o estado se destaca pela grande extensão de terras dedicadas à questão ambiental e à causa indigenista, por outra feita, sob o prisma econômico, trata-se de uma área sem perspectivas palpáveis de atração de investimentos que possam dar uma utilidade econômica para as terras que restaram. A mídia, os políticos regionais e nacionais, os índios, os produtores, o poder público local e nacional, a opinião pública interna e externa e o cidadão comum são atores que travam discussões acaloradas em meio à celeuma posta. Se o respeito ao meio ambiente preservado e às culturas e tradições são tidos como inarredáveis em Roraima, o desenvolvimento econômico-social também o é. Esse embate entre preservação e desenvolvimento é fator relevante que deve ser inserido na pauta de discussão política, acadêmica e econômica.

Em relação a populações indígenas provenientes do lado venezuelano da fronteira, especial menção deve ser feita ao povo da etnia Warao, cujos movimentos sobre a fronteira se entremearam aos fluxos migratórios venezuelanos para o Brasil nos últimos anos. Como argumentam Simões et al. (2019, p. 10), trata-se de “uma parcela pequena, mas simbolicamente significativa, dessa imigração”. Tal contingente populacional não é originário da região da fronteira entre Brasil e Venezuela, mas, sim, da região do Delta do Rio Orinoco, no nordeste venezuelano, com uma população de cerca de 48 mil pessoas distribuídas originariamente entre os Estados de Delta Amacuro, Monagás e Sucre, e em particular nos municípios venezuelanos de Antonio Dias e Tucupita, de onde se origina grande parte dos Warao que está no Brasil (SIMÕES et al., 2019).

Diversos estudos sobre o tema da migração venezuelana para o Brasil (SIMÕES et al, 2019; MOREIRA, 2018b) procedem uma divisão entre os migrantes venezuelanos: de um lado, os migrantes venezuelanos indígenas (sobretudo os da etnia Warao); e de outro lado, os migrantes venezuelanos não-indígenas, que são a maioria desse contingente. Tal divisão também é evocada por autoridades governamentais brasileiras ao implementar medidas de triagem e acolhimento, tais

como as Forças Armadas, que também fazem distinção entre esses dois tipos de migrantes venezuelanos, sobretudo em seus esforços para abrigá-los.

Tal distinção se justifica, principalmente, por algumas características específicas do povo Warao, de modo que, diferentemente dos migrantes venezuelanos não-indígenas, os Warao têm o espanhol como segunda língua, e demonstram pouco interesse na interiorização para outros Estados brasileiros, mesmo com o agravamento da crise em seu país. Assim, em sua maioria, manifestam o desejo de permanecer junto à zona de fronteira, nas cidades de Pacaraima e Boa Vista. Simões et al (2019, p. 15) afirmam, ainda, que os principais motivos apresentados no projeto migratório dos Warao foram: “a fome, em virtude da insegurança alimentar na Venezuela, e a falta de assistência e de políticas públicas do governo venezuelano”.

A respeito dos movimentos migratórios dos Warao para o Brasil, os autores argumentam que:

(...) a crise do trabalho assalariado em seu território tradicional, os danos ambientais e a epidemia de cólera contribuíram para esse movimento migratório e de maior mobilidade no interior da Venezuela. Além disso, mais recentemente, com a crise pela qual passa a Venezuela, muitos afirmam não conseguem vender seus artesanatos por lá (...). Eles chegam no Brasil durante a crise em seu país de origem, mas com experiências diretas ou indiretas em diversas comunidades nos canais do Delta em passagens e viagens pelos centros urbanos venezuelanos. A vinda ao Brasil deu a eles uma mobilidade até então não registrada na bibliografia sobre este grupo. O modelo Warao nos centros urbanos venezuelanos ainda parece ser o mesmo que se registra no Brasil: pedir dinheiro em pontos estratégicos (trabalho feminino) ou vender seus artesanatos. Viajam em famílias de modo a contar com homens que se encarregam de cuidar dos seus pertences, enquanto as mulheres trabalham nas ruas (SIMÕES et al., 2019, p. 51-52).

Em levantamento acerca do perfil sociodemográfico e laboral junto aos migrantes venezuelanos não-indígenas em Roraima, Simões et al. (2019, p. 14-15) apresentaram as seguintes características para esse contingente de migrantes, em maior número que o de indígenas:

- em sua maioria são homens solteiros e jovens (entre 20 e 39 anos);
- suas cidades de origem se concentravam em cinco Estados venezuelanos (Bolívar, Monagás, Anzoátegui, Carobo e Distrito Federal – Caracas);
- apresentavam pouco conhecimento do Português e muitos ainda não haviam estudado o idioma;
- chegaram a Pacaraima, em sua maioria, de ônibus;
- grande parte encontrava-se desempregada, ou trabalhando por conta própria;

- a maioria efetuou solicitação de refúgio no Brasil, e boa parte já possuía algum documento brasileiro;
- cerca de metade dos migrantes já utilizava serviços públicos no Brasil, com destaque para as áreas da saúde, da educação e da assistência social;
- a maioria dos migrantes manifestou que aceitaria se deslocar para outros Estados brasileiros, em processo de interiorização, caso houvesse ajuda do governo, e a principal razão para aceitar o deslocamento é a possibilidade de conseguir um emprego, bem como ajuda econômica e moradia.
- a principal causa apontada para a decisão de migrar foi a crise econômica e política na Venezuela.

Esse contexto de crise, conforme mencionado por Moreira (2018b), é decorrente da instabilidade política, econômica e social na Venezuela, a qual tem se intensificado ao longo dos últimos anos. Como argumenta a autora,

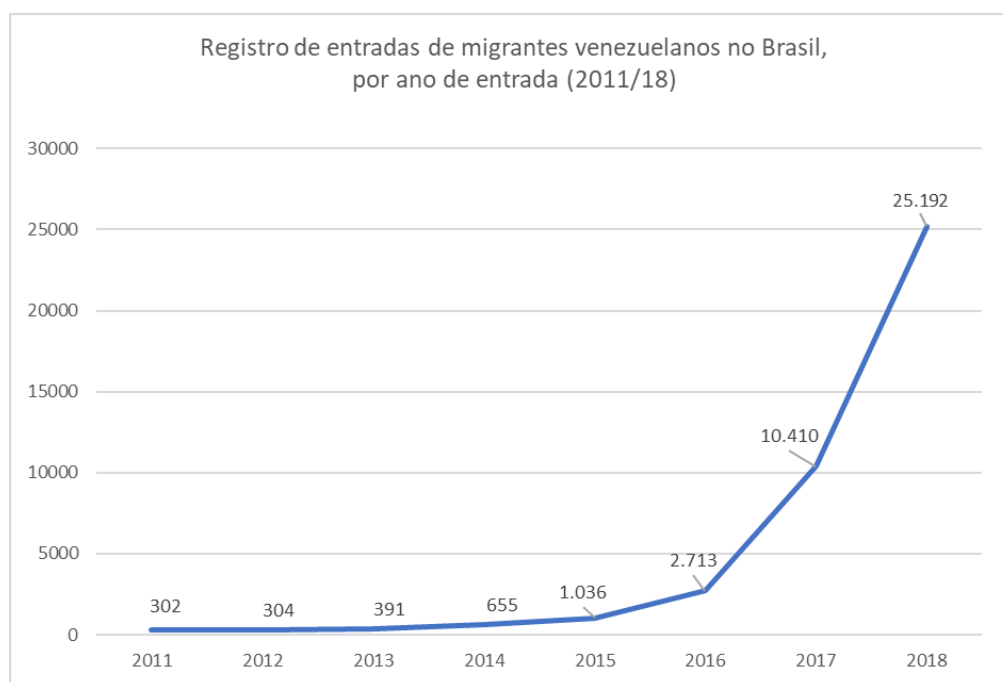
Após as eleições de dezembro de 2015, a Mesa de Unidade Democrática (MUD), coalizão de partidos políticos de oposição ao governo central venezuelano, assumiu o controle do Legislativo e intensificou ainda mais a divisão já latente entre os antigos apoiadores do ex-presidente Hugo Chávez, daqueles do atual presidente Nicolás Maduro. (...) Com a oposição formada e fortalecida pela difícil situação econômica do país, teve início uma série de embates para que as eleições presidenciais fossem antecipadas e para que demais pleitos já realizados fossem revistos. O descontentamento com a atual política e com a economia culminou na saída às ruas de grande parte da população, impulsionada ainda pela escassez de uma série de alimentos e produtos de higiene, além de falta de medicamentos nos hospitais do país.

Como tal instabilidade não parece ter data para acabar, como ressalta Moreira (2018b), intensificam-se movimentos emigratórios em massa de venezuelanos ao longo dos últimos anos, afastando-se de problemas graves como desemprego e insegurança social. No ensejo de buscar melhores condições de vida e de renda, tais contingentes deslocam-se em grande número para países vizinhos como Brasil, Guiana e Colômbia, além de ilhas caribenhas próximas, como Aruba, Curaçao, Trinidad e Tobago, entre outras. Moreira (2018b, p. 90) destaca o Brasil como “importante ponto de chegada de venezuelanos”.

Trata-se de um crescimento exponencial ao longo dos últimos anos, como salientam Simões et al. (2019, p. 9), e “sua presença vem ganhando amplo destaque nos dados estatísticos e nos diferentes discursos políticos, acadêmicos e da mídia”, com expressivo número de venezuelanos chegando via fronteira norte do país, pela

cidade de Pacaraima. A Figura 26, a seguir, ilustra o crescimento acentuado em relação ao registro de entradas de migrantes venezuelanos de longo termo no Brasil, em especial nos últimos anos, com base em dados que constam na Tabela 2.

Figura 26: Registro de entradas de migrantes venezuelanos no Brasil (2011/18)



Fonte: Cavalcanti, Oliveira e Macedo (2019).

Observa-se, de acordo com a Figura 26, que o número de migrantes venezuelanos no Brasil quase duplica entre 2014 e 2015, quase triplica entre 2015 e 2016, e quase quadruplica entre 2016 e 2017. Em 2018, chega ao montante de 25 mil migrantes venezuelanos registrados, um número oitenta vezes maior em relação aos números que apareciam no início da série.

A aprovação da Lei de Migração no Brasil (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), com o reconhecimento da migração como direito e a previsão legal de caráter humanitário ao oferecer acolhida aos migrantes, confere ao Brasil a base legal para atuar de modo a recepcionar tais contingentes de pessoas deslocadas de seus países de origem, oferecendo-lhes abrigo, alojamento e prestação de serviços públicos essenciais, dentre outras medidas. No lado venezuelano, o principal marco da legislação migratória corresponde à Ley de Extranjería y Migración nº 37.944, de 24 de maio de 2004, a qual, de modo semelhante ao Estatuto do Estrangeiro no Brasil

(revogado pela atual Lei de Migração), estabelece uma série de medidas que enfatizam o controle sobre as migrações e sob a entrada e permanência de estrangeiros, sob o enfoque da segurança nacional.

A respeito da Ley de Extranjería y Migración venezolana, Urrutia (2012, p. 101) argumenta que:

No caso da Venezuela, tanto cultural como historicamente, é um país tradicionalmente aberto às ondas migratórias, bem como conta com uma sociedade respeitosa e tolerante com a migração. Mas lamentavelmente ainda segue à margem de assumir compromissos internacionais relevantes nessa área, e não faz parte, até o momento, dos tratados internacionais mais importantes na região. Acerca de sua legislação, apesar de ter incorporados princípios e normas de direitos humanos em seu regulamento nacional, ainda há muitas lacunas onde ainda é necessário trabalho para evitar a violação dos direitos humanos de pessoas migrantes na Venezuela.

Urrutia (2012, p. 103) destaca que permanece uma “dívida pendente”, por parte das autoridades públicas venezuelanas, sobre desafios da aplicação da legislação nacional de modo a favorecer o enfoque das migrações sob o prisma dos direitos humanos, bem como a organização e operação de instituições públicas eficiente para fornecer proteção devido a pessoas migrantes, tanto os que imigram na Venezuela, como sua população emigrante.

Assim, em face da elevação desses movimentos migratórios venezuelanos, bem como a falta de políticas públicas do governo venezuelano em favor da população emigrante, e levando em conta as limitações do Estado de Roraima em oferecer oportunidades para emprego, renda e melhores condições de vida para todas essas pessoas, Simões et al. (2019, p. 16) tecem recomendações às políticas públicas para acolhimento desses contingentes, com base no perfil sociodemográfico e laboral traçado junto aos migrantes venezuelanos não-indígenas, de modo distinto aos migrantes venezuelanos indígenas, pois “embora se tratem do mesmo fluxo migratório, indígenas e não indígenas merecem políticas e abrigamentos separados dadas as suas diferenças culturais, de necessidades e de perspectivas a longo prazo”.

Desse modo,

É possível que, desde que com a ajuda com empregos e custos pagos, uma quantidade significativa de migrantes venezuelanos em Roraima opte por se deslocar para outro Estado do Brasil. Nesse sentido, uma política pública de suporte ao emprego e ajuda na interiorização parece encontrar percentual considerável de sucesso, desde que devidamente planejada com entes federativos e setor privado. (...) A chegada dos Warao ao Brasil trata-se de um tipo migratório peculiar, uma vez que não há relatos de deslocamentos de indígenas, que se encontram em situação de refúgio, para o território nacional (SIMÕES et al., 2019, p. 15).

Outras medidas sugeridas pelos autores denotam a necessidade também de maior investimento em aulas de português com professores capacitados e remunerados, tendo em vista o baixo percentual de indivíduos que dominam o idioma e o alto grau de interessados em aulas, bem como a necessidade em se capacitar agentes públicos locais de modo a fortalecer as atividades da sociedade civil já em andamento, sobretudo em termos de serviços de saúde e educação, tendo em vista que são os mais procurados pelos imigrantes (SIMÕES et al., 2019).

Por sua vez, Moreira (2018b) destaca que muitos migrantes venezuelanos não têm se mantido em cidades fronteiriças, mas sim adentrado os territórios em busca de oportunidades de trabalho e subsistência, e tal situação merece atenção dos governos locais e federal. No Brasil, entre as principais medidas tomadas com vistas a lidar com os efeitos da migração venezuelana, pode ser mencionada a construção de abrigos para os deslocados, mediante a atuação das Forças Armadas brasileiras. Em atuação conjunta com outras instâncias governamentais e não-governamentais, promovem:

(...) a criação de abrigos em cidades de recepção de imigrantes indígenas e não indígenas, com o auxílio de organizações internacionais especializadas, a exemplo da ONU e da Organização Internacional de Migração (OIM), que abriu, inclusive, um escritório regional em Boa Vista para cuidar do tema (MOREIRA, 2018b, p. 93).

Moreira (2018b) também salienta que, longe de uma resolução, a instabilidade na Venezuela continua avançando sobre suas fronteiras e chegando até os países vizinhos. A chegada de expressivos contingentes de migrantes venezuelanos para cidades vizinhas à fronteira impõe a essas localidades, muitas delas com pequeno número de residentes e recursos limitados, inúmeros desafios para lidar com os efeitos da migração internacional em âmbito local. É nesse cenário que se insere o caso específico das cidades-gêmeas de Pacaraima e Santa Elena de Uairén, caracterizado a seguir.

5.2 CIDADES-GÊMEAS DE PACARAIMA E SANTA ELENA DE UAIRÉN

As cidades-gêmeas de Pacaraima e Santa Elena do Uairén distam entre si cerca de 15 Km. Suas áreas urbanas não são propriamente contíguas, mas estão localizadas em proximidade uma à outra, a ponto de que se pode cobrir essa distância a pé, como alguns de seus moradores e visitantes o fazem. A rodovia que as interliga é de mão única, em bom estado de conservação, mas sem espaço apropriado para pedestres e ciclistas, que seguem na pista junto ao acostamento da estrada. Ao longo desse trecho da rodovia, há algumas edificações comerciais e construções residenciais ao lado da pista.

A Figura 27 ilustra a posição geográfica das áreas urbanas desses municípios em relação ao limite internacional entre Brasil e Venezuela.

Figura 27: Mapa das cidades-gêmeas de Pacaraima e Santa Elena de Uairén



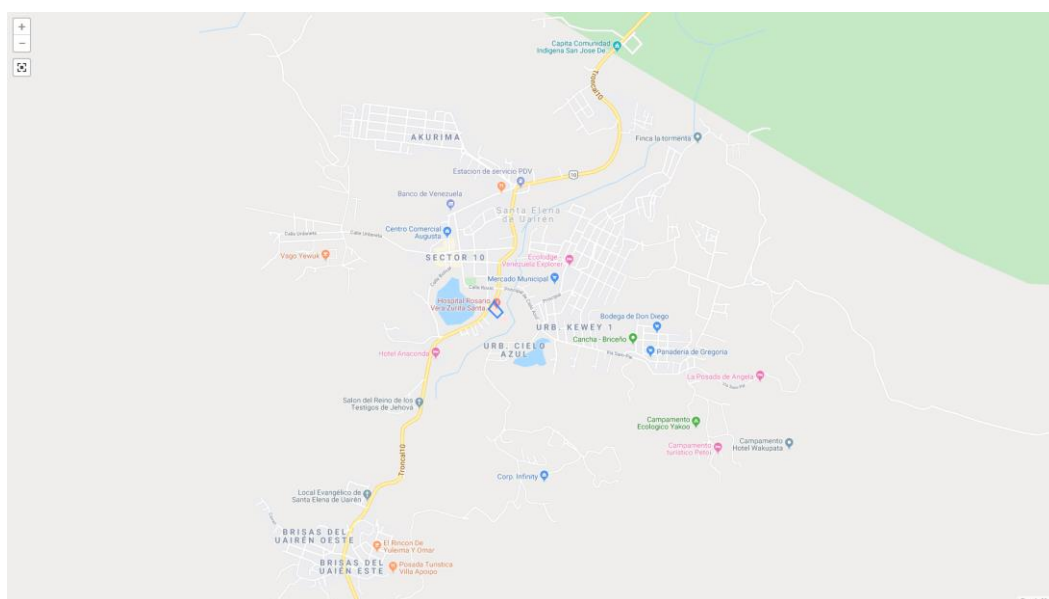
Fonte: <https://www.ipea.gov.br>

Santa Elena de Uairén é sede do município venezuelano de Gran Sabana, situado no Estado de Bolívar. A cidade tem cerca de 30 mil habitantes, de acordo com o censo venezuelano realizado em 2011, e foi fundada em 13 de novembro de 1923 por pessoas atraídas pela extração de diamantes na região. Sua fundação também atendeu a interesses governamentais, uma vez que afastou ingleses provenientes do

território guianense, interessados em colonizar a área. O nome da cidade se origina do nome da primeira filha de seu fundador, "Elena", e de "Uairén", que é o nome do rio que atravessa a cidade. A cidade abriga um aeroporto, um hospital (o maior da região de fronteira) e um destacamento da guarda nacional venezuelana, formalizando a fronteira burocrática daquele país.

Suas principais atividades produtivas estão ligadas à mineração, ao comércio e ao turismo. Trata-se de um pequeno centro comercial na extração de ouro e diamantes, e sedia um *puerto libre* desde 1999, com regime tributário diferenciado em relação à comercialização de produtos na cidade. O setor do turismo teve um desenvolvimento importante em Santa Elena, devido à sua proximidade com os principais monumentos naturais do Parque Canaíma, como o Monte Roraima e o Salto Ángel, bem como sua localização perto da fronteira. A Figura 28 ilustra a área urbana do município de Santa Elena de Uairén.

Figura 28: Mapa do perímetro urbano de Santa Elena de Uairén



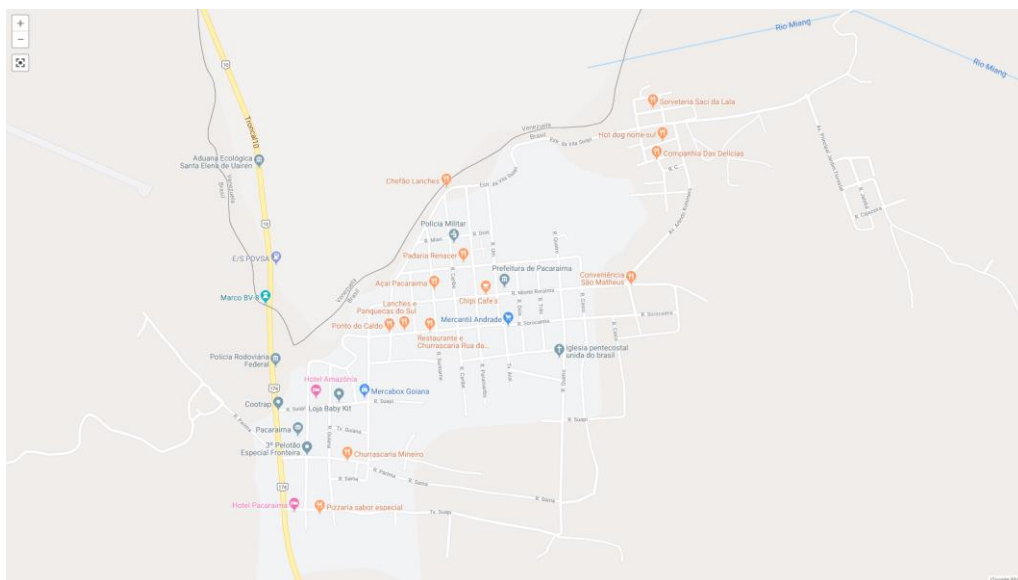
Fonte: <https://www.googlemaps.com>

Pacaraima, por sua vez, é sede do município brasileiro de mesmo nome, que se localiza bem próximo ao limite internacional com a Venezuela. O município tem originalmente cerca de 10 mil habitantes, porém, com a imigração venezuelana, elevou-se consideravelmente a quantidade de pessoas que transita pela localidade ou ali permanece, ainda que temporariamente. Antes chamada de Vila do BV-8, sigla

que representa o marco de fronteira em torno do qual a cidade surgiu, trata-se de um município criado em 1995, com o nome indígena que, na língua caribe, significa “cesta”. Sedia o Pelotão Militar de Fronteira, sendo um dos municípios-símbolo da fronteira setentrional brasileira. A cidade desenvolveu, próximo à linha de fronteira e às margens da rodovia, um comércio de alimentos, artesanatos entre outras mercadorias, voltado sobretudo para os que irão cruzar o limite internacional.

Pacaraima foi criada, assim, como entreposto comercial e marco de ocupação e, dentro da dinâmica do turismo, ela se vale da sua posição estratégica na fronteira com a Venezuela para desempenhar papel secundário no sistema turístico de Santa Elena e da região. Não obstante, tem uma área urbana bem menor que sua cidade-gêmea, e conta com poucos hotéis, restaurantes e serviços de apoio ao turista. Trata-se de uma pequena cidade junto à zona de fronteira, sendo que sua área urbana se situa ao longo do limite internacional entre os dois países, como pode ser ilustrado conforme a Figura 29.

Figura 29: Mapa do perímetro urbano de Pacaraima



Fonte: <https://www.googlemaps.com>

O limite internacional entre as duas cidades é territorialmente demarcado por meio da edificação de um monumento, contendo as bandeiras nacionais dos dois países, bem como bustos representativos de figuras célebres do Brasil e da Venezuela (Dom Pedro I e Simón Bolívar), tal como ilustrado na Figura 30.

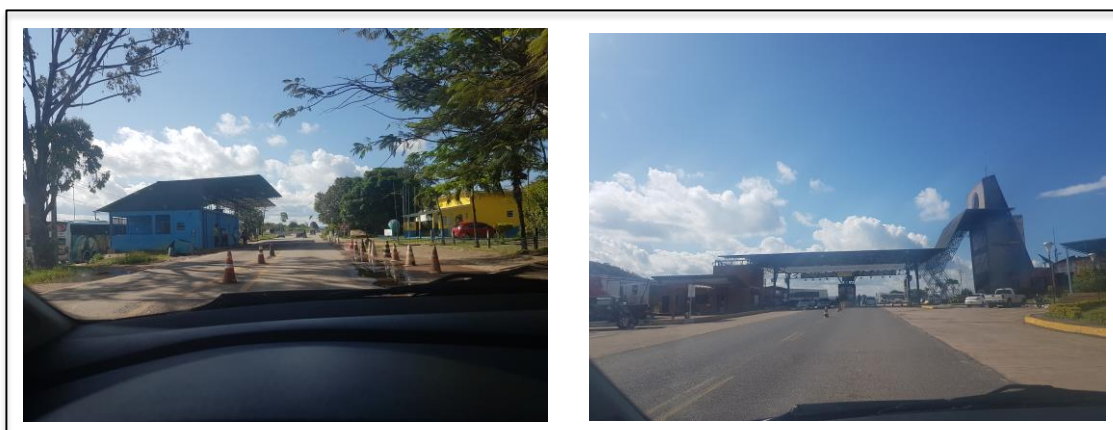
Figura 30: Fotos ilustrativas do marco de fronteira entre Brasil e Venezuela



Fonte: fotos registradas pelo pesquisador em campo.

Quanto aos postos de fronteira, tanto do lado brasileiro como do lado venezuelano, situam-se ao longo da via Troncal 10, de modo que o controle migratório e alfandegário é realizado na medida em que os veículos seguem pela via. Nas ocasiões em que houve a coleta de dados, foi permitido que se pudesse trafegar pela cidade vizinha sem a necessidade de registrar-se no controle migratório, por conta do acordo de trânsito fronteiriço entre Brasil e seus vizinhos. A Figura 31 ilustra os postos de fronteira brasileiro e venezuelano, nessa ordem, em torno do limite entre os países.

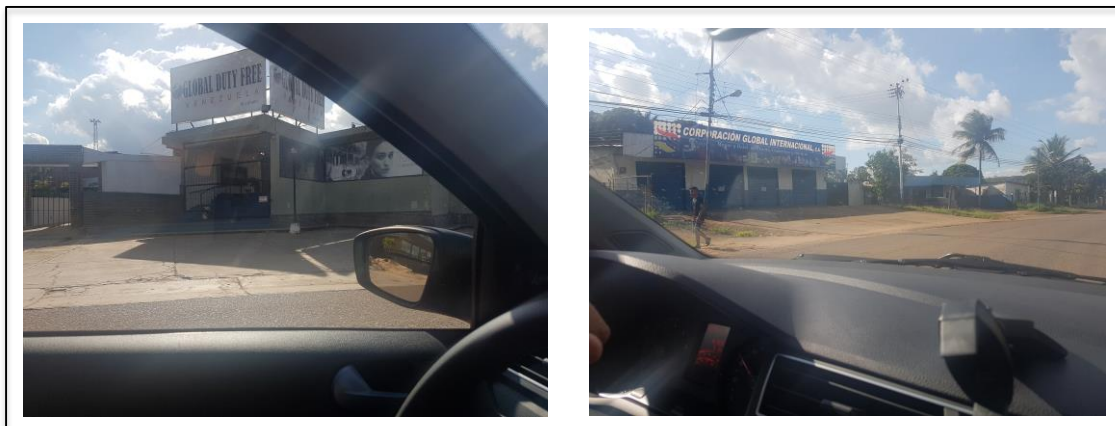
Figura 31: Postos de fronteira entre Brasil e Venezuela



Fonte: fotos registradas pelo pesquisador em campo.

Entre as duas cidades, ao longo da rodovia que as interliga, há residências, pousadas e estabelecimentos comerciais (inclusive *free shops*), diversos deles fechados por conta da crise econômica na Venezuela. O acesso ao aeroporto de Santa Elena também pode ser feito por meio dessa via. A Figura 32 ilustra algumas dessas edificações ao longo da via Troncal 10.

Figura 32: Estabelecimentos comerciais fechados entre Pacaraima e Santa Elena



Fonte: fotos registradas pelo pesquisador em campo.

Por conseguinte, a Figura 33 traz algumas fotos obtidas na cidade de Santa Elena de Uairén, suas ruas e praças. Nos deslocamentos pela cidade, mesmo em dias úteis durante a semana, grande parte dos estabelecimentos comerciais encontrava-se fechada, e muitos com atividades encerradas. Havia poucas pessoas transitando pela cidade, concentrando-se nas praças, como na Plaza Bolívar, reunindo-se em pequenos grupos, e alguns portavam placas sinalizando a busca por emprego.

Figura 33: Fotos ilustrativas de ruas e praças em Santa Elena de Uairén



Fonte: fotos registradas pelo pesquisador em campo.

Ao deixar Santa Elena e regressar a Pacaraima, havia diversas pessoas, sozinhas ou em grupos, efetuando a pé o trajeto até a linha de fronteira, carregando seus pertences. Esses grupos de migrantes passavam pelo posto de fronteira venezuelano e se detinham diante do brasileiro, com vistas ao controle migratório e a entrada regular no Brasil, em sua maioria como solicitantes de refúgio. Algumas seguiam caminhando rumo à rodoviária da cidade. A Figura 34 ilustra tal situação.

Figura 34: Grupos de migrantes deslocando-se junto às vias rodoviárias



Fonte: fotos registradas pelo pesquisador em campo.

Como indica a Figura 31 o posto de fronteira no lado brasileiro tem pequenas dimensões diante do elevado fluxo de venezuelanos que vêm emigrando para o Brasil. De acordo com alguns entrevistados, houve ocasiões em que cerca de 700 venezuelanos ingressaram no Brasil, em um único dia. Assim, para atender a essa elevada demanda, o Exército Brasileiro ergueu, junto ao posto de fronteira, uma estrutura de lona para acomodar o controle migratório, conforme a Figura 35.

Figura 35: Estruturas de campanha para o controle migratório em Pacaraima



Fonte: fotos registradas pelo pesquisador em campo.

Por sua vez, a Figura 36 ilustra algumas ruas e avenidas na cidade de Pacaraima, com intenso movimento de pessoas, em grande parte, migrantes venezuelanos, caminhando ou sentados em bancos públicos. Alguns com cartazes ofertando sua mão-de-obra, em busca de emprego. Outros vendiam, informalmente, produtos artesanais e outras mercadorias. E havia os que se encontravam em condição de pedintes, por alimentos ou valores de qualquer espécie.

Figura 36: Fotos ilustrativas de ruas e praças em Pacaraima



Fonte: fotos registradas pelo pesquisador em campo.

Em uma rua lateral próxima à rodovia que leva ao limite internacional, diversos migrantes encontravam-se, na ocasião da visita à localidade, alojados de forma precária, por meio de barracas e lonas sobrepostas. Ali, algumas famílias compostas por homens, mulheres e crianças tratavam de abrigar-se e a seus pertences das intempéries climáticas, de modo bastante improvisado. A Figura 37 demonstra a precariedade dos abrigos e de sua situação naquele momento.

Figura 37: Migrantes em abrigos improvisados em Pacaraima

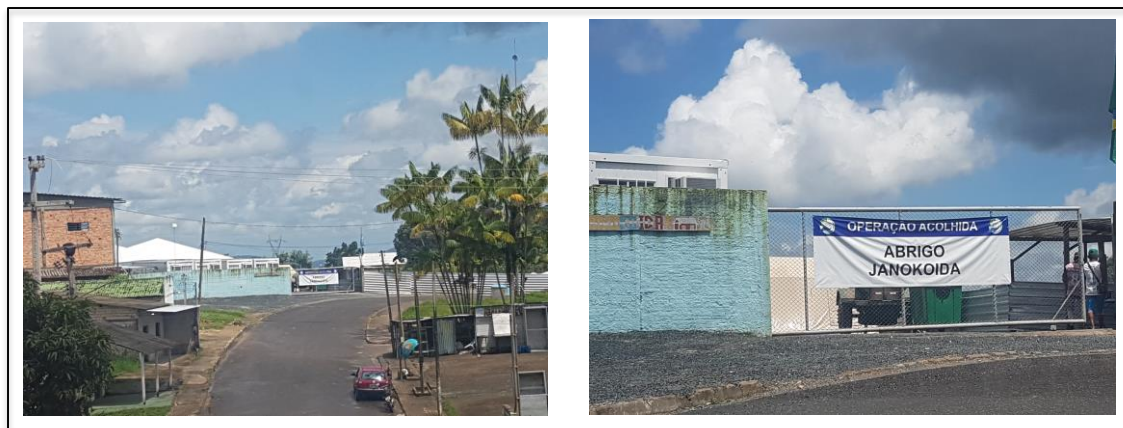


Fonte: fotos registradas pelo pesquisador em campo.

Isso não significa que todos os migrantes venezuelanos em Pacaraima se encontravam em situação de rua, pois há a atuação de organizações não-governamentais na localidade de modo a abrigar grande parte deles (em especial, os mais vulneráveis), bem como deve ser destacada a atuação das Forças Armadas brasileiras na construção e no funcionamento, em Pacaraima, de um centro de

acolhimento aos migrantes venezuelanos indígenas, em especial os Warao. A Figura 38 ilustra a via de acesso e a entrada do Centro de Acolhimento Janokoida.

Figura 38: Centro de acolhimento ao migrante Janokoida, em Pacaraima



Fonte: fotos registradas pelo pesquisador em campo.

Não foi autorizada a entrada no Centro de Acolhimento Janokoida, uma vez que o acesso é restrito aos migrantes indígenas ali alojados, aos militares e a integrantes de organizações não-governamentais que atuam em parceria com as Forças Armadas. Não obstante, foram realizadas entrevistas com um migrante ali alojado e com um militar a serviço na unidade, de modo a caracterizar alguns aspectos acerca do funcionamento do centro, e das condições das pessoas ali abrigadas.

De acordo com informações fornecidas, há no abrigo Janokoida a capacidade para alojar 400 migrantes, mas cerca de 500 já se encontravam alojados em seu interior, com lotação esgotada, o que explica por que tantos migrantes haviam improvisado abrigos pelas ruas, pois não puderam alojar-se no centro de acolhimento. Ademais, como já mencionado, apenas migrantes indígenas são autorizados a alojar-se ali, sendo que os não-indígenas devem aguardar até ser remanejados para um dentre os outros centros de acolhimento, em sua maioria instalados em Boa Vista.

Quanto ao posto de controle migratório brasileiro, junto ao limite internacional, foi autorizado o ingresso na unidade. Contava, nesta ocasião, com oito posições de atendimento para migrantes, sendo que, durante a visita, cinco estavam ocupadas por agentes migratórios. A estrutura de lona, apesar de erguida de modo provisório, conta com um bom número de assentos para os migrantes que aguardam atendimento, bem como com sistema de ar condicionado, o que torna a permanência naquele local mais agradável.

Os agentes da Polícia Federal que realizavam o controle migratório, em sua maioria, não residiam na localidade de Pacaraima, e muitos nem mesmo no Estado de Roraima, pois vários deles estavam ali a serviço temporariamente. Os agentes de chefiavam o controle migratório atuavam em escala de plantão de 24 horas de trabalho por 72 horas de descanso – o que possibilitava que muitos deles residissem em Boa Vista e viessem a Pacaraima cumprir a escala. Por outro lado, os agentes administrativos de polícia federal, que executavam os atendimentos e a inserção de dados no Sistema STI, eram provenientes de diversos Estados brasileiros e estavam alojados em pousadas de Pacaraima, uma vez que sua escala de serviço era de 12 horas de trabalho por 36 horas de descanso.

Não obstante os horários dessas escalas, observou-se que o posto de controle migratório situado em Pacaraima não funcionava, à época em que os dados foram coletados, por 24 horas ao dia, de modo que o atendimento aos migrantes ocorria apenas no período diurno. Desse modo, formava-se uma fila de pessoas junto ao posto de fronteira todas as manhãs, aguardando pela abertura do controle migratório, quando então os migrantes podiam ingressar ali e ser atendidos de modo a obter sua entrada regular no território brasileiro.

Os movimentos de pessoas na região de fronteira eram contínuos, de modo que, em diversas ocasiões em que houve a passagem pela fronteira ou o deslocamento até o controle migratório, sempre havia pessoas ali aguardando para ser atendidas. O atendimento em si era rápido, levando alguns minutos para ser concluído em relação a cada solicitante. A maioria dos migrantes apresentava, ao cruzar a fronteira, a cédula de identidade de venezuelano.

Cabe salientar que a dinâmica migratória na região é, principalmente, caracterizada pela emigração venezuelana (indígena e não-indígena), sobretudo os que deixam Pacaraima e se destinam a Boa Vista e, ali, buscam estabelecer-se ou obter apoio para deslocar-se a outros Estados brasileiros. Não obstante, quando se considera as dinâmicas fronteiriças entre as localidades de Pacaraima e Santa Elena de Uairén, elas também estão presentes, pois há muitos residentes de Santa Elena que cruzam diariamente a fronteira em busca de produtos e serviços em Pacaraima, bem como há diversas famílias de brasileiros que vivem em Santa Elena realizando diversas atividades ligadas à mineração, ao transporte de combustíveis e ao turismo (PEGO et al., 2018).

Tais dinâmicas denotam que as localidades também têm dinâmica fronteiriça própria, sobretudo voltada à busca por bens e serviços percebidos à época da visita às localidades, considerando diversos aspectos, tais como:

- a inexistência de postos de combustíveis em Pacaraima, de modo que, para abastecer seus veículos, os moradores da cidade brasileira e das fazendas da região devem cruzar a fronteira;
- o fornecimento de energia elétrica em Pacaraima é proveniente da Venezuela, pois meio de cabeamento que cruza a linha de fronteira;
- a busca por produtos e serviços indisponíveis em Santa Elena, o que leva muitos santelenenses a cruzar a fronteira para fazer compras em Pacaraima, enquanto que, no passado, o movimento também se dava ao inverso, uma vez que as lojas e os *free shops* em Santa Elena atraíam muitos brasileiros;
- o funcionamento, em Santa Elena, do maior hospital da região, atraindo toda a população fronteiriça, inclusive a pacaraimense;
- o cruzamento da fronteira por parte de diversos garimpeiros que realizam atividade de extração mineral em jazidas venezuelanas;
- a presença de diversos estudantes santelenenses que cruzam a fronteira diariamente para estudar em escolas de Pacaraima;
- o comércio (ilícito) de combustíveis, uma arriscada e lucrativa atividade na região, por meio da qual motoristas cruzam a fronteira com a Venezuela para comprar combustíveis a preço mais baixo, e depois trazem esses combustíveis alojados em vasilhames pouco apropriados, no sentido de vendê-los no lado brasileiro e lucrar com esse transporte.

A respeito do transporte irregular de combustíveis, o mesmo foi presenciado durante a visita às localidades, de modo que foi observada a oferta de galões contendo combustíveis em uma das ruas de Pacaraima. Adicionalmente, diversos entrevistados afirmaram que, embora arriscada e ilícita, essa é uma atividade corriqueira, praticada por muitos indivíduos, principalmente venezuelanos, os quais são conhecidos na localidade pela alcunha de ‘taliban’. Tais indivíduos arriscam-se, também, para ocultar os combustíveis, uma vez que inspeções podem ser realizadas na fronteira justamente no sentido de coibir o transporte ilegal de combustíveis e apreender os galões que forem encontrados. Se conseguem ingressar com os combustíveis no

Brasil, os ‘talibanes’ os revendem na cidade de Pacaraima, ou em fazendas da região, ou, segundo relatos de entrevistados, podem até mesmo levar a Boa Vista no intuito de lucrar com esse transporte.

Quanto à perspectiva histórica, em relação à formação das cidades-gêmeas, a primeira que surgiu foi Santa Elena de Uairén, com sua fundação na data de 16 de setembro de 1923. Seu fundador, Lucas Fernández Peña, assim a batizou em nome de sua filha, Elena, e do rio Uairén, que atravessa a cidade. De acordo com Silva (2006), o povoado foi fundado de modo a explorar garimpos de jazidas minerais na região, e também como uma forma de conter o avanço de colonos ingleses provenientes da Guiana. Em 1931, foi assentado ali um contingente de missionários, e em 1955 o povoado foi elevado a capital do município de Gran Sabana.

A partir da década de 1970, a vocação turística de Santa Elena de Uairén se destaca, por conta da proximidade com o Parque Nacional Canaima e duas de suas principais atrações: o Salto Ángel e o Monte Roraima (cuja subida só pode ser empreendida do lado venezuelano da fronteira). Em 1999, por intermédio de Héctor Fernández Espinoza (filho do fundador do povoado), tornou-se um puerto libre, ou seja, uma região onde incidem menos tributos, de modo que passaram a se instalar ali *free shops* e outros estabelecimentos destinados a impulsionar ainda mais o turismo na cidade (SILVA, 2006).

Quanto à Pacaraima, sua formação está diretamente associada a dois aspectos: o primeiro, em relação ao desenvolvimento experimentado por Santa Elena de Uairén ao início da década de 1970, sobretudo com base em atividades agrícolas, turísticas e de garimpo de minérios na região, de modo que o marco geográfico junto à linha de fronteira, denominado BV-8, foi reunindo um aglomerado de pessoas à beira da rodovia, configurando-se pouco a pouco o adensamento populacional em um povoado que viria a ser conhecido, em meados dos anos 1970, pela denominação de Vila do BV-8.

Por conseguinte, o segundo aspecto denota que a criação de Pacaraima associa-se, adicionalmente, ao período de militarização do Brasil entre 1964 e 1985, quando o Estado traça um plano estratégico que objetivava a integração da Amazônia à economia nacional. Tal estratégia favoreceu a implantação de rodovias entre Manaus, Boa Vista e o Marco BV-8, também no sentido de conferir maior estrutura de proteção às fronteiras. Nesse sentido, foram distribuídas unidades militares ao longo

da “fronteira roraimense com a Guiana e Venezuela, questão que pode ser considerada em torno da instalação da base militar no marco de fronteira, originando Pacaraima” (ROCHA; SILVA, 2011, p. 58).

Rocha e Silva (2011, p. 59) ressaltam que:

(...) quando se descreve a organização da antiga fazenda São Marcos, considerada a mais antiga reserva indígena do País, demarcada em 1976, há relatos da existência de um pequeno povoado instalado, com algumas dependências de um Batalhão de Fronteiras, denominado de vila de BV-08.

Buscou-se, assim, garantir a segurança nacional na região da fronteira próxima à Venezuela, de modo que a abertura da rodovia BR-174, também na década de 1970, intensificou o processo de ocupação da referida área, bem como proporcionou maior crescimento ao aglomerado urbano na região, implementando projetos de assentamentos ao longo da referida estrada. Não obstante, a região da Vila BV-8 encontrava-se integralmente dentro da área da assim chamada Fazenda São Marcos, a qual, em 1976, foi desapropriada e declarada como reserva indígena (ROCHA; SILVA, 2011).

Na ocasião de sua emancipação, em 17 de outubro de 1995, a vila foi rebatizada como Pacaraima e passou a ser a sede de município com o mesmo nome, desmembrando-se de área pertencente ao município de Boa Vista. A esse respeito, Rocha e Silva (2011, p. 60) destacam que, “mesmo tendo havido a homologação da Reserva Indígena São Marcos em 1991, ocorreu a emancipação política de Pacaraima em 1995”, já que a Assembleia Legislativa de Roraima aprovou uma Lei que dispôs sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. No entanto, a questão fundiária no município permanece indefinida, de modo que seu perímetro urbano se encontra integralmente contido dentro de terras indígenas demarcadas, e dessa maneira:

(...) como o município de Pacaraima foi criado na área da Reserva Indígena São Marcos e Raposa-Serra do Sol, a área territorial do mesmo está inserida num complexo contexto, por elucidar conflito e indefinição da propriedade da terra, afetando inclusive o setor imobiliário. Há questionamentos sobre como investir capital em uma área que poderá ser desapropriada por estarem em terras indígenas (ROCHA; SILVA, p. 61).

Até os dias atuais permanece esse impasse, de modo que tramitam projetos no Congresso Nacional que buscam dirimir tal questão fundiária em relação ao perímetro urbano do município de Pacaraima, no sentido de desmembrá-lo das terras indígenas. Ainda assim, a vila, ao passar para a condição de cidade, adquiriu maior

autonomia em suas ações políticas e administrativas, de modo que o prefeito, a partir de então eleito pelo povo da localidade, podia implementar políticas voltadas ao desenvolvimento da cidade, com maior autonomia.

Nesse sentido, a cidade não deixou de crescer desde a emancipação, de maneira que, no tocante ao relacionamento comercial entre Pacaraima e Santa Elena de Uairén, Magalhães (2007, p. 3) salienta que “não se restringe apenas ao comércio formiga”, de modo que se estabeleceu nas cidades uma complementaridade econômica entre os produtos e serviços que podiam ser adquiridos e intercambiados entre elas. Não obstante, por conta de suas dimensões, Pacaraima sempre esteve à margem de sua cidade-gêmea, maior e mais próspera, pelo menos até o ano de 2015, quando se agravou a crise econômica e política na Venezuela.

Acerca do agravamento dessa crise, cabe salientar algumas observações de campo relacionadas ao acirramento da tensão entre migrantes e fronteiriços na zona de fronteira, culminando em dois episódios emblemáticos em termos de conflitos e atritos que se inseriram no contexto da migração venezuelana para o Brasil. O primeiro episódio leva em conta algo que ocorreu apenas duas semanas após o término da primeira visita realizada pelo pesquisador a Pacaraima, no mês de julho de 2018. Naquela ocasião, havia relatos de apreensão e descontentamento por parte de moradores de Pacaraima acerca da presença de migrantes venezuelanos na localidade, em especial os que perambulavam pelas ruas e erigiam abrigos improvisados junto às calçadas.

Então, em 18 de agosto de 2018, esse clima de tensão resultou em um lamentável ocorrido, com violenta reação por parte de moradores de Pacaraima. Tendo como estopim a notícia de que um comerciante da cidade havia sido roubado e agredido por quatro homens – supostamente venezuelanos – no interior de sua casa, diversos moradores da cidade, reunidos em uma turba, atacaram e expulsaram imigrantes venezuelanos que estavam abrigados nas ruas, inclusive os que estavam nas calçadas ilustradas por meio da Figura 40.

Essa onda de violência em Pacaraima forçou centenas de pessoas a fugirem de volta para a Venezuela nessa data, a pé, enquanto brasileiros bloquearam a estrada que liga os dois países e puseram fogo em roupas, documentos e outros pertences deixados para trás pelos venezuelanos. Relatos obtidos junto aos entrevistados denotaram que, enquanto forçavam os venezuelanos a se retirar, os

manifestantes gritavam “Fora, fora, volte para a Venezuela”, enquanto os migrantes passavam correndo pelo posto de fronteira, carregando o que podiam. Soldados das Forças Armadas estacionados em Pacaraima pediam aos recém-chegados imigrantes venezuelanos que retornassem pela fronteira, para sua própria segurança, até que tudo se tranquilizasse novamente, o que ocorreu ao longo dos dias e semanas subseqüentes.

Por conseguinte, o segundo episódio ocorreu um mês após o término da segunda visita realizada à localidade, em janeiro de 2019, com repercussões ainda mais drásticas para as cidades-gêmeas que o primeiro, uma vez que culminou no fechamento da fronteira entre as duas localidades por quase três meses. Esse segundo episódio teve seu início em 21 de fevereiro de 2019, quando a fronteira entre Brasil e Venezuela foi fechada para a passagem de veículos e de pedestres por parte do governo venezuelano.

O fechamento da fronteira foi uma retaliação do governo venezuelano, pois dois dias antes o governo brasileiro havia manifestado a decisão de, em cooperação com o governo dos Estados Unidos, enviar ajuda humanitária ao país a pedido do autoproclamado presidente Juan Guaidó, opositor a Nicolás Maduro. Ainda assim, o governo brasileiro tentou enviar a ajuda humanitária e irromperam conflitos na fronteira, entre eles um enfrentamento entre militares venezuelanos e migrantes indígenas, o qual fez sete vítimas fatais e deixou mais de 50 feridos.

Mediante o fechamento da fronteira entre as duas cidades, moradores de Santa Elena de Uairén e de Pacaraima tiveram sua rotina alterada. Foram estabelecidos restrições e controles mais rígidos do lado venezuelano, com vigilância constante para impedir a entrada do que o Brasil classificava como ajuda humanitária. Houve impactos consideráveis à economia de Pacaraima, cujo o comércio atende especialmente a população de Santa Elena de Uairén. Os comerciantes e a população de Pacaraima também perderam acesso aos postos de combustíveis na Venezuela, uma vez que não há postos na cidade fronteira brasileira.

Apesar da interrupção do trânsito de veículos, as pessoas continuaram atravessando, a pé, de um lado para o outro da fronteira, por meio de rotas alternativas, utilizadas tanto por migrantes, que não deixaram de cruzar a fronteira, como residentes da cidade de Santa Elena, em busca de alimentos e outros produtos e serviços adquiridos do lado brasileiro. De acordo com relatos dos entrevistados, até

mesmo crianças e adolescentes de Santa Elena de Uairén continuaram cruzando a fronteira para seguir frequentando aulas do lado brasileiro, onde estavam matriculadas, durante o período de fechamento da fronteira.

Em 10 de maio de 2019, a fronteira entre os dois países foi reaberta para o trânsito de pedestres e veículos, em decisão tomada por parte do governo venezuelano. Em comunicado oficial acerca da reabertura da fronteira, o governo venezuelano informou sua decisão em restabelecer mecanismos de controle fronteiriço, com vistas ao desenvolvimento econômico produtivo em benefício de ambas as nações.

Embora os fluxos de pessoas, veículos e mercadorias tenham se restabelecido na região desde então, tal episódio de fechamento da fronteira, raro nas relações bilaterais do Brasil com os países vizinhos, certamente deixa marcas nas localidades que vivenciaram seus efeitos ao longo de 78 dias, com efeitos nocivos à economia das cidades-gêmeas, bem como ao imaginário coletivo compartilhado pelos moradores de cada uma delas, uma vez que muitos puderam vislumbrar a fronteira como espaço de conflitos, atritos e desentendimentos, como os que resultaram nos dois episódios aqui mencionados.

A seguir, avança-se para a apresentação dos principais relatos efetuados pelos indivíduos participantes das entrevistas em ambas as cidades, em torno das percepções e das sensações que detinham acerca da fronteira e de seus aspectos característicos.

5.3 DINÂMICAS MIGRATÓRIAS E FRONTEIRIÇAS EM PACARAIMA E SANTA ELENA DE UAIRÉN

Observa-se que as cidades-gêmeas de Pacaraima e Santa Elena de Uairén apresentam elevado fluxo de migrantes que cruzam o limite internacional entre elas, bem como considerável movimento de fronteiriços que utilizam a fronteira para buscar produtos e serviços disponíveis do outro lado. Na época da coleta de dados – e, portanto, antes do fechamento da fronteira –, havia livre circulação de pessoas e veículos pela via de acesso que interliga as duas cidades, embora os veículos fossem eventualmente inspecionados, em ambos os postos de fronteira, em busca do transporte de materiais ilícitos. O fluxo de circulação de pessoas caracteriza-se, assim, por migrantes indígenas e não-indígenas (sobretudo venezuelanos emigrando para o Brasil), fronteiriços de ambas as cidades, e alguns turistas que seguem pela região em direção ao Parque Canaíma.

É importante ressaltar que a localidade de Pacaraima, independentemente de ser uma pequena cidade, já apresenta problemas de infraestrutura urbana em função do crescimento desordenado, concentrado na sede municipal. Como salienta Santos (2012, p. 79):

(...) é possível visualizar que além do serviço público, grande parte da população, seja de brasileiros quanto de estrangeiros, está empregada no mercado de trabalho informal. Cabe acrescentar que nessa cidade boa parte das pessoas falam tanto o português quanto o espanhol. Além do mais, o comércio aceita a moeda venezuelana (Bolívar), e assim como os taxistas brasileiros que trabalham na cidade de Santa Elena de Uairén, os taxistas venezuelanos trabalham em Pacaraima.

Santa Elena de Uairén, por sua vez, pertence à região conhecida como La Gran Sabana e compreende um núcleo urbano maior do que Pacaraima, com uma população de algumas dezenas de milhares habitantes, e sua economia é baseada tanto na atividade de garimpagem nas minas que estão ao seu redor quanto no comércio, que conseqüentemente estimula a prática turística na região, de modo que existem muitos brasileiros vivendo em Santa Elena de Uairén, geralmente desenvolvendo atividades nas minas, em comércio de minérios, e até mesmo em estabelecimentos comerciais e restaurantes. Por características como essas, esta faixa de fronteira entre as duas cidades apresenta-se como “um lugar privilegiado para

entender a diversidade cultural e as relações interétnicas vivenciadas por quem opta por se deslocar para esse espaço fronteiro” (SANTOS, 2012, p. 80).

Neste caso, foram treze indivíduos selecionados para participar das entrevistas. Dentre tais indivíduos, nem todos são residentes nessas localidades, de modo que alguns estão temporariamente a serviço na região, enquanto outros estavam apenas de passagem pela fronteira. Os entrevistados têm perfis distintos entre si; dentre eles, há agentes de organizações governamentais em âmbito federal e local, além de funcionários de empresas comerciais na região, profissionais autônomos e representantes de organizações sem fins lucrativos. Adicionalmente, foram realizadas entrevistas com três migrantes venezuelanos que estavam na cidade de Pacaraima durante a etapa de coleta de dados.

De modo análogo ao Caso da Fronteira Sul, as entrevistas foram realizadas ora em português, ora em espanhol, dependendo do idioma do sujeito de pesquisa. Uma vez mais, as verbalizações dos entrevistados são apresentadas apenas em português, grafadas em *itálico*, traduzidas as respostas fornecidas em espanhol.

A coleta de dados em campo por meio de entrevistas foi bem mais desafiadora na Fronteira Norte do que na Fronteira Sul, uma vez que houve recusa por parte de algumas pessoas em participar das entrevistas. Primeiramente, houve recusa de integrantes da guarda nacional venezuelana, responsável pelo controle no posto de fronteira, em participar de entrevista. Por conseguinte, não foi obtida autorização para a realização de entrevista com funcionário da Alcaldía Municipal, o governo local na cidade de Santa Elena de Uairén, após diversas tentativas de contato estabelecidas.

Ademais, em algumas das entrevistas realizadas, não foi autorizada a gravação do diálogo para análise posterior, recorrendo o pesquisador, nesse caso, à realização de anotações ao longo da entrevista. Tais posicionamentos por parte dos entrevistados podem ser decorrentes do acirramento de tensões em relação à chegada de migrantes venezuelanos à zona de fronteira (SANTOS, 2018; MOREIRA, 2018a), à época das duas ocasiões em que foi procedida a coleta de dados.

A maior parte dos entrevistados reside ou trabalha nas duas localidades, e há alguns que estão ali temporariamente, apenas a serviço, como é o caso do entrevistado E13, que atua na Polícia Federal como agente administrativo, atuando diretamente com controle migratório, e que se encontrava em Pacaraima para uma missão de dois meses. Por sua vez, E14 atua na Prefeitura Municipal de Pacaraima,

particularmente no âmbito da Secretaria de Assistência Social.

O entrevistado E15 é um pequeno comerciante na cidade de Santa Elena, vendendo em seu estabelecimento artigos de higiene pessoal e utilidades em geral, sobretudo para clientela de turistas na região. E16 é integrante de uma congregação religiosa de denominação protestante localizada em Santa Elena, e E17 é venezuelano e atuava à época da coleta de dados como um ‘*taliban*’, ou seja, como autônomo no transporte irregular de combustíveis através da fronteira.

Por conseguinte, E18 é comerciante em Pacaraima, proprietário de um estabelecimento que funciona como padaria e mercearia no centro da cidade. E19, por sua vez, é diretora da unidade local de uma organização não-governamental que é referência na cidade de Pacaraima, uma vez que atua em parceria com as Forças Armadas no Centro de Acolhimento Janokoida. O entrevistado E20, por outro lado, é militar a serviço nesse centro de acolhimento.

O entrevistado E21 atua como funcionário no maior hospital da região, o Hospital Rosario Vera Zurita, localizado na cidade de Santa Elena. E o entrevistado E22, por sua vez, trabalha como guia turístico na cidade de Santa Elena, acompanhando turistas em trajetos entre a cidade e o Parque Nacional Canaíma, além de outras atrações na região de fronteira.

Quanto a E22, E23 e E24, foi-lhes aplicado o roteiro de entrevista para migrantes, pois são todos eles migrantes venezuelanos que já haviam cruzado a fronteira e se encontravam, à época da coleta, na cidade de Pacaraima. E22 é migrante indígena, da etnia Warao, contatado ao caminhar em direção ao Centro de Acolhimento Janokoida, onde estava abrigado, junto de sua família. Por sua vez, a entrevistada E23 e o entrevistado E24 são um casal de migrantes não-indígenas, e têm um filho de cinco anos que lhes acompanhava enquanto esperavam à beira da rodovia por transporte ou carona em direção a Boa Vista.

Em relação às perguntas apresentadas no roteiro para moradores e fronteiriços, de modo geral, os entrevistados caracterizaram a fronteira entre as cidades de Pacaraima e Santa Elena de Uairén tanto com impressões positivas como negativas. Entre aspectos positivos apontados, foi argumentado que se trata de um espaço para *ajudar pessoas que estão passando por muitas vulnerabilidades do outro lado* (E19), *principal fonte de ganhos* (E17), *parte importante na história dos povos das duas cidades* (E16), *importante elo de desenvolvimento na região* (E14), e uma

área propícia para prestação de serviços públicos em caráter emergencial, levando em conta a situação que os venezuelanos vêm enfrentando (E20).

Por outro lado, em torno de impressões negativas, a fronteira entre as duas cidades também foi caracterizada como *causa de inúmeros problemas (E22), um lugar perigoso (E21), onde o tratam diferente por ser estrangeiro (E15), uma rota de fuga caso tudo piore (E22), um local onde há muitas atividades ilícitas (E13), e que devia ser fechada (E18)*. Ao perguntar qual a razão que os levaram a algumas dessas impressões negativas, alguns entrevistados (E15, E18, E21 e E22) mencionaram situações de risco e insegurança para a passagem de pessoas pela fronteira e também para residentes das localidades (PEGO et al., 2018), bem como o episódio de expulsão de migrantes em Pacaraima, mencionado anteriormente.

A esse respeito, E16 salientou:

Foi muito triste o dia em que muitos de meus compatriotas tiveram que regressar forçadamente a Venezuela, por medo da reação das pessoas em Pacaraima. Podia ver homens, mulheres, crianças, pelas ruas, desolados, alguns chorando, outros furiosos porque haviam perdido tudo, e muitos se sentindo ainda mais inseguros. Muito, muito preconceito, raiva, as pessoas estão com raiva. Todos que ficamos sabendo disso ficamos muito entristecidos com tudo como foi feito. Não se trata de justificar um crime, mas tampouco é certo tratar assim pessoas que não tem nada a ver com o fato.

Em relação aos contingentes de pessoas que cruzam a fronteira, em relação a turistas, fronteiriços e migrantes, as opiniões dos entrevistados variaram. Em relação aos turistas, todos foram unânimes em dizer que são todos muito bem-vindos, pois *estimulam o desenvolvimento econômico (E14), movimentam a economia da cidade (E15), justificam e valorizam a preservação dos parques e das paisagens naturais tão únicas que existem por aqui (E22), trazem riqueza à região (E16)*. Por outro lado, algumas condições devem ser atendidas para que os turistas possam acessar a fronteira (SILVA, 2011), uma vez que E13 salienta a importância de que *tenham a documentação adequada para cruzar a fronteira*, enquanto E21 ressalta que *é preciso investir em melhores condições estruturais para receber bem os turistas que ainda persistem em vir à Santa Elena*.

E22, por sua vez, acrescenta que:

Há um potencial turístico tremendo nesta região, com paisagens tão impressionantes que poderiam atrair pessoas do mundo todo. Mas faltam tantas coisas para que isso se torne realidade. Primeiramente, segurança, em todos os níveis. Segundo, políticas de fomento, melhores estradas, melhores serviços, enfim... tudo isso que parece estar tão distante de nós nesse momento.

Quanto aos fronteiriços, alguns entrevistados os viram como *nossos vizinhos* (E21), *muitos amigos e conhecidos do outro lado da fronteira* (E14), *alguns de meus melhores clientes* (E15), mas outros salientaram certo grau de antagonismo e rivalidade entre a população de ambas as cidades. E17 disse que *prefere falar pouco com as pessoas quando está em Pacaraima, para evitar problemas*, enquanto E22 afirmou que *evita cruzar a fronteira, de modo que faço somente quando é necessário, porque sinto que não sou bem-vindo ali*.

E18 fez o seguinte comentário a respeito dessa questão:

Antes, eram eles que estavam bem na economia, e nós, quando íamos lá, éramos humilhados, mal-tratados nas lojas, nos free shops, o preconceito era conosco, brasileiros. Agora, que estão passando por essas dificuldades e têm que vir aqui, para encontrar o que comer, o que vestir, são atendidos sim, mas não têm a minha simpatia, não.

Por fim, quanto aos contingentes migrantes que cruzam a fronteira, as opiniões também divergiram, pois enquanto alguns destacam que são pessoas em situação de vulnerabilidade e que devem ser bem recebidas e acolhidas enquanto a crise venezuelana persistir (MOREIRA, 2018b), outros entrevistados (de ambos os lados da fronteira) destacaram que a região tem recursos limitados (SILVA, 2011; SANTOS, 2012; PEGO et al., 2018), e não tem como arcar com custos e outras questões relacionadas aos migrantes venezuelanos, tanto indígenas como não-indígenas.

De modo a ilustrar esses posicionamentos, alguns entrevistados salientaram a importância de *oferecer ajuda humanitária a essas pessoas* (E20), e que *há muitas pessoas, inclusive mulheres e crianças, em situação de extrema pobreza, de miséria mesmo, que precisam ser protegidas adequadamente* (E14). Não obstante, outros entrevistados mencionaram que os migrantes trazem *muitos problemas aqui na cidade, muitos problemas até de segurança mesmo para nós, que moramos aqui em Santa Elena* (E15), ou que *ficam perambulando pela cidade, sem ter muito o que fazer a respeito, pedindo esmolas ou buscando um emprego, que não tem nem para os moradores, pois (Pacaraima) é uma cidade pequena e não tem como receber tanta gente assim* (E18).

Quando questionados acerca da existência, nas localidades de fronteira, de recursos e estruturas para recepcionar adequadamente os que cruzam o limite internacional, apenas E20 afirmou que existem estruturas e recursos apropriados para cumprir esse objetivo, enquanto todos os outros entrevistados afirmaram que as cidades-gêmeas não dispõem de tais meios (SANTOS, 2012; MOREIRA, 2018b).

Houve quem mencionasse que *Pacaraima tem poucas pousadas, alojamentos e abrigos, então não dá para abrigar tanta gente aqui (E13)*, ou que *é um absurdo gastar dinheiro público com eles (migrantes) aqui quando a nossa cidade tem um monte de problemas, precisando desse apoio, que nós, moradores e pagadores de impostos, não recebemos (E18)*.

Em torno de recepção aos migrantes em Pacaraima, E19 argumenta que:

Tem que entender que existem os migrantes que são indígenas, e os que não são indígenas. E tem que dar tratamento diferenciado a esses públicos, porque enquanto os que não são indígenas têm interesse em ir para Boa Vista, para Manaus, outros Estados, os que são indígenas preferem permanecer por aqui, próximo à fronteira, porque não ficam tão distantes de sua família, de seu povo. Ainda assim, estão aqui porque precisam, precisam de tantas coisas. Precisam de comida, de abrigo, de um meio para vender seus artesanatos e obter alguma renda, atendimento médico, tantas coisas. Nós aqui fazemos o que podemos, mas somos uma organização filantrópica, sem fins lucrativos, e precisamos de apoio, de ajuda, do governo federal, do exército, porque sozinhos não temos como dar conta. Essas pessoas vêm aqui em busca de uma vida melhor, e temos que nos empenhar para ajudá-los nesse momento difícil que estão passando.

A esse respeito, E14 argumenta que:

Precisamos do apoio do governo federal, do governo estadual. Essa questão migratória vai muito além das capacidades da prefeitura, da secretaria. Nosso orçamento, no município, mal dá conta das demandas da nossa própria população, que dirá de tantos outros chegando todos os dias? E a questão fica ainda mais complicada quando levamos em conta que estamos sobre terra indígena, então até para construir um galpão, erguer um centro de triagem... é muito complicado. Ainda bem que o Exército veio em nosso socorro, porque é muito pouco o que o governo municipal dá conta de fazer nessa questão.

E19, por sua vez, contesta essa afirmação, alegando que:

Olha, da Prefeitura de Pacaraima, temos apoio zero. Zero. Há muita má vontade em relação ao auxílio que precisamos em relação aos migrantes venezuelanos. Isso fica muito claro, muito mesmo, em relação a qualquer pedido que fazemos lá. Não é prioridade deles, simplesmente não é. Para você ter uma ideia, a casa do Prefeito é aqui em frente (da sede da ONG), do outro lado da rua, e sabe quantas vezes ele veio aqui, ver nossas necessidades, perguntar se precisamos de algo, ver nosso trabalho com as crianças? Nenhuma vez.

No tocante à pergunta sobre as políticas públicas em favor da população que vive nas localidades de fronteira, E14 foi a única dentre os entrevistados a destacar aspectos positivos em relação às políticas de saúde, educação e assistência social no município, indicando quantidade de beneficiários em diversas ações promovidas pela Prefeitura de Pacaraima. Os demais entrevistados, em sua maioria, disseram que há problemas e lacunas na aplicação de tais políticas, em relação a diversas carências

(PEGO et al., 2018; MOREIRA, 2018b). No lado brasileiro, destacaram que: *tem muito pouco policiamento na cidade* (E13); *não tem hospital de porte aqui na cidade, se tiver alguma coisa mais séria, tem que correr para Boa Vista, ou aventurar-se no hospital de Santa Elena* (E18); *tenho alunos aqui que vêm da Venezuela, e muitos são migrantes, estão em uns barracas improvisadas na beira de um barranco, e já avisei a prefeitura, mas não fizeram nada a respeito* (E19).

E, no lado venezuelano, também há muitos problemas na avaliação de políticas públicas em favor da população fronteiriça, tais como: *muita insegurança, às vezes parece uma cidade abandonada, não admira que você tenha vista tantos comércios fechados por aqui* (E15); *falta energia elétrica com muita frequência na cidade, e cai o sinal de internet, ficamos incomunicáveis, e isso acontece muitas vezes* (E16); *o hospital segue funcionando, mas não em plena capacidade, e em alguns momentos bem precário, sobretudo quando falta energia, falta água ou faltam medicamentos diversos* (E21); *o poder público não aparece, só na hora de cobrar taxas e comissões, e aí todos acabam caindo no trabalho informal, não documentado* (E22). Em relação a essa pergunta, observou-se que, embora diversos entrevistados tenham relatado diversas questões ligadas às políticas públicas nas cidades-gêmeas, todos o fizeram salientando questões atinentes apenas à cidade em que viviam ou trabalhavam.

Desse modo, nenhum dos entrevistados em Pacaraima ou Santa Elena de Uairén mencionou em seus relatos qualquer questão relacionada a ambas as localidades, em âmbito comum. Tal observação conduz a algumas conjecturas: primeiramente, pode significar que, simplesmente, não há políticas públicas concretamente estabelecidas em comum a ambas as cidades, em favor da população que reside na zona de fronteira (PEGO et al., 2018); e em segundo lugar, as percepções dos indivíduos denotam que as cidades não são vislumbradas em termos do que as une, mas, sim, em termos do que as separa.

Quanto à questão acerca do contexto econômico e laboral nas cidades-gêmeas, muitos entrevistados (E14, E15, E16, E18, E22) destacaram a mineração, a agricultura e o turismo como as principais atividades econômicas na região (SILVA, 2006; MAGALHÃES, 2007). Não obstante, todos eles também mencionam que a crise política e econômica tem atingido pesadamente essas atividades, que estão muito aquém do que já foram no passado. E15 e E18 destacam que seus comércios não vendem tanto quanto no passado. E a esse respeito, E22 ressalta que *houve uma*

época em que tinha, todos os dias da semana, interessados em subir ao (Parque) Canaíma, era uma época de muito trabalho, muitos turistas, muitos ganhos, mas isso já ficou no passado.

Em relação ao mercado laboral, grande parte dos entrevistados (E16, E17, E21, E22) salientaram a quantidade de pessoas desempregadas nas duas cidades, o que leva muitas delas a trabalhar por conta própria, como autônomos ou profissionais liberais. Outros fazendo trabalhos temporários, ou tentando a própria sorte nos garimpos da região. E21 ressalta que *isso é mau, porque trabalham sem seguro, sem proteção, e se algo acontece, não tem a quem recorrer*. E há ainda, os que atuam em atividades irregulares ou ilícitas, como E17, que já não tem emprego formal há quatro anos e, por isso, passou a efetuar transporte de combustíveis pela fronteira (gasolina proveniente da Venezuela), a qual é vendida em galões do lado brasileiro.

No que concerne a essa atividade, E17 afirma que:

Não, não encaro como algo errado, sabe? A gasolina está ali, mais barata, e aqui, com preço bem mais alto. Então, assim atendo a quem a está buscando, e é de onde tiro meus ganhos, meu sustento e da minha família. Um taliban, é assim que chamamos, porque sei que é arriscado meter na camioneta uns tantos galões, e levar de um lado a outro. E ainda evitar as fiscalizações. Mas é o que tem permitido colocar comida na mesa. E, enquanto as coisas não melhorarem, assim é que vai ser.

Ao ser indagados acerca dos principais desafios a ser enfrentados no âmbito das cidades-gêmeas, diversos aspectos foram apontados pelos entrevistados, especialmente os relacionados a: *conferir maior segurança à zona de fronteira (E13); prover melhores estruturas de atendimento em termos de saúde e assistência, não apenas para os migrantes, mas também para os moradores (E14); adotar medidas acertadas que resgatem o crescimento e o desenvolvimento econômico, especialmente naquela região (E15); oferecer um destino justo e digno aos migrantes que cruzaram a fronteira por aquele ponto (E16); reduzir as burocracias na região e dar um tratamento mais humano às pessoas, por parte da guarda nacional e das autoridades de governo (E17); resolver o dilema das terras no município, para que as pessoas possam ter a propriedade definitiva de seus imóveis, sem ficar dependendo de decisão judicial em cima de terra indígena (E18); dar especial atenção aos mais vulneráveis dentre a população de migrantes e fronteiriços, sobretudo idosos, gestantes, crianças e adolescentes (E19); ampliar a capacidade de abrigamento de migrantes no âmbito da Operação Acolhida, por meio da construção de novos abrigos tanto em Pacaraima como em Boa Vista, e proporcionar os meios de transporte*

necessários para a interiorização dos migrantes e sua inserção no mercado de trabalho em outros Estados (E20); reequipar os hospitais e as escolas da região com os meios básicos para que possam manter seu funcionamento normal (E21); recolocar o turismo com o desenvolvimento econômico na cidade, uma atividade ecológica, sustentável, e para que volte assim a atrair turistas para a região (E22).

Muitas questões foram mencionadas, mas destaque deve ser dado ao que E19 respondeu nessa questão, traçando uma situação preocupante na zona de fronteira:

Olha, sem essa devida atenção, pode colocar muitas pessoas em risco, sabe? Porque já estão vulneráveis. Tem algumas coisas acontecendo aqui na cidade (Pacaraima) que estão me deixando muito preocupada, aterrorizada mesmo. Tráfico de pessoas, pessoas que são levadas para trabalho escravo em fazendas. Porque estão aqui, desesperadas para sair, e não têm como, e vem alguém e oferece trabalho, mesmo sem saber muitos vão para essas fazendas. E depois não se sabe mais nada deles. E também as crianças, porque há casos, na cidade, de prostituição, e de exploração sexual de crianças e adolescentes para fins de prostituição. E de desaparecimento também. Na semana passada, uma das meninas que atendemos aqui na escola não veio por alguns dias, fui perguntar, falei com a mãe, e enfim me disse que foi levada para Manaus para estudar em uma escola lá... mas sozinha? Não, isso não está certo. Enquanto ficarem nas ruas, ficam sujeitas a situações desse tipo, por isso temos tanto cuidado em alojar, em acompanhar, em saber quem são... para evitar essas situações.

Por fim, quando indagados os entrevistados acerca dos principais benefícios que a cidade obtém por conta de sua proximidade com a linha de fronteira, três entrevistados (E13, E21 e E22) afirmaram que, ultimamente, não têm percebido benefício algum. Entre os que identificaram algum ganho ou benefício em relação à fronteira, E15 e E17 vêem na fronteira a oportunidade de prover seus ganhos diários, E20 destaca a importância de que exista na fronteira uma passagem livre para aqueles que desejam recomeçar suas vidas, e E16 destaca que a fronteira pode ajudar a aproximar os dois lados da fronteira, embora saliente que *falta empenho de todos para que isso se concretize inteiramente.*

Por sua vez, apresentam-se, a seguir, os relatos obtidos junto aos migrantes venezuelanos entrevistados na cidade de Pacaraima. E23 é migrante indígena, da etnia Warao, com idade de 35 anos, e foi entrevistado na ocasião da primeira visita à localidade, em julho de 2018. Por sua vez, E24 e E25 formam um casal de migrantes não-indígenas, com idades de 27 e 28 anos, respectivamente, e foram entrevistados na ocasião da segunda visita à localidade, em janeiro de 2019, quando estavam na cidade em busca de deslocamento para Boa Vista. Antes de migrar, estavam ambos desempregados, mas ela prestava serviços esporádicos em um restaurante.

No caso de E23, primeiramente, o entrevistado foi contatado ao deslocar-se em direção ao Abrigo Janokoida. Como não houve autorização para acessar o local, optou-se pela estratégia de permanecer em suas imediações em busca de contato com algum migrante ali abrigado, o que levou ao contato estabelecido com E23, o qual assentiu com a participação na entrevista. Ele retornava de um recorrido pela cidade, em busca de algum serviço ou renda extra, sem sucesso naquele dia.

Em relação ao abrigo Janokoida, o entrevistado afirmou que se encontrava alojado no abrigo junto de sua família já havia algumas semanas, de modo que tiveram que esperar por alguns dias antes de conseguirem uma vaga disponível. Sobre suas impressões acerca do abrigo, disse que era *mediano*, pois ali tinham refeições, cuidados médicos e alojamentos compartilhados, mas o entrevistado mencionou que o abrigo estava superlotado e que havia filas para usar os banheiros e receber as refeições, e que a comida não era de boa qualidade. Mas era *melhor que ficar na rua, debaixo de chuva, com as crianças*, por isso por ora estavam satisfeitos.

Ao ser indagado acerca de sua região de origem, E23 disse que ele e sua família eram da etnia Warao, e que vinham de Tucupita, assim como muitos de seus familiares e amigos que também estavam abrigados ali. Vieram a Pacaraima num longo trajeto desde Ciudad Guayana, onde estavam temporariamente antes de decidir cruzar a fronteira com o Brasil. Em relação aos motivos para vir ao Brasil, respondeu que *não havia o que comer, e as coisas estavam muito difíceis por lá*. Ressaltou também que buscavam *algum lugar mais seguro para estar com a família*.

Sobre obstáculos para cruzar a fronteira, disse que, em primeiro lugar, a *distância, que diversas partes as fizemos caminhando*. Na linha de fronteira em si, disse que não foram impedidos de cruzar, tiveram apenas que aguardar uma *grande fila de pessoas que estavam cruzando a fronteira naquele dia*. Esperaram por cerca de uma hora e meia para ser atendidos.

Sobre o modo como foi recepcionado ao cruzar a fronteira, E23 disse que o agente no posto de fronteira os atendeu *com pressa, pelo tanto de gente esperando*. Não foi muito atencioso, mas entregou seus papéis e os deixou passar. Por sua vez, ao ser indagado acerca de suas percepções sobre Pacaraima e sua gente, respondeu que as pessoas ali, em geral, *não eram muito amistosas, há uns e outros que são, que estão interessados em ajudar, mas sinto que a maior parte não gosta que estejamos aqui*.

Acerca dos sentimentos e expectativas tinha agora que havia cruzado a linha de fronteira, afirmou que experimentava *algum alívio, sim, mas também com um pouco de medo sobre como as coisas estão com minha gente que ficou lá, e até quando teremos que esperar até que as coisas melhorem em Venezuela*. Por fim, ao ser indagado acerca de que tipo de apoio (governamental ou não-governamental) gostaria de receber agora que tinha cruzado a fronteira, E23 disse que gostaria de ter melhores instalações para ele e sua família, que *estava bom, mas poderia ser muito melhor para todos que estão ali se houvesse outro abrigo com menos gente, porque ali dentro estava muito cheio de gente*. Também reclamou que ele, por conhecer algumas pessoas que ainda não conseguiram ser abrigadas, *não podia sair com comida do abrigo, não permitem, é proibido, então me dói não poder compartilhar com aqueles que estão fora*.

Quanto à entrevista com o casal de migrantes venezuelanos não-indígenas E24 e E25, seguiu um formato distinto em relação às entrevistas anteriores, pois foi realizada no caminho de volta, de Pacaraima a Boa Vista, ao término da segunda visita à localidade, em janeiro de 2019. Logo após deixar a cidade de Pacaraima, o pesquisador percebeu que o casal se encontrava à beira da rodovia, caminhando junto a seu filho de cinco anos em direção ao terminal rodoviário de Pacaraima, levando ainda seus pertences. Aos migrantes foi-lhes perguntado para onde se dirigiam, ao que responderam que tratavam de buscar um transporte até Boa Vista, para onde já haviam seguido alguns de seus familiares que tinham cruzado a fronteira semanas antes.

Considerando a possibilidade estabelecer uma conversa com os migrantes ao longo do caminho de volta a Boa Vista, foi-lhes oferecida carona, ao que aceitaram. Já no trajeto, o pesquisador identificou-se, explicando do que se tratava a pesquisa, e foi iniciada uma conversa com ambos, enquanto a criança já cochilava no colo da mãe, no banco de trás do veículo. Mediante a disposição de ambos em contar sobre sua experiência ao cruzar a fronteira, foi-lhes perguntado se poderiam ser feitas algumas perguntas a respeito, e se as respostas poderiam ser gravadas, ao que ambos concordaram. Essa entrevista foi mais longa que todas as anteriores, pois se iniciou como uma conversa amistosa que, em dado momento, abarcou as perguntas do roteiro, e posteriormente se desenrolou em torno de diversos aspectos, alguns associados às perguntas do roteiro, e outros não.

Quando lhes foi perguntado de que região eram provenientes, responderam que vinham de Ciudad Bolívar, a capital do Estado de Bolívar, distante cerca de 700 quilômetros de Santa Elena de Uairén. Vieram de ônibus até Santa Elena, numa viagem que durou cerca de doze horas. Traziam consigo poucos pertences, na maioria roupas, mantas, alimentos e alguns utensílios para seu preparo.

Acerca dos motivos que os levaram a cruzar a fronteira, o Entrevistado E25 disse que *já não encontrava trabalho havia muitos meses, e quando você tem filhos para cuidar e alimentar, tem que buscar um lugar onde a vida possa ser melhor, para você e seu filho*. A Entrevistada E24 acrescentou que *os serviços estavam muito ruins, sem médicos, sem professores, e também estava com medo de sair de casa, de sair pelas ruas, pela violência*.

Quanto a obstáculos ou dificuldades para cruzar a fronteira, disseram que uma das principais dificuldades foi superar toda essa distância, pois houve dias muito quentes e caminharam, carregando seu filho e seus pertences, até o posto de fronteira no Brasil. Quanto aos agentes no posto de fronteira venezuelano, *não nos fizeram caso, passamos direto por ali*, disse E24, e que, ao chegar ao posto de fronteira brasileiro, *havia muita gente esperando, mas como tínhamos uma criança pequena, nos passaram à frente, e logo fomos atendidos*.

Acerca do modo como foram recepcionados ao efetuar o cruzamento da fronteira, E25 disse que *foi um tipo simpático, o agente, nos tratou com educação, não tenho o que reclamar, nos explicou sobre os papéis e o que devemos fazer quando chegamos a Boa Vista, na Polícia Federal*. Acrescentou que, quando perguntaram sobre abrigo em Pacaraima, lhes explicaram que, como não são indígenas, não poderiam ser alojados ali, e que o abrigo já estava lotado, mas que poderiam tentar em alguns dos centros de acolhimento em Boa Vista.

Quando indagados sobre suas impressões acerca da localidade de Pacaraima e sua gente, E25 disse que lhes pareceu *uma cidade muito pequena, com poucos empregos, poucos restaurantes, pouco tudo*. Como não encontraram abrigo, viram que não poderiam se demorar ali, por isso buscavam se deslocar até o terminal rodoviário, em busca de transporte para Boa Vista. E24 disse que foi mal recebida em uma padaria, onde pediu para utilizar o banheiro para limpar seu filho, e *a senhora, acho que era a dona, não gostou do pedido e não permitiu, disse que ali não, foi muito grosseira*.

Quanto às expectativas e aos sentimentos agora que tinham cruzado a fronteira, ambos trocaram olhares e sorriram. Falaram de esperança em tempos melhores, e também de uma sensação de alívio, de terem conseguido deixar atrás as dificuldades que enfrentavam na Venezuela. E25 diz que *tudo isso é para dar uma vida melhor a minha mulher e a meu filho, então o que espero é que possamos obter isso lá, conseguir um trabalho, colocar o menino em uma escola, uma vida melhor*. E24 também disse que esperava encontrar um bom emprego, e assim poder comprar roupas novas para ela, seu esposo e seu filho, e também que tinha a expectativa de reencontrar familiares que estavam em Boa Vista, que *unidos estaremos bem*.

Por sua vez, quando indagados acerca de que tipo de apoio, governamental ou não, gostariam de receber agora que haviam cruzado a fronteira, afirmaram que a primeira necessidade era uma moradia, ao que completou E25: *um lugar onde possamos estar seguros, ter nossas coisas, ainda que fosse um abrigo, por um tempo, mas uma moradia, com certeza*. Também falaram que seria importante receber algum tipo de apoio para obter trabalho, porque *se alguém tem trabalho, tem sua dignidade, não queremos viver de favor, queremos trabalhar e ter o nosso, sem ficar na dependência de ninguém*.

Por oportuno, ao ser indagados se prefeririam permanecer em Boa Vista ou participar do programa de interiorização de migrantes a cargo do governo brasileiro, por meio do qual migrantes venezuelanos estariam sendo realocados para outras cidades brasileiras, com apoio governamental para obter alojamento, emprego e serviços básicos, E25 disse que não sabia a respeito dessa possibilidade, mas que lhe parecia interessante, sobretudo pela oferta de moradia e pelo emprego. E24, por sua vez, também disse que *poderia ser algo muito bom*, mas que teriam que conversar a respeito e tomar a decisão juntos.

A conversa com ambos seguiu amistosa durante todo o trajeto, e contaram um pouco sobre sua história, como se conheceram, e como era a vida em Ciudad Bolívar, antes e depois da crise venezuelana. Mencionaram que não foi fácil tomar a decisão de sair, de partir rumo ao desconhecido, mas que pelo bem de sua família tiveram que fazê-lo. Em suas palavras e expressões, havia um misto de esperança pelo que estava adiante, mas também de apreensão, por não saber como exatamente como seria. E também de saudade, pelos parentes que ficaram em Ciudad Bolívar, e que já não sabiam quando poderiam voltar a vê-los.

Ao chegar a Boa Vista, suas primeiras impressões da cidade foram muito positivas, afirmando que lhes parecia uma cidade bem grande e bonita, e, com seu filho já desperto, mostravam-lhe as edificações que iam surgindo ao longo do caminho, pelas ruas e avenidas da cidade. Pediram que os deixasse perto do prédio da Polícia Federal, que iriam buscar contato com outros venezuelanos, e posteriormente com seus familiares. Desceram do carro e nos despedimos. Agradecimentos mútuos, e, uma vez mais, o desejo de boa sorte, dessa vez respondido em bom portunhol, *¡que tenga buena suerte você también!* E ali seguiram pelo meio da tarde, a trilhar os passos da nova vida que buscavam.

A seguir, avança-se no sentido de se sintetizar os principais aspectos característicos ligados ao caso da Fronteira Norte, em termos dos dados e informações coletados acerca das dimensões analíticas consideradas, bem como das interações sociais analisadas com base nas percepções dos sujeitos participantes da pesquisa.

5.4 SÍNTESE: INTERAÇÕES SOCIAIS NO CASO DA FRONTEIRA NORTE

Pacaraima e Santa Elena de Uairén estão bastante próximas e, como cidades-gêmeas, apresentam dinâmicas (tanto fronteiriças como migratórias) inter-relacionadas em diversas dimensões, tais como a histórica, a econômica e a laboral. Não obstante, em termos práticos, grande parte das populações das duas localidades aparenta viver de costas dadas uma à outra, com poucos esforços, sobretudo institucionais, voltados para a integração, a cooperação ou mesmo o diálogo entre os dois lados da fronteira (MAGALHÃES, 2007).

Há registros de movimentos pendulares na fronteira, tanto da população indígena como da não-indígena (SIMÕES et al., 2017). Os fronteiriços cruzam a fronteira, sobretudo, em busca de produtos ou serviços disponíveis do outro lado, mas também por questões laborais, só que, em relação a este último aspecto, muitos se envolvem em atividades laborais imersas na informalidade e, em alguns casos, na ilicitude. Dentre tais atividades, podem ser mencionados a extração de minérios (ouro e diamantes) nos garimpos da região, o tráfico de drogas (cocaína e pasta-base), de armas e de animais (em especial, pássaros) pela fronteira, além de contrabando, descaminho e transporte irregular de combustíveis (gasolina) para revenda no lado brasileiro (PEGO et al., 2018; MOREIRA, 2018b).

A esse respeito, SANTOS (2012, p. 80) argumenta que:

o espaço fronteiriço entre Brasil e Venezuela é um lugar de encontros de diferentes realidades culturais e um espaço que contempla as relações interétnicas. Desta forma, as práticas migratórias que ocorrem nessa fronteira, fazem com que os diversos atores sociais entrecruzem suas trajetórias históricas e culturais, possibilitando o processo de seleção, revisão, reapropriação, invenção cultural, aproximação ou confronto interétnico.

Obviamente, a maioria dos moradores de Pacaraima e de Santa Elena de Uairén não estão envolvidos com o exercício dessas atividades, mas há notório conhecimento, em ambas as cidades, de que estas são práticas comuns na região de fronteira, o que contribuiu, em grande medida, para que a fronteira seja vista como um local que desperta, por um lado, oportunidades, e por outro, receio, apreensão e sensação de perigo, onde há necessidade de se tomar cuidado ao cruzá-la. E outro aspecto que contribui para que a fronteira desperte impressões negativas diz respeito à crise política, econômica e social na Venezuela, o que culmina em uma crise

migratória e humanitária sem precedentes na região de fronteira, superando em muito as capacidades e os recursos disponíveis em ambas as localidades para lidar com a chegada de tantas pessoas deslocadas, em caráter urgente e emergencial (MOREIRA, 2018b).

Por conta desses aspectos, embora houvesse, durante a fase de coleta de dados, certa facilidade para cruzar a fronteira a pé ou em veículos, os controles são bem evidenciados e sua percepção se impõe de modo bastante claro, com a presença de agentes fortemente armados junto aos postos de fronteira, com olhos atentos à passagem de pedestres e motoristas. Alguns veículos automotores são parados e inspecionados, em busca dos produtos de atividades ilícitas mencionadas anteriormente. A impressão é de rigidez e risco, mesmo que o trânsito fluísse livremente nos dois lados, e que poucos indivíduos fossem barrados para se submeter à inspeção.

A distância que separa as duas localidades – em torno de 15 quilômetros, com várias edificações ao longo do caminho – pode parecer pequena, mas cultural e simbolicamente ela representa uma travessia entre dois contextos claramente separados um do outro. A separação física reflete o distanciamento político e institucional entre as duas cidades, que convivem com poucos acordos e parcerias estabelecidas no que concerne aos poderes públicos e às autoridades locais (MOREIRA, 2018b).

Circulam, na região de fronteira, contingentes de turistas, de fronteiriços e de migrantes (SILVA, 2006). Entretanto, na conjuntura atual, o número de turistas se reduziu muito em relação a décadas anteriores, atraídos pelas belezas naturais dos campos e montanhas na região. Os migrantes, por outro lado, cresceram exponencialmente, sobretudo ao longo dos últimos dois anos, com a elevação dos movimentos emigratórios de venezuelanos que partem em direção às fronteiras com os países vizinhos. Por sua vez, a massiva desvalorização da moeda venezuelana em relação às moedas estrangeiras ao longo dos últimos anos, entre elas a moeda brasileira, também contribui para esse movimento emigratório rumo ao Brasil, em que um real valia, à época da coleta de dados, cerca de 59 mil bolívares (PEGO et al., 2018).

A crise econômica fechou muitos estabelecimentos comerciais em Santa Elena, inclusive os *free shops* que havia na região de fronteira, bem como muitos postos de

emprego na cidade. Pacaraima, por sua vez, sofre duplamente com esse cenário, em parte pela crise econômica que também acomete a conjuntura brasileira, e em parte pela redução de suas oportunidades de obter recursos por meio de intercâmbios com o outro lado da fronteira, pois seu crescimento econômico em décadas anteriores sempre esteve atrelado ao de Santa Elena, dada a complementaridade de produtos e serviços entre as duas cidades. Soma-se o fato de que Pacaraima é muito menor do que Santa Elena em termos espaciais e produtivos, além de que enfrenta óbices no pleno uso de sua área territorial, por conta de questões fundiárias ainda não solucionadas em relação a sua edificação sobre terras indígenas demarcadas (SILVA, 2011; PEGO et al, 2018).

Todo esse cenário contribui para que o espaço de fronteira em Pacaraima e Santa Elena de Uairén seja caracterizado por uma mescla de tentativas de aproximação entremeadas com tensões e estranhamentos, de uma cidade em relação à outra. Muitos relatos apontam que a falta de integração entre as duas cidades resultou em ressentimentos, desavenças, rivalidades e antagonismos, entre moradores de ambas as cidades, e deles em relação aos migrantes que por ali passam (PEGO et al., 2018). Episódios ainda mais graves referem-se à expulsão de migrantes venezuelanos por pacaraimenses, com destruição de seus pertences, bem como o fechamento da fronteira por alguns meses, e ainda conflitos que deixaram mortos e feridos na região.

O resultado é um distanciamento entre ambas as localidades, expresso tanto institucionalmente, entre as instâncias de governo local, como culturalmente, entre contingentes consideráveis da população que reside em uma das cidades. De um lado e outro da fronteira, as pessoas se apresentam com base em suas identidades nacionais, e comunicam-se em seus respectivos idiomas nativos. Poucos falam fluentemente tanto em português como em espanhol, mas é comum o emprego de portunhol na região.

A esse respeito, Santos (2012, p. 80) afirma que:

(...) à medida que a identidade passa a ser reconhecida como um processo de identificação e diferenciação, ambos, brasileiros e venezuelanos tentam se contrapor ao “outro”, ao mesmo tempo em que formulam ideias de “si” mesmos baseados em imagens e discursos positivos e enaltecidos dos aspectos culturais nacionais. Essa constatação indica que o lugar fronteiriço, por ser um lugar de trânsito constante de pessoas, favorece a mescla cultural, ao mesmo tempo em que proporciona tanto a afirmação dos núcleos de significado das identidades de origem como a incorporação de outros elementos culturais na identidade atual.

Não foi percebida, de modo autoevidente, a existência de identidades mistas, ou mescladas, entre venezuelanos e brasileiros que residem na região. Percebe-se tal coesão entre as identidades de povos indígenas que ali habitam ou transitam, de modo que há etnias com indivíduos que vivem de um lado e outro da fronteira, e, nesse caso, trata-se muito mais de identidades formadas à parte da fronteira, que já haviam se constituído ali bem antes que o limite internacional viesse a ser ali demarcado (SILVA, 2011).

Adicionalmente, cabe salientar o argumento de Santos (2018, p. 182) em torno da estigmatização, em contexto recente, aos migrantes venezuelanos, de modo que:

(...) do ponto de vista sociológico, podemos dizer que as possibilidades do reconhecimento no âmbito da sociedade estabelecida em ambos os lados da fronteira Brasil/Venezuela são ainda mais reduzidas para os venezuelanos do que para os brasileiros, isto porque aos migrantes venezuelanos são atribuídos um número maior de estigmas.

É com esse cenário que os migrantes se deparam ao chegar às cidades para efetuar a travessia da linha de fronteira. Em seus relatos, manifestam uma clara sensação de apreensão, bem como percebem desconforto, por parte dos moradores, em relação à sua presença ali. Muitos deles buscam, o mais breve possível, partir rumo a Boa Vista, que detém mais recursos, estruturas de acolhimento e oportunidades de inserção socioeconômica e laboral, quando comparara às cidades de Pacaraima e Santa Elena de Uairén (PEGO et al., 2018).

Nesse sentido, consolida-se a relevância da formulação de políticas públicas que possam absorver melhor os venezuelanos recém-chegados a Roraima (SIMÕES et al., 2017; SANTOS, 2018; MOREIRA, 2018b), para que a degradação da solidariedade e dos vínculos sociais seja minimizada no contexto migratório de venezuelanos em Roraima. Particularmente, Santos (2018, p. 183) ressalta que a implantação de uma “política pública de suporte ao emprego, desde que devidamente planejada com entidades federativas e com o setor privado, torna-se cada vez mais necessária”.

Assim, tais cidades-gêmeas correspondem a dois espaços que, embora tenham se formado de modo atrelado à fronteira e interligados um ao outro – pois Pacaraima surgiu em função de Santa Elena –, coexistem conforme nítida separação (espacial, institucional, simbólica) entre os que vivem de cada lado da linha, sem esforços institucionais e governamentais concretos para fortalecer laços uns com os

outros, embora existam muitos pacaraimenses residindo em Santa Elena, e muitos santelenenses vivendo em Pacaraima.

De acordo com relatos dos entrevistados, muitos ali cruzam o limite internacional diariamente em busca de diversos serviços e produtos, e, nesses momentos, aparenta estar presente o sentir-se estrangeiro, por parte de pacaraimenses em Santa Elena, e santelenenses em Pacaraima. Quanto aos migrantes que não são originários da região, muitos se sentem completamente estigmatizados (SANTOS, 2018) em sua travessia por essas terras divididas pela fronteira.

Concluídas as análises efetuadas dentro do caso da Fronteira Sul e do caso da Fronteira Norte, o próximo capítulo dedica-se à análise cruzada dos casos, estabelecendo parâmetros de comparação em torno das dimensões analíticas consideradas, de modo a traçar um quadro comparativo entre a configuração de dinâmicas migratórias e fronteiriças ao Norte e ao Sul do Brasil, e salientando achados em termos de similaridades, disparidades e/ou peculiaridades acerca das interações sociais que se processam entre os sujeitos que habitam, circulam ou atravessam por essas localidades de fronteira.

Capítulo 6 – COMPARAÇÃO ENTRE DINÂMICAS FRONTEIRIÇAS E MIGRATÓRIAS NAS FRONTEIRAS SUL E NORTE DO BRASIL

Após caracterização dos casos investigados e de sua análise – dentro do caso – no âmbito dos dois pares de cidades-gêmeas, avança-se rumo à comparação de seus campos, com atenção a dimensões de análise em torno de dinâmicas fronteiriças e migratórias identificadas em cada região de fronteira, entre Santana do Livramento e Rivera (Caso da Fronteira Sul), e entre Pacaraima e Santa Elena de Uairén (Caso da Fronteira Norte).

As dimensões abarcadas no estudo, já descritas, foram organizadas sob a forma de quatro dimensões analíticas, em termos de seus elementos característicos: (i) aspectos históricos e geográficos; (ii) aspectos normativos e institucionais; (iii) aspectos econômicos e laborais; e (iv) aspectos culturais e ideacionais. Tais dimensões encontram-se alinhadas a abordagens teóricas e metodológicas (GARCIA, 2006; MACHADO, 2010) para estudos em região de fronteira.

Este capítulo está organizado da seguinte maneira. Inicialmente, são detalhados os parâmetros de comparação, os quais são consolidados em relação a ambos os casos. Em seguida, procedem-se reflexões acerca das fronteiras como âmbito social e relacional, em torno do qual a vida na fronteira pode ser compreendida e caracterizada conforme se fazem, desfazem e refazem conexões entre os sujeitos que vivem ali.

6.1 PARÂMETROS DE COMPARAÇÃO

Cabe salientar, para efeitos de comparação entre os dois casos, que não se trata, em nenhum momento, de igualá-los à mesma ordem, pois se tratam de dois contextos socio, político e econômicos consideravelmente distintos, sujeitos a especificidades e a peculiaridades que se formaram conforme o processo socio-histórico foi se constituindo em cada região, ao longo do tempo, e em torno de interações que foram sendo estabelecidas ali. Nesse sentido, a comparação, longe de pautar-se em suas similaridades ou equivalências, busca salientar suas diferenças, suas particularidades e peculiaridades, em torno da compreensão acerca do modo como a fronteira consubstanciou-se ali em termos de interações sociais e dinâmicas migratórias e fronteiriças, no âmbito daqueles espaços geográficos e, sobretudo, relacionais.

Nesse contexto, deve-se levar em conta, com vistas a uma análise das fronteiras nacionais – materiais e simbólicas –, a necessidade de se investigar as formas como os agentes sociais que vivem em cada contexto sócio-histórico e geográfico específico analisam o próprio contexto, bem como as relações desse contexto com o que se situa do outro lado da fronteira (MÉLO, 2004). Assim, as fronteiras deixam de ter significado apenas físico para abranger interpretações de viés simbólico, para além da mera separação, de modo que devem ser abarcados os encontros que ocorrem na fronteira, suas relações sociais e trocas de uma forma geral, sendo essa a visão mais corrente na atualidade (MOREIRA, 2018a).

A seguir, são caracterizados os parâmetros de comparação entre os casos, levando em conta alguns dos principais aspectos observados, pesquisados e relatados no âmbito das cidades-gêmeas investigadas, conforme os Quadros 3 a 6, a seguir. Salientam-se, nesse ensejo, as dimensões analíticas levadas em conta de modo a reunir elementos que possibilitem compreender, no bojo de cada caso, como se processam as dinâmicas fronteiriças e migratórias ali, e de que maneira esses elementos podem contribuir para tecer uma perspectiva mais ampla acerca de campos sociais constituídos em torno de fronteiras brasileiras.

6.1.1 Aspectos históricos e geográficos da Fronteira

A história de formação das cidades-gêmeas, em ambos os casos, esteve inicialmente relacionada à ocupação das terras e à proteção da fronteira contra o avanço de outras nações sobre o limite internacional, ainda não demarcado. Desse modo, as fundações das cidades de Santana do Livramento e Santa Elena de Uairén – as primeiras a surgir em cada caso –, favoreceu a instalação de grupamentos humanos na fronteira, com fazendas no Sul e a exploração de garimpos no Norte. Posteriormente, destacamentos militares foram instalados nos povoados edificadas nessas áreas, consolidando-as como vilas e, mais à frente, pequenas cidades (SILVA, 2011; LEMOS, 2013; COELHO, 2014).

Quanto a seus pares, surgiram de modo distinto em cada caso. Rivera foi concebida com estímulo do governo cisplatino, de modo a impor um limite sobre a expansão portuguesa na região de fronteira, e por isso a cidade foi desde sua concepção planejada para ser erigida diante de Santana do Livramento, de modo a deter seu crescimento em relação ao lado uruguaio (SÁNCHEZ, 2002). Uma seria o contraponto da outra, porém, com o tempo – e há mais de 150 anos de coexistência – estreitaram laços conforme aproximaram-se, política e institucionalmente, em termos de interesses e parcerias estabelecidas, e também espacialmente, com a expansão da área urbana de modo a ocupar o entorno do limite internacional.

Por outro lado, Pacaraima surgiu de modo espontâneo, rente ao limite internacional, impulsionada pelo desenvolvimento de Santa Elena (SILVA, 2006; MAGALHÃES, 2007). Grupamentos humanos instalaram-se ali atraídos pela proximidade com a fronteira, em uma pequena vila situada sobre terras indígenas demarcadas, com consequências fundiárias ao futuro município. O governo brasileiro à época, no intuito de aprimorar a segurança das fronteiras, instalou na vila um destacamento, e a presença na fronteira foi se consolidando sob a forma de cidade.

Não obstante, uma vez que Santa Elena se situava a cerca de 15 quilômetros do limite internacional, havia uma separação física que não evoluiu, ao longo do tempo, para uma conurbação, o que parece ter contribuído para estabelecer outras formas de cisão entre elas. Aqui, não há múltiplas vias que se interconectam, mas, sim, uma única via, estreita e vigiada, por meio da qual se controla o fluxo de pessoas que entra e sai de cada país (SILVA, 2011).

Quadro 3. Dimensão Analítica: Aspectos Históricos e Geográficos da Fronteira

Dimensões Analíticas da Fronteira	
Dimensão de Análise: Aspectos Históricos e Geográficos	
<p>Esta dimensão remete aos processos de transformação que ocorrem na fronteira ao longo de sua história, bem como ao <i>locus</i> da fronteira, ou seja, a presença e a existência física da fronteira, de sua linha imaginária, e sua caracterização em termos de facilidades ou dificuldades para atravessá-la. Considera como a fronteira foi formada, quais os principais marcos históricos em torno dela, quando e como se delimitou aquele espaço como uma região de fronteira, e qual a sua evolução ao longo do tempo. Também envolve a caracterização do espaço ao longo e em torno da fronteira, tais como recursos, denominações topográficas, espaços intermediários, principais vias de comunicação, cidades, passagens de fronteira etc.</p>	
Caso: Santana do Livramento e Rivera	Caso: Pacaraima e Santa Elena de Uairén
<ul style="list-style-type: none"> - Processo histórico de formação das cidades, antigo, povoamento e demarcação de limites - Conurbação urbana, uma só cidade - Não há barreiras no limite internacional - Facilidade na circulação de pessoas - Parque na fronteira, construído em parceria 	<ul style="list-style-type: none"> - Processo histórico de formação das cidades, mais recente, garimpo e demarcação de limites - Cidades próximas, mas não contíguas - Há postos de controle no limite internacional - Pessoas sujeitas à inspeção na travessia - Cidades a 15km entre si, monumento no trajeto
Menções a esta dimensão de análise:	
Observações, trechos e relatos selecionados no Caso da Fronteira Sul	
<p>“Na perspectiva histórica, as cidades de Santana do Livramento e Rivera surgem em um contexto de luta territorial e de demarcação de linhas e limites de soberania”</p> <p>“O início dos povoados deu-se, respectivamente, nos anos de 1823 para Santana, e de 1862 para Rivera (então Villa de Ceballos). A primeira a surgir foi, assim, Santana do Livramento, como resultado da presença de acampamentos militares que, durante o século XIX, marcaram o início do povoamento intensivo da fronteira”</p> <p>“Essas cidades-gêmeas, fincadas em ambos os lados das fronteiras geopolíticas, estabelecem suas relações cotidianas no âmbito de uma situação de conurbação, em que o centro das atividades ocorre sobre a linha divisória, e formam uma só aglomeração urbana”</p> <p>“A faixa de fronteira resulta, assim, de um processo histórico que teve como base a preocupação do Estado com a garantia da soberania territorial desde os tempos da colonização”.</p> <p>“Por terem seus limites sobre fronteira terrestre, há livre circulação de pessoas e veículos pelas vias de acesso que interligam as duas cidades. Inclusive, há avenidas e praças compartilhadas entre ambas as cidades, por meio das quais a população das duas cidades transita pela zona de fronteira com muita facilidade”.</p> <p>“as cidades encontram-se estritamente interligadas, uma vez que há ruas, avenidas e praças situadas sobre a linha de fronteira entre ambas as cidades, de modo que a travessia muitas vezes pode ser imperceptível”.</p> <p>“Ao longo da linha divisória, não há cercas, muros ou barreiras, mas sim marcos geográficos que foram fixados no sentido de demarcar o limite internacional, e que surgem integrados à paisagem urbana das cidades-gêmeas”.</p> <p>“foi construído e inaugurado, em 1943, o Parque Internacional, simbolizando a união entre as duas populações, nesta data, mais urbanas e consolidadas. O Parque foi construído pelos dois países em parceria, e é um elemento marcante no espaço urbano, como referência, como uma das únicas áreas onde a passagem de uma cidade para a outra fica muito clara, evidente, mas mesmo assim, simbolizando a união desta fronteira”</p>	
Observações, trechos e relatos selecionados no Caso da Fronteira Norte	
<p>“Quanto à perspectiva histórica, em relação à formação das cidades-gêmeas, a primeira que surgiu foi Santa Elena de Uairén, com sua fundação na data de 16 de setembro de 1923, por conta de garimpos e proteção da fronteira”</p> <p>“A formação de Pacaraima está diretamente associada ao desenvolvimento experimentado por Santa Elena de Uairén ao início da década de 1970, sobretudo com base em atividades agrícolas, turísticas e de garimpo de minérios, e à garantia de proteção das fronteiras e da soberania nacional”</p> <p>“A faixa de fronteira entre Brasil e Venezuela se estende por 2.199 quilômetros, os quais caracterizam-se pelo predomínio de fronteira seca, com vastos trechos de cadeias de montanhas e também de campos e planícies ao longo do limite internacional entre os dois países”</p> <p>“A questão fundiária é uma das tônicas da região de fronteira entre Brasil e Venezuela, uma vez que as terras indígenas demarcadas na região cobrem grande parte das áreas em torno do limite internacional entre os dois países. A questão fundiária interfere no próprio funcionamento do poder público local no município de Pacaraima, criado em 1995, uma vez que as terras do município, inclusive a de sua área urbana, encontram-se integralmente inseridas dentro da Terra Indígena”</p> <p>“Pacaraima e Santa Elena de Uairén distam entre si cerca de 15 Km. Suas áreas urbanas não são propriamente contíguas, mas estão localizadas em proximidade uma à outra, a ponto de que se pode cobrir essa distância a pé, como alguns de seus moradores o fazem”</p> <p>“A rodovia que as interliga é de mão única, em bom estado de conservação, mas sem espaço apropriado para pedestres e ciclistas, que seguem na pista junto ao acostamento da estrada. Ao longo desse trecho da rodovia, há postos de controle dos dois países, e algumas edificações comerciais e residenciais ao lado da pista”</p> <p>“postos de fronteira, tanto do lado brasileiro como do lado venezuelano, situam-se ao longo da via Troncal 10, de modo que o controle migratório e alfandegário é realizado na medida em que os veículos seguem pela via”</p> <p>“O limite internacional entre as duas cidades é territorialmente demarcado por meio da edificação de um monumento, contendo as bandeiras nacionais dos dois países”</p> <p>“Ao deixar Santa Elena e regressar a Pacaraima, havia diversas pessoas, sozinhas ou em grupos, efetuando a pé o trajeto até a linha de fronteira, carregando seus pertences”</p>	

O Quadro 3 reúne alguns dos principais achados relacionados a tal dimensão, salientando alguns aspectos. Especificamente, as localidades na Fronteira Sul contam com formação histórica da conurbação mais antiga, há ocorrência de contiguidade urbana, e se caracterizam por um limite internacional sem barreiras à circulação de pessoas. Por outro lado, as localidades na Fronteira Norte têm formação histórica mais recente, não são territorialmente contíguas, e a linha de fronteira conta com postos de controle e de inspeções que se interpõem ao longo da travessia do limite internacional.

Cabe ressaltar a diferença temporal desde a fundação das cidades. Santana do Livramento nasce em 1823, e Rivera, em 1862, ainda no período de colonização da fronteira. Por sua vez, Santa Elena é fundada em 1923, e Pacaraima, como vila, existe desde a década de 1970, e como município, foi criada apenas em 1995 (SÁNCHEZ, 2002; PEGO et al., 2018). Ou seja, há um processo histórico a se configurar e a se consolidar em torno das inter-relações entre Santa Elena e Pacaraima, que podem estreitar seus laços e interesses em comum, analogamente ao que ocorreu com as cidades-gêmeas ao Sul.

A circulação de pessoas e veículos, embora permitida pela linha de fronteira em ambos os casos – à época em que os dados foram coletados –, apresenta diferenças fundamentais, pois, enquanto no Sul esse trânsito ocorre livremente, sem barreiras, no Norte a passagem de pessoas e veículos é vigiada, não por um, mas por dois postos de controle migratório e alfandegário, com militares (armados) de ambos os lados, evidenciando a presença estatal em meio às relações cotidianas (PEGO et al., 2018), bem como sensação de (in)segurança ao cruzar a fronteira, como foi mencionado por diversos participantes da pesquisa.

A esse respeito, cabe salientar que os espaços e os tempos em que se estabelecem dinâmicas migratórias e fronteiriças em torno da fronteira podem ser vislumbrados como âmbitos em que o nacional, o regional e o local se misturam, assim, como diferentes escalas de interações sociais e o cotidiano de práticas atuais, a partir de novos olhares sobre a fronteira. Dessa forma, não é correto pensar a fronteira em termos de barreiras que provocam contrastes entre o que há de um lado ou do outro, mas, sim, o vislumbrar a fronteira como o espaço propício para a mescla, em constante ambiguidade (COELHO, 2014).

A esse respeito, como argumentam Cardin e Albuquerque (2018), um ponto de partida comum para os estudos sobre fronteiras é tomar as regiões de fronteira como espaços singulares construídos a partir de múltiplas relações de trânsitos e pertencimentos entre si, de modo que:

As regiões de fronteiras entre Estados nacionais podem ser vistas, assim, como lugares específicos de produção de sentidos, relações e representações. Esses lugares, especialmente os espaços urbanos, são territórios de poder, experiências sociais e circulações atravessadas por pequenas distâncias entre países e por limites jurídicos entre soberanias territoriais. Não se trata de lugares isolados e comunidades fronteiriças fechadas, mas de espaços de vivências e memórias articulados com diversas escalas de interações regionais, nacionais e globais. Há, portanto, sentidos globais nos lugares fronteiriços, sem fronteiras claras que delimitem a abrangência desses espaços (...), mas, por outro lado, a ideia de limite internacional que atravessa internamente as regiões fronteiriças entre países é constitutiva desses lugares e é um dispositivo relevante de funcionamento da própria dinâmica transfronteiriça (CARDIN; ALBUQUERQUE, 2018, p.119).

Adicionalmente, o fato de que se tem, ao Sul, um só aglomerado urbano (LEMOS, 2013) – o qual se confunde com uma só cidade, como disseram alguns dos entrevistados –, mas não ao Norte, também deve ser destacado, uma vez que tal configuração geográfica e demográfica pode se constituir como um facilitador ou um limitador das possibilidades de intercâmbio e de aproximações na vida cotidiana entre as cidades-gêmeas. No caso de Pacaraima e Santa Elena (SILVA, 2011), observa-se que, quando se concretizam ali tais possibilidades de intercâmbio e aproximação entre seus contingentes populacionais, dão-se muitas vezes sob o escrutínio estatal, ou então no ensejo de tentar ocultar-se dele.

6.1.2 Aspectos normativos e institucionais da Fronteira

Quanto aos aspectos normativos, cabe salientar a consonância entre a lei de migração brasileira e a lei de migração uruguaia, sobretudo no que se refere ao reconhecimento da migração como um direito, privilegiando o enfoque de direitos humanos nesse aparato legislativo, o qual é de fundamental relevância para orientar e balizar a atuação dos agentes públicos e privados nesse contexto. O Uruguai já havia adotado tal entendimento a respeito das migrações desde 2008 (LEMOS, 2013), enquanto o Brasil só reformulou sua legislação migratória em 2017, revogando a anterior, pautada no controle de estrangeiros e na ênfase na segurança nacional e de fronteiras (LOPES, 2009). Por meio de tal consonância em termos normativos, tornam-se mais factíveis e exequíveis a elaboração, o planejamento e a implementação de políticas públicas em comum no que concerne a matérias migratórias entre os dois países.

Por outro lado, a legislação migratória venezuelana, datada de 2004, ainda vislumbra migrações e a presença de estrangeiros em seu território sob o prisma da segurança nacional (URRUTIA, 2012), de modo semelhante ao que preconizava o antigo Estatuto do Estrangeiro no Brasil, revogado pela atual Lei de Migração (MOREIRA, 2018a). Nesse sentido, há uma disparidade entre os enfoques adotados pelos marcos normativos adotados por Brasil e Venezuela, o que não contribui para que confluem em direção à proteção aos migrantes na forma como se relacionam com o Estado e com os particulares ao longo de seus deslocamentos.

A esse respeito, o Quadro 4, a seguir, consolida alguns dos principais achados referentes a aspectos normativos e institucionais em cada um dos casos considerados, conferindo destaque para os seguintes aspectos: paradigmas distintos em relação às bases da legislação migratória (Brasil e Uruguai contam com normas que reconhecem a migração como direito, enquanto a norma venezuelana sobre migração é pautada em controle de estrangeiros e segurança nacional e de fronteiras); parcerias e acordos de cooperação efetivos, na Fronteira Sul, enquanto inexistem na Fronteira Norte; integração e compartilhamento de recursos em postos de controle migratório na Fronteira Sul, enquanto na Fronteira Norte os postos de controle operam separadamente.

Quadro 4. Dimensão Analítica: Aspectos Normativos e Institucionais da Fronteira

Dimensões Analíticas da Fronteira	
Dimensão de Análise: Aspectos Normativos e Institucionais	
<p>Esta dimensão diz respeito à fronteira política, em termos de sistemas de representação institucionalizados, organizações políticas, normas e leis, mecanismos e procedimentos que regulam a travessia da fronteira, refletindo, em geral, a visão política da fronteira. As relações políticas entre dois ou mais Estados, e particularmente as normas e disposições legais relacionadas às fronteiras e às condições jurídicas daqueles que as cruzam, condicionando a evolução dos fluxos e as interações que ocorrem nos espaços fronteiriços.</p>	
Caso A: Santana do Livramento e Rivera	Caso B: Pacaraima e Santa Elena de Uairén
<ul style="list-style-type: none"> - Lei brasileira e uruguaia de migração a reconhecem como um direito - Termos e acordos bilaterais - Cooperação entre órgãos em nível informal - Parcerias públicas e privadas efetivas - Boa vontade para cooperar em âmbito local - Postos de fronteira integrados, eficientes 	<ul style="list-style-type: none"> - Lei venezuelana de migração privilegia segurança nacional e controle de estrangeiros - Fechamento da fronteira entre os países - Ausências de políticas públicas em comum - Parcerias públicas e privadas a ser planejadas - Má vontade para cooperar em âmbito local - Postos de fronteira separados, pequenos
Menções a esta dimensão de análise:	
Observações, trechos e relatos selecionados no Caso A	
<p>“Tanto a norma brasileira como a norma uruguaia reconhecem o ato de migrar sob a ótica de direitos, bem como o direito à reunificação familiar, ao devido processo legal e ao acesso à justiça, assim como a igualdade de direitos com nacionais, sem distinção entre eles”</p> <p>“é uma garantia constitucional não fazer distinção entre nacionais e estrangeiros, principalmente no que se refere a prestação de serviços públicos básicos e universais”</p> <p>“A integração entre as cidades-gêmeas nessa zona de fronteira teve grande impulso, em anos recentes, com a implantação de uma Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, estabelecida entre Brasil e Uruguai em 2002, prevendo adotar ações bilaterais a fim de beneficiar a vida dos cidadãos que vivem na região”</p> <p>“há muita boa vontade e cooperação entre os órgãos públicos e as instâncias governamentais de um lado e do outro da fronteira, tanto no âmbito do poder executivo como no poder judiciário”</p> <p>“o que temos, em nível informal, é uma cooperação efetiva entre as autoridades de saúde de ambos os lados da fronteira para alinhar seus esforços e cooperar em suas ações”</p> <p>“vem se buscando construir tal cooperação na localidade, mais pela boa vontade dos órgãos do que pela existência de acordos internacionais, os quais costumam levar muito tempo para se concretizar”</p> <p>“o posto de fronteira em Rivera e Santana do Livramento contém unidades de atendimento migratório compartilhado, prestado tanto por policiais brasileiros e uruguaiois, posicionados lado a lado em unidades situadas em um dos acessos laterais ao centro comercial, funcionando tanto durante o dia como durante a noite”</p> <p>“a fronteira entre Santana e Rivera, por meio de acordos de cooperação e parcerias locais que foram implementados aqui, está criando experiências bastante positivas em torno do modelo de posto de fronteira integrado, com policiais brasileiros e uruguaiois, e isso não existe em nenhum outro lado da fronteira brasileira, então estamos testando um modelo aqui, que pode depois ser ampliado para outros postos de fronteira”</p>	
Observações, trechos e relatos selecionados no Caso B	
<p>“Há uma dívida pendente, por parte das autoridades públicas venezuelanas, sobre desafios da aplicação da legislação nacional de modo a favorecer o enfoque das migrações sob o prisma dos direitos humanos”</p> <p>“A chegada de expressivos contingentes de migrantes venezuelanos para cidades vizinhas à fronteira impõe a essas localidades, muitas delas com pequeno número de residentes e recursos limitados, inúmeros desafios para lidar com os efeitos da migração internacional em âmbito local”</p> <p>“uma política pública de suporte ao emprego e ajuda na interiorização parece encontrar percentual considerável de sucesso, desde que devidamente planejada com entes federativos e setor privado”</p> <p>“entre as principais medidas tomadas com vistas a lidar com os efeitos da migração venezuelana, pode ser mencionada a construção de abrigos para os deslocados, mediante a atuação das Forças Armadas brasileiras, em atuação conjunta com outras instâncias governamentais e não-governamentais”</p> <p>“há no abrigo Janokoida a capacidade para alojar 400 migrantes, mas 500 já se encontravam alojados em seu interior, com lotação esgotada, o que explica por que tantos migrantes haviam improvisado abrigos pelas ruas, pois não puderam alojar-se no centro de acolhimento”</p> <p>“o posto de fronteira no lado brasileiro tem pequenas dimensões diante do elevado fluxo de venezuelanos que vêm emigrando para o Brasil. Assim, para atender a essa elevada demanda, as Forças Armadas ergueram, junto ao posto de fronteira, uma estrutura de lona para acomodar o controle migratório, seus agentes e equipamentos, bem como os migrantes enquanto aguardam atendimento”</p> <p>“em 21 de fevereiro de 2019, a fronteira entre Brasil e Venezuela foi fechada para a passagem de veículos e de pedestres, como uma retaliação do governo venezuelano”</p> <p>“Precisamos do apoio do governo federal, do governo estadual. Essa questão migratória vai muito além das capacidades da prefeitura, da secretaria. Nosso orçamento, no município, mal dá conta das demandas da nossa própria população, que dirá de tantos outros chegando todos os dias”</p> <p>“da Prefeitura de Pacaraima, temos apoio zero. Zero. Há muita má vontade em relação ao auxílio que precisamos em relação aos migrantes venezuelanos. Isso fica muito claro, muito mesmo, em relação a qualquer pedido que fazemos lá. Não é prioridade deles, simplesmente não é”</p> <p>“não há políticas públicas concretamente estabelecidas em comum a ambas as cidades, em favor da população que reside na zona de fronteira”</p>	

Questões normativas produzem reflexos relevantes sobre a forma como os Estados se relacionam com indivíduos migrantes e fronteiriços em seu território, bem como se organizam institucionalmente para prover os recursos e as estruturas necessárias para exercer o controle migratório e a prestação de serviços a esses contingentes. Quanto mais essas normas privilegiem a ótica de direitos humanos em torno da migração, tanto mais provável que haja a disposição em traçar planos e ações efetivas no sentido de atender às pessoas migrantes e fronteiriças considerando suas reais necessidades, de modo a não criar óbices excessivos quanto a seu ingresso, travessia ou permanência, e se for este último caso, cabe também às autoridades atuar para que possam sentir-se efetivamente integradas àquela sociedade (PEGO et al., 2018).

Acerca de legislação aplicável à zona de fronteira no Brasil, destacam-se eixos de ação institucional, definidores de políticas públicas, caracterizados por programas como o PDFF, lançado em 2009, e o PPIF, criado em 2016 (conforme Anexos). Cabe salientar que o PDFF propõe reflexões sobre as fronteiras de modo mais voltado ao desenvolvimento dessa região com base em potencialidades locais, alinhado a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), no âmbito do Ministério da Integração, enquanto o PPIF, instituído pelo Gabinete de Segurança Institucional e implementado pelas Forças Armadas do Brasil, vislumbra a fronteira conforme uma ótica vinculada a questões de segurança nacional e combate a atividades ilícitas, bem como na atuação das Forças Armadas e demais órgãos de controle na região, evocando um retorno à ênfase do controle institucional exercido sobre a fronteira (NUNES, 2018).

Nesse contexto, o governo brasileiro deu origem a marcos institucionais tais como os programas PDFF e PPIF para a região de fronteira, os quais se traduzem em ações de desenvolvimento da região e também em periódicas e ostensivas operações de segurança e defesa. Apesar do decurso do tempo desde que tais programas foram criados, ainda servem de referência para muitas ações na faixa de fronteira.

Adicionalmente, cabe mencionar que tais programas vêm implicando na ampliação e intensificação da ação do governo civil e militarmente no tocante aos territórios fronteiriços, bem como a atualização do imaginário da fronteira como lugar

privilegiado de ilegalidades, crimes, conflitos, violências e destruição de tradições e modos de vida (ALBUQUERQUE; OLIVAR, 2015).

É oportuno ressaltar que Brasil, Uruguai e Venezuela são Estados-membros do Mercosul, o que poderia ser indício de que teriam (ou deveriam ter) mais alinhamento em torno de marcos normativos aplicados ao contexto regional, em especial à região de fronteira entre eles. Na prática, não é o que se observa em âmbito regional, mas, sim, em âmbito local, particularmente no caso da Fronteira Sul. Podem ser mencionados diversos acordos bilaterais e termos de cooperação firmados entre Brasil e Uruguai, bem como medidas efetivas de cooperação entre instâncias governamentais nas localidades de Rivera e Santana do Livramento, ainda que implementadas em nível informal, com base na boa vontade estabelecida entre as partes (LEMOS, 2013).

Por outro lado, iniciativas como essas não são tão comuns entre Pacaraima e Santa Elena de Uairén, em perspectiva normativa e institucional, de forma que aparenta não haver políticas públicas concebidas em comum para as duas cidades, por questões políticas que vão além do âmbito municipal e local. Adicionalmente, salienta-se o pequeno protagonismo exercido pelo poder público local no que se refere à articulação em torno de questões conjuntas que afetam ambas as cidades (PEGO et al., 2018), bem como o episódio de fechamento da fronteira entre os dois países por 78 dias em meio a atritos e enfrentamentos, afetando profundamente o cotidiano nas cidades-gêmeas.

Considerando o âmbito local, Cardin e Albuquerque (2018, p, 121) argumentam que as cidades de fronteira são lugares com diferentes instituições estatais, de modo que, nelas, o Estado se faz presente, usualmente, como agente de instituição, proteção, controle e fiscalização da fronteira. Não obstante,

(...) o Estado não é um bloco monolítico, fixo e consolidado. De fato, são pessoas investidas de poder, prestígio, força e norma estatal que também participam das múltiplas dinâmicas transfronteiriças. Esses agentes estatais às vezes são moradores locais de longa data, mas muitas vezes são migrantes que chegaram nessas cidades para ocuparem durante um determinado período funções de fiscalização da fronteira. Toda essa dinâmica de controle está permeada por formas de rigidez, tolerâncias, flexibilidades, ausências ou pouca presença de agentes de controle e por temporalidades e performances específicas de maior ou menor controle da região fronteira, como aquelas derivadas de grandes operações militares nas áreas de fronteiras em determinados períodos (CARDIN; ALBUQUERQUE, 2018, p. 121).

Por outro lado, os autores destacam a perspectiva de moradores e atravessadores das fronteiras para sobrepujar tais controles estatais, uma vez que toda tentativa de controle também gera formas de contornos, válvulas de escape e fugas à fiscalização fronteiriça. Dessa forma,

(...) o fenômeno do contrabando e do tráfico transfronteiriço se configura justamente como o outro lado da moeda da fronteira estatal. Nesse sentido, entre estes territórios com legislações e formas distintas de fiscalização se estruturam variados arranjos sociais e práticas culturais que ultrapassam a dicotomia entre o legal e o ilegal. Além disso, os criminosos que matam de um lado do limite e se escondem do outro também usam da fronteira territorial entre dois países como dispositivo de fuga (CARDIN; ALBUQUERQUE, 2018, p. 122).

Enquanto no caso da Fronteira Norte tem-se a necessidade de aprimoramento de instâncias de recepção e acolhimento de migrantes, bem como de políticas públicas em favor dos que habitam e passam pela fronteira (SIMÕES et al., 2017; SANTOS, 2018), no caso da Fronteira Sul, destaca-se institucionalmente o posto de fronteira nas cidades de Rivera e Santana, sob a forma de uma unidade integrada com vistas ao controle migratório realizado por agentes uruguaios e brasileiros, por meio do estabelecimento de parceria público-privada entre entes provenientes dos dois lados da fronteira (CAMARA; DUTRA; CAVALCANTI, 2018). Os resultados obtidos denotam a efetividade, a conveniência e o atendimento digno aos que por ali passam, de modo que a experiência de unidade integrada para controle migratório bem poderia tornar-se um modelo a ser seguido, consolidado, estruturado e implantado em outros pontos de travessia ao longo da fronteira.

6.1.3 Aspectos econômicos e laborais da Fronteira

O contexto econômico e o contexto laboral das fronteiras evidenciaram-se, em ambos os casos, estreitamente relacionados entre si, e também no que se refere a diversos outros aspectos característicos do âmbito social. As cidades-gêmeas investigadas e suas adjacências detêm recursos e potencialidades – tanto latentes como manifestas – que as levaram a desenvolver determinados tipos de atividades produtivas em sua região, principalmente as ligadas ao setor primário (agricultura, pecuária, mineração e extrativismo) e ao setor terciário (comércio e turismo na região de fronteira).

A esse respeito, é oportuno salientar que, tanto entre Santana do Livramento e Rivera, como em Pacaraima e Santa Elena de Uairén, a proximidade entre as localidades na região de fronteira e a configuração de seus aparatos produtivos conduziram a uma complementaridade econômica entre as cidades-gêmeas, de modo que se estabeleceu ali uma dinâmica em que a aquisição de certos produtos e serviços é mais vantajosa em um dos lados da fronteira, enquanto do outro lado da fronteira a procura é maior em relação a outros tipos de produtos e serviços, de modo que as cidades se complementam no atendimento dessas demandas. Levando em conta especificidades em cada localidade, essa complementaridade econômica é um aspecto em comum a ambos os casos, bem como a instalação de *free shops* ali (SILVA, 2006; STRUMINSKY, 2015; PEGO et al., 2018).

Movimentos migratórios e movimentos pendulares, no âmbito das cidades-gêmeas, estão diretamente vinculadas a esta dimensão analítica, de modo que algumas das principais razões evocadas por migrantes e fronteiriços para cruzar a fronteira envolvia a busca por empregos, a intenção de obter renda para seu sustento e o de familiares, e oportunidades de inserção econômica e laboral (SIMÕES et al., 2017; PEGO et al., 2018). A conjuntura econômica, a demanda decorrente das atividades produtivas, as alterações no poder aquisitivo, a valorização do câmbio, tais elementos podem representar uma força de atração de migrantes e fronteiriços, que se deslocam ao lado da fronteira que lhes pareça mais vantajoso, em termos do pagamento de melhores salários e comissões, do aferimento de mais ganhos, do poder de compra, do valor nominal da moeda local em relação à moeda da região de onde vieram.

No caso da Fronteira Sul, esse pêndulo, nos últimos anos, tem atraído mais pessoas ao lado uruguaio, com economia mais forte e melhores indicadores de desenvolvimento econômico e nível de emprego (COELHO, 2014). Não apenas fronteiriços, como também migrantes que passam por ali provenientes de diversos países latino-americanos, como no caso dos primos de nacionalidade cubana entrevistados na cidade de Rivera, os quais cruzaram o Caribe, a Guiana e todo o território brasileiro até chegar àquele ponto de fronteira, em busca de melhores condições de vida.

Por conseguinte, no caso da Fronteira Norte, por conta da instabilidade política e econômica que aflige a Venezuela nos últimos anos, provocando desemprego, problemas de abastecimento, falências e outras mazelas, vêm se intensificando os movimentos migratórios em direção ao Brasil e a outros países limítrofes. A crise tem cunho humanitário, de forma a fornecer a migrantes venezuelanos abrigo, alimentação e serviços básicos (SIMÕES et al., 2017; MOREIRA, 2018b). Não obstante, como alguns entrevistados indicaram, grande parte desse contingente não almeja apenas abrigo, mas, sim, oportunidades de emprego e renda, para trabalhar e prover seu sustento e o de seus familiares.

Dessa forma, a região de fronteira é fortemente marcada pelas trocas econômicas estabelecidas entre os sujeitos, sobretudo nesses trânsitos transfronteiriços com circulações de pequenas distâncias entre países. A esse respeito, Cardin e Albuquerque (2018, p. 119) afirmam que:

Quem vive nessas cidades fronteiriças muitas vezes mora em um país e trabalha no outro, compra na cidade vizinha por um preço mais barato ou ainda busca serviços de saúde, educação e outros benefícios sociais do outro lado da fronteira, conforme a disponibilidade, acesso, preço ou qualidade desses serviços. Nesse sentido, os moradores da região fronteiriça desenvolvem toda uma economia transfronteiriça, graças às diferenças e às assimetrias presentes nesses territórios juridicamente descontínuos. Quem vive na fronteira vive também da fronteira e de suas múltiplas oportunidades de negócios, cidadanias múltiplas, benefícios sociais etc.

Há ainda, nessas cidades de fronteira, outras mobilidades e deslocamentos, muitos dos quais envolvendo questões econômicas e laborais, tais como: os trânsitos diários de pessoas das cidades vizinhas pertencentes a um mesmo território nacional; os processos de migração em direção a essas cidades fronteiriças como zonas de atração comercial e estatal; os trânsitos de turistas, sacoleiros, comerciantes em diferentes escalas de deslocamentos (CARDIN; ALBUQUERQUE, 2018).

Quadro 5. Dimensão Analítica: Aspectos Econômicos e Laborais da Fronteira

Dimensões Analíticas da Fronteira	
Dimensão de Análise: Aspectos Econômicos e Laborais	
<p>Esta dimensão considera as trocas de cunho econômico que se estabelecem entre ambos os lados da fronteira, de modo que está intimamente ligada à fronteira mercantil, mas também ao jogo de interações e interesses em torno das atividades produtivas estabelecidas na fronteira. Sempre que possível, as transações comerciais para um ou outro lado devem ser identificadas em termos de principais produtos, pontos de origem e destino, redes de distribuição, evolução das trocas, etc. Outro aspecto importante são as atividades econômicas tradicionais das pessoas que vivem na área transfronteiriça, considerando mercado de trabalho e diferenças cambiais em cada lado da fronteira, considerando quais as principais ocupações laborais, a sazonalidade de trabalho, o acesso a postos de trabalho.</p>	
Caso A: Santana do Livramento e Rivera	Caso B: Pacaraima e Santa Elena de Uairén
<ul style="list-style-type: none"> - Economia mais favorável no lado uruguaio - Cidades se complementam economicamente - Agricultura, comércio, turismo - <i>Free shops</i> na fronteira, atraindo turistas - Maior busca por empregos no lado uruguaio - Lacunas na proteção trabalhista na fronteira 	<ul style="list-style-type: none"> - Economia mais favorável no lado brasileiro - Cidades se complementam economicamente - Mineração, agricultura, turismo - <i>Free shops</i> na fronteira, fechados pela crise - Maior busca por empregos no lado brasileiro - Atividades informais e ilícitas na fronteira
Menções a esta dimensão de análise:	
Observações, trechos e relatos selecionados no Caso A	
<p>“as cidades de Santana do Livramento e Rivera apresentam estruturas socioeconômicas semelhantes, decorrentes de sua formação histórica e das atividades econômicas desenvolvidas na região”</p> <p>“certa complementaridade econômica entre as cidades”</p> <p>“As cidades-gêmeas também possuem como destaque o setor de serviços, além da atividade agropecuária, e em ambas há baixa participação do setor industrial, ligado ao processamento de produtos primários”</p> <p>“há um número considerável de estabelecimentos comerciais que se situam na zona de fronteira uruguaia e que se destinam a atrair consumidores brasileiros que viajam para a fronteira com o objetivo específico de acesso para produtos a preços inferiores aos encontrados no Brasil, nos chamados free shops da região”</p> <p>“falta um desenvolvimento econômico mais equilibrado entre as cidades, pois a crise econômica e o câmbio afetam ambos os lados da fronteira, mas ultimamente a balança tem pesado mais em favor de Rivera do que de Santana, lá a situação econômica está bem melhor”</p> <p>“é o movimento de turistas e fronteiriços que traz ganhos aos comerciantes na região de fronteira”</p> <p>“não se caracteriza por grande variedade o mercado de trabalho em Santana do Livramento, que pudesse gerar melhores oportunidades de emprego e renda, o que exerce ainda mais força para que os brasileiros residentes na região cruzem a fronteira por razões laborais”</p> <p>“Muitas pessoas atravessam a fronteira para trabalhar do outro lado, e depois do lado de cá, tudo depende de onde se paga melhor, e isso vai mudando com o tempo. O problema é que, para contagem de tempo de serviço e de aposentadoria, não há acordos que possibilitem essa contagem. E com o tempo as pessoas podem ser muito prejudicadas, pois são duas normas distintas. E nem todos os direitos são respeitados”</p> <p>“esse desafio passa por cooperação interestatal, além de informação e capacitação laboral, de modo que devemos preparar melhor os que atravessam a fronteira em relação às leis e normas trabalhistas que são vigentes do outro lado. As pessoas, assim, precisam conhecer seus direitos”</p>	
Observações, trechos e relatos selecionados no Caso B	
<p>“a estrutura produtiva está voltada para a agricultura (mandioca, milho, arroz), a pecuária e a extração vegetal”</p> <p>“o grau de empresariamento, a disponibilidade de serviços de apoio à produção e as densidades técnico-tecnológica e social são muito baixos, sem dinamismo econômico”</p> <p>“destacaram a mineração, a agricultura e o turismo como as principais atividades econômicas na região. Não obstante, todos eles também mencionam que a crise política e econômica tem atingido pesadamente essas atividades, que estão muito aquém do que já foram no passado”</p> <p>“se estabeleceu nas cidades uma complementaridade econômica entre os produtos e serviços que podiam ser adquiridos e intercambiados entre elas. Pacaraima sempre esteve à margem de sua cidade-gêmea, maior e mais próspera, pelo menos até o ano de 2015, quando se agravou a crise econômica e política na Venezuela”</p> <p>“Entre as duas cidades, ao longo da rodovia que as interliga, há residências, pousadas e estabelecimentos comerciais (inclusive free shops), diversos deles fechados por conta da crise econômica na Venezuela”</p> <p>“Nos deslocamentos pela cidade, mesmo que fosse um dia útil durante a semana, grande parte dos estabelecimentos comerciais encontrava-se fechada, e muitos com a indicação de que as atividades estavam encerradas”</p> <p>“ruas e avenidas na cidade de Pacaraima, com intenso movimento de pessoas, em grande parte, migrantes venezuelanos, caminhando ou sentados em bancos públicos. Alguns com cartazes ofertando sua mão-de-obra, em busca de emprego. Outros vendiam, informalmente, produtos artesanais e outras mercadorias”</p> <p>“transporte irregular de combustíveis foi presenciado durante a visita às localidades, oferta de galões contendo combustíveis em uma das ruas de Pacaraima. Embora arriscada e ilícita, essa é uma atividade corriqueira”</p> <p>“Com o fechamento da fronteira, houve impactos consideráveis à economia de Pacaraima, cujo o comércio atende especialmente a população de Santa Elena de Uairén. Os comerciantes e a população de Pacaraima também perderam acesso aos postos de combustíveis na Venezuela, uma vez que não há postos na cidade”</p> <p>“houve uma época em que tinha, todos os dias da semana, interessados em subir ao (Parque) Canaima, era uma época de muito trabalho, muitos turistas, muitos ganhos, mas isso já ficou no passado”</p>	

O Quadro 5 sintetiza os principais achados referentes a esta dimensão de análise, em relação a ambos os casos. Dentre os aspectos mais relevantes no que se refere ao contexto econômico e laboral, podem ser mencionados: situação econômica e laboral mais atrativa do lado uruguaio, na Fronteira Sul, e do lado brasileiro, na Fronteira Norte; há indicativos de complementaridade econômica no que se refere aos dois pares de cidades-gêmeas; registros na Fronteira Sul em relação à disparidade na proteção laboral conferida aos trabalhadores em cada lado da fronteira, enquanto na Fronteira Norte há relatos relacionados a atividades ilícitas na fronteira, tal como o contrabando de combustíveis.

Enquanto essa busca por inserção no mercado de trabalho, de forma digna e satisfatória, não for atendida em relação a migrantes e fronteiriços, muitos se sujeitam a atividades laborais informais, precárias ou, no caso de alguns, até mesmo ilícitas, valendo-se da proximidade com a fronteira para obter ganhos econômicos. É um cenário particularmente preocupante no caso da Fronteira Norte, com grande número de migrantes em cidades de pequeno porte, e poucas vagas de trabalho disponíveis na região (MAGALHÃES, 2007), o que se reflete, por exemplo, em relatos de trabalho escravo em fazendas, ou no arriscado transporte irregular de combustíveis através da linha de fronteira (PEGO et al., 2018).

Por sua vez, no caso da Fronteira Sul, com instâncias de proteção sociolaboral mais desenvolvidas e atuantes, uma das maiores preocupações envolve o ensejo de conferir tal proteção aos que atravessam a fronteira para trabalhar do outro lado, sujeitos a outras normas e regimes trabalhistas. Trata-se de preocupações válidas naquele âmbito, em que as instituições que ali atuam já fizeram avanços ao assegurar tais proteções no lado da fronteira em que têm sua jurisdição, e agora se empenham em ampliar tal proteção aos que trabalham também do outro lado (LEMOS, 2013). Além de favorecer ainda mais a integração entre as localidades, na perspectiva institucional, pode contribuir para que situações de insegurança jurídica, abusos e injustiças no contexto laboral não prevaleçam simplesmente porque se cruzou a linha de fronteira.

A esse respeito, Cardin e Albuquerque (2018, p. 120) destacam que a atual agenda de segurança nas fronteiras brasileiras dá especial atenção a pesquisas na área de uma sociologia econômica podem contribuir para reflexões acerca de especificidades dos “mercados transfronteiriços, a circulação do dinheiro nas zonas

de fronteira e o problema da fiscalidade do Estado e do monopólio dos tributos nas margens dos territórios nacionais”.

Estas são questões de grande relevância para se compreender fluxos migratórios e fronteiriços em torno do limite internacional, inclusive os que se caracterizam como movimentos pendulares, oscilando entre um lado e outro da fronteira em função de mudanças e tendências referentes a conjunturas econômicas e a oportunidades laborais mais favoráveis, conforme a perspectiva dos sujeitos sociais naquele contexto.

6.1.4 Aspectos culturais e ideacionais da Fronteira

Nesta dimensão analítica, são considerados traços identitários e culturais na região de fronteira, e em especial se os mesmos contribuem para uma convergência entre os grupamentos humanos de um lado e outro da fronteira, no que tange aos elementos que têm em comum, ou que os aproximam uns em relação aos outros (SANTOS, 2018). Tais percepções associam-se às formas e às maneiras de se pensar e de se sentir em relação à linha de fronteira, e também em relação aos que a cruzam em caráter temporário ou definitivo; ou seja, as reações, as impressões e os sentimentos que a alteridade migrante e/ou fronteiriça desperta naqueles que ali vivem.

Em torno de aspectos culturais em torno da fronteira, Cardin e Albuquerque (2018, p.118) argumentam que:

A fronteira é produzida aqui como representação e valor por meio das narrativas locais, ou seja, há maneiras de contar a fronteira para todos aqueles que vêm de fora e buscam informação sobre estes lugares. A premissa dominante é se contrapor a determinadas imagens negativas e acentuar o que “tem de bom” nesses lugares. Essas narrativas estão atravessadas de noções da fronteira como mito de integração e harmonia cultural entre os povos transfronteiriços.

No caso da Fronteira Sul, percebe-se que as cidades-gêmeas desenvolveram, por meio de movimentos de aproximação (materiais e simbólicos) ao longo de sua história, um ambiente favorável ao intercâmbio, à partilha, à interligação e à junção, em diversos contextos, por parte de seus residentes. Tais intercâmbios culminaram, visivelmente, em uma cultura própria nas cidades-gêmeas (COELHO, 2014), alinhada a uma percepção da fronteira que favorece mais a existência de oportunidades do que a incidência de problemas, mais os ganhos do que os ônus, mais os laços do que os desenlaces.

Tal cultura de fronteira compartilhada favorece o estreitamento contínuo e contíguo entre os habitantes de Rivera e Santana do Livramento, sem, entretanto, solapar suas identidades nacionais, regionais ou locais. Pelo contrário, pois aspectos identitários sobrepõem-se, sem rugas ou grandes conflitos, e novas formas identitárias, algumas das quais resultantes dessa mescla, emergem nesse contexto, como na perspectiva dos que se identificam como fronteiriços, como brasileiros, como uruguayos, como gaúchos, como doble chapa (SÁNCHEZ, 2002).

A respeito de aspectos culturais e ideacionais em torno da fronteira, salientam Cardin e Albuquerque (2018, p. 124) que:

As pessoas que vivem nesses lugares singulares desenvolvem suas vidas cotidianas a partir de múltiplas relações de diferenças e desigualdades com os “outros” vizinhos, com os estrangeiros que vivem “do lado de cá da fronteira” e com aqueles que transitam por estes territórios. A fronteira como lugar é um espaço intercultural de produção de identidades, alteridades, estereótipos e formas de discriminação, mas também de convivências, relações de parentescos, trocas culturais e simbólicas variadas com os vizinhos imediatos e com outros grupos étnicos e nacionais que vivem nessas cidades fronteiriças. Associados a essa dimensão de identidade e alteridade, estes lugares são repletos de memórias, narrativas e sentimentos de seus habitantes marcados pelos tempos heterogêneos da experiência fronteiriça.

Nesse sentido, os sentimentos de santanenses e riverenses em relação à fronteira e aos que estão do outro lado enaltecem seus aspectos positivos, em torno da união, da liberdade, da paz, da irmandade, da parceria, da cooperação, da boa vontade entre os povos. Não significa que não há problemas, divergências ou conflitos, decerto que há, como em toda cidade. O que se destaca é que prevalecem impressões favoráveis em torno da linha de fronteira, que não desperta medo, apreensão ou estranheza, mas, sim, a sensação de que se promove mais integração do que separação.

Situação bem distinta é o que se observa no caso da Fronteira Norte, de modo que Pacaraima e Santa Elena de Uairén podem ser vislumbradas de modo distinto em relação ao caso da Fronteira Sul. Aqui há traços característicos de cultura de fronteira compartilhada entre as duas cidades (SANTOS, 2018), mas tais traços não são tão evidentes, de modo que, apesar de próximas, tem-se a impressão de que as cidades privilegiam os intercâmbios de cunho econômico e laboral, em detrimento de outras formas de interação (MOREIRA, 2018b). É a dimensão econômica que predominantemente as aproxima e promove suas interações, mas nem tanto a dimensão cultural.

As identidades que prevalecem na região da Fronteira Norte são as que se constituem em torno da nacionalidade dos indivíduos, ou conforme etnias indígenas (anteriores à própria demarcação dos limites internacionais) (SILVA, 2011). Assim sendo, não foram evidenciados, particularmente nas cidades-gêmeas de Pacaraima e Santa Elena, traços de identidades fronteiriças compartilhadas naquele contexto, que porventura se sobrepusessem ou se mesclassem com outros elementos identitários na região.

A esse respeito, Santos (2012, p, 80) salienta que:

Sendo assim, compreendemos o imaginário como um sistema simbólico de interpretações coletivas que atribui significado ao real e que ajuda a consolidar as construções de sentidos, fazendo parte do jogo de representações que estabelecem classificações, hierarquias e limites. Com estes referenciais (...), nos aproximamos de uma realidade fronteiriça em que convivem diferentes grupos que se autodefinem e são definidos em relação às realidades socioculturais diferenciadas, fortalecendo a aparição de novos códigos culturais.

Cabe destacar que aspectos históricos e geográficos podem influenciar tal configuração no caso da Fronteira Norte, uma vez que as cidades não são contíguas, e que sua fundação é bem mais recente (Santa Elena foi fundada há algumas décadas, e Pacaraima, como município, tem apenas 24 anos), enquanto as fundações das cidades-gêmeas da Fronteira Sul remontam ao século XVIII, há mais de 150 anos (MAGALHÃES, 2007; SANTOS, 2012; COELHO, 2014). Assim, é concebível presumir que este é um caminho que ainda pode vir a ser trilhado por Santa Elena e Pacaraima, desde que, ao longo do tempo, venham a ser fomentados incentivos para a ampliação de vínculos interculturais. Se é algo que vai ou não se consolidar, apenas o tempo poderá dizer, levando em conta peculiaridades pertinentes às formas de interação entre as cidades-gêmeas no caso da Fronteira Norte.

Enquanto tal aproximação não for devidamente estimulada, o que se percebe no caso da Fronteira Norte é que, de modo geral, a fronteira – e os que estão além dela – desperta tensões, receios, rivalidades, descontentamentos e antagonismos, embora haja reconhecimento de sua relevância econômica para o desenvolvimento da região (MOREIRA, 2018b). Tais antagonismos, em mais de uma ocasião, culminaram em episódios de aversão e violência, envolvendo moradores, fronteiriços e migrantes que por ali passam.

Em anos recentes, estigmas contra a população venezuelana (SANTOS, 2018) ligados ao preconceito e à xenofobia, também foram evocados nesse cenário por parte de alguns entrevistados, em meio à menção de sentimentos como raiva e tristeza. E o episódio de fechamento da Fronteira Norte simboliza, de modo aparente, que esta linha de fronteira tem sido mais evocada ultimamente no sentido de separar, ao invés de integrar. Aspectos como esses devem ser considerados ao se analisar esta dimensão, conforme aponta o Quadro 6, que também destaca a existência de identidades mistas e de cultura de fronteira, mais na Fronteira Sul do que na Fronteira Norte, bem como percepções mais positivas da fronteira ao Sul, do que ao Norte.

Quadro 6. Dimensão Analítica: Aspectos Culturais e Ideacionais da Fronteira

Dimensões Analíticas da Fronteira	
Dimensão de Análise: Aspectos Culturais e Ideacionais	
<p>Esta dimensão diz respeito à alteridade em relação ao que está do outro lado da fronteira, e ao imaginário coletivo que delimita a visão que prevalece sobre os outros - semelhantes ou estranhos, amigos ou inimigos - e as barreiras que os separam deles - étnica, linguística, religiosa, histórica, simbólica. Também aqui pode ser investigada a existência de uma cultura de fronteira. Leva em consideração, ainda, as atividades, interações, atitudes, expectativas, experiências e emoções dos sujeitos que vivem e interagem nesses espaços liminares, em uma dimensão experiencial e personalizada da fronteira. Corresponde a uma apreensão subjetiva do espaço fronteiriço, considerando as percepções sobre como a vida é vivida, as oportunidades que ela oferece, os impedimentos que ela traz, os principais cenários e modos de interação, as emoções que elas experimentam e manifestam.</p>	
Caso A: Santana do Livramento e Rivera	Caso B: Pacaraima e Santa Elena de Uairén
<ul style="list-style-type: none"> - Impressões e sentimentos mais positivos que negativos em relação à fronteira - Liberdade, paz e aproximação - União, integração, uma cidade só - Elementos típicos de cultura de fronteira - Identidade de fronteiriço, doble chapas 	<ul style="list-style-type: none"> - Impressões e sentimentos mais negativos que positivos em relação à fronteira - Clima de tensão e distanciamento - Medo, rivalidades, antagonismos, violência - Traços pouco marcantes de cultura de fronteira - Não foram percebidas identidades mistas
Menções a esta dimensão de análise:	
Observações, trechos e relatos selecionados no Caso A	
<p>“A fronteira desperta impressões e sensações ligadas à liberdade, à paz e à integração”</p> <p>“A inauguração do Parque internacional foi, dessa maneira, um marco que simbolizou a união das cidades, que haviam sido criadas no século anterior com a função principal de proteção e delimitação do território”</p> <p>“a região de fronteira entre Brasil e Uruguai é bastante permeável e pacífica, em um clima de aproximação e integração entre os povos”</p> <p>“passa uma ideia de liberdade de ir e vir, para que as pessoas possam transitar pelas ruas, sem barreiras”</p> <p>“para muitos de nós, é como se fosse uma cidade só”</p> <p>“Como as cidades se constituíram historicamente ao longo da linha, seus marcos já há muito fazem parte da paisagem local, e não causam nenhuma estranheza ou aversão”</p> <p>“A expressão doble chapa, com o tempo, passou a ser empregada para se referir às pessoas que, assim como os carros, tinham documentos brasileiros e uruguaios, e assim adquiriu esse significado ao referir-se aos que detinham dupla nacionalidade na região da fronteira”</p> <p>“essa expressão, doble chapa, já faz parte do cotidiano das cidades, já faz parte de nossa cultura”</p> <p>“há toda liberdade para ir e vir na região de fronteira, com facilidade para circulação de pessoas, e também de moeda de um lado e outro. E é impossível separar, porque as pessoas não gostariam que fosse separado”</p> <p>“Há grande fluidez, também, no emprego dos idiomas espanhol e português em ambos os lados da fronteira. Nem todos os moradores de ambas as cidades são fluentes nos dois idiomas, mas há sim, de modo generalizado, empenhos em favorecer a comunicação”</p> <p>“A presença do outro, além da fronteira, não é algo estranho ou ameaçador, mas, sim, corriqueiro no dia a dia de ambas as cidades, o que justifica diversas interações e papéis estabelecidos entre seus sujeitos”</p> <p>“Não há antagonismos ferrenhos entre essas identidades, mas sim intenso intercâmbio entre elas”</p>	
Observações, trechos e relatos selecionados no Caso B	
<p>“Em momentos de tensão na história recente de Roraima, há episódios de protestos e inclusive de interdição da passagem de veículos nessa rodovia que liga Boa Vista a Pacaraima”</p> <p>“a falta de integração entre as duas cidades resultou em ressentimentos, desavenças, rivalidades e antagonismos, entre moradores de ambas as cidades, e deles em relação aos migrantes que por ali passam”</p> <p>“relatos de apreensão e descontentamento por parte de moradores de Pacaraima acerca da presença de migrantes venezuelanos na localidade, em especial os que perambulavam pelas ruas”</p> <p>“onda de violência em Pacaraima forçou centenas de pessoas a fugirem de volta para a Venezuela nessa data, a pé, enquanto brasileiros bloquearam a estrada que liga os dois países e puseram fogo em roupas, documentos e outros pertences deixados para trás pelos venezuelanos”</p> <p>“Foi muito triste o dia em que muitos de meus compatriotas tiveram que regressar forçadamente a Venezuela, por medo da reação das pessoas em Pacaraima. Podia ver homens, mulheres, crianças, pelas ruas, desolados, alguns chorando, outros furiosos porque haviam perdido tudo, e muitos se sentindo ainda mais inseguros. Muito, muito preconceito, raiva, as pessoas estão com raiva”</p> <p>“evito cruzar a fronteira, de modo que faço somente quando é necessário, porque sinto que não sou bem-vindo ali”</p> <p>“Antes, eram eles que estavam bem na economia, e nós, quando íamos lá, éramos humilhados, mal-tratados nas lojas, nos free shops, o preconceito era conosco, brasileiros”</p> <p>“Pacaraima e sua gente, as pessoas ali, em geral, não eram muito amistosas, há uns e outros que são, que estão interessados em ajudar, mas a maior parte não gosta que estejamos aqui”</p> <p>“uma cisão, muito perceptível, entre ambas as localidades, expressa tanto fisicamente, como institucional, simbólica e culturalmente. De um lado e outro da fronteira, as pessoas se apresentam com base em suas identidades nacionais, e seus idiomas. Poucos falam fluentemente português e espanhol”</p> <p>“não foi percebida, de modo claro, a existência de identidades mistas, ou mescladas, entre venezuelanos e brasileiros que residem na região”</p>	

Outros aspectos salientados, conforme o Quadro 6, dizem respeito a distintas perspectivas acerca das sensações que a fronteira desperta por parte dos participantes da pesquisa. Enquanto os entrevistados no caso da Fronteira Sul enaltecem percepções de liberdade, paz e integração em torno do limite internacional e da localidade vizinha, os sujeitos da pesquisa no caso da Fronteira Norte mencionaram, entre outras percepções, sentimentos de ressentimentos, desavenças, antagonismos e descontentamento.

Diante de todo o exposto em relação às dimensões analíticas consideradas, é relevante tecer algumas considerações. Primeiramente, a seleção dos casos investigados na Fronteira Sul e na Fronteira Norte revelou-se bastante pertinente, na medida em que possibilitaram a comparação em relação a vários aspectos, ora com similaridade entre os casos, ora bastante distintos, e em alguns casos configurando-se de modo bastante distinto. Dessa maneira, favoreceram a compreensão em torno da configuração das interações sociais entre as cidades-gêmeas selecionadas de modo mais amplo, bem como em relação às dinâmicas fronteiriças e migratórias que ali se estabeleceram.

Outro ponto a ser destacado diz respeito às contribuições decorrentes das dimensões analíticas consideradas, no sentido de caracterizar apropriadamente os fenômenos pesquisados. As abordagens epistemológicas desenvolvidas por Garcia (2006) e Machado (2010) efetivamente possibilitaram abarcar vasto espectro de elementos inerentes à investigação das fronteiras, e julgou-se que a opção pelo emprego conjunto de tais abordagens, com as devidas adaptações, permitiu que o estudo de casos nessas fronteiras pudesse elaborado de modo mais construtivo e enriquecedor.

Adicionalmente, ressalta-se a pertinência acerca da concepção das fronteiras como espaço social e relacional, voltado à compreensão de dinâmicas diversas que se ali estabelecem entre sujeitos locais, fronteiriços e migrantes, em torno da linha de fronteira e dos intercâmbios que se efetivam considerando aspectos históricos, geográficos, normativos, institucionais, econômicos, laborais, culturais e ideacionais. As fronteiras podem ser vislumbradas, assim, como espaços propícios ao estabelecimento de conexões, desconexões e reconexões entre tais sujeitos, conforme se discute a seguir.

6.2 CONEXÕES, DESCONEXÕES E RECONEXÕES EM ESPAÇOS FRONTEIRIÇOS

A compreensão dos espaços de fronteira à luz das dimensões analíticas apresentadas nesses casos demonstra que, no âmbito de cada um desses subcampos, a fronteira pode ser considerada tanto no sentido de aproximar, estreitar ou integrar, bem como no sentido de afastar, distanciar ou contrapor. Dessa maneira, fronteiras podem configurar-se como espaços relacionais e simbólicos (BOURDIEU, 2012; MARTINS, 2009; GARCIA, 2006; MACHADO, 2010) que ensejam a formação de conexões entre os sujeitos que ali convivem e/ou transitam.

Correspondem, ainda, a instâncias em que se inserem ou em que se consolidam lacunas ou barreiras – por vezes, intransponíveis – entre sujeitos que se desconectam entre si, embora presentes no mesmo tempo e espaço (MÉLO, 2004). Ou, ainda, a âmbitos propícios para que, mediante adequados incentivos, haja ressignificações simbólicas que possibilitem a reaproximação entre aqueles que se encontravam apartados, reconhecendo, reverenciando e acolhendo sua alteridade (SANTOS, 2018).

Assim, a fronteira, como este território à margem, vai se constituindo com caráter de ambiguidade, inerente ao seu significado, pois além de separar, também aproxima (MOREIRA, 2018a). A fronteira evidencia-se, assim, como lugar privilegiado para observação sociológica a fim de que se possa conhecer melhor os conflitos e dificuldades próprios da constituição do humano no encontro de sociedades que vivem no seu limite e no limiar da História (MARTINS, 2009). Afinal, é na fronteira que se pode melhor observar como as sociedades se formam, se desorganizam ou se reproduzem (COELHO, 2014; MAGALHÃES, 2007).

Nessa perspectiva, a fronteira representa um *locus* de expansão no qual uma série de atores convergem em torno de problemáticas e oportunidades que tocam ora um território, ora outro. Vale ressaltar, no entanto, que elas têm histórias locais distintas, embora apresentem uma série de traços culturais, costumes, códigos sociais comuns. Em algumas zonas há maior concentração urbana, colocando mais comunidades e grupos sociais em contato, de maneira mais contínua, mais regular e mais intensa. Essas características, evidentemente, não se repetem de igual modo em todas as zonas da fronteira (STURZA, 2010; MOREIRA, 2018a).

A maior mudança conceitual das últimas décadas nos estudos sobre as fronteiras pode ter sido o reconhecimento destas como instituições políticas complexas, que se (des)conectam não somente em termos administrativos, mas também culturais, econômicos, funcionais, simbólicos e emocionais. Assim, a fronteira internacional não é vista apenas como uma mera linha fixa sobre o mapa, mas sim entendida como um processo, como uma realidade construída socialmente, em permanente movimento (MACHADO, 2010; COELHO, 2014).

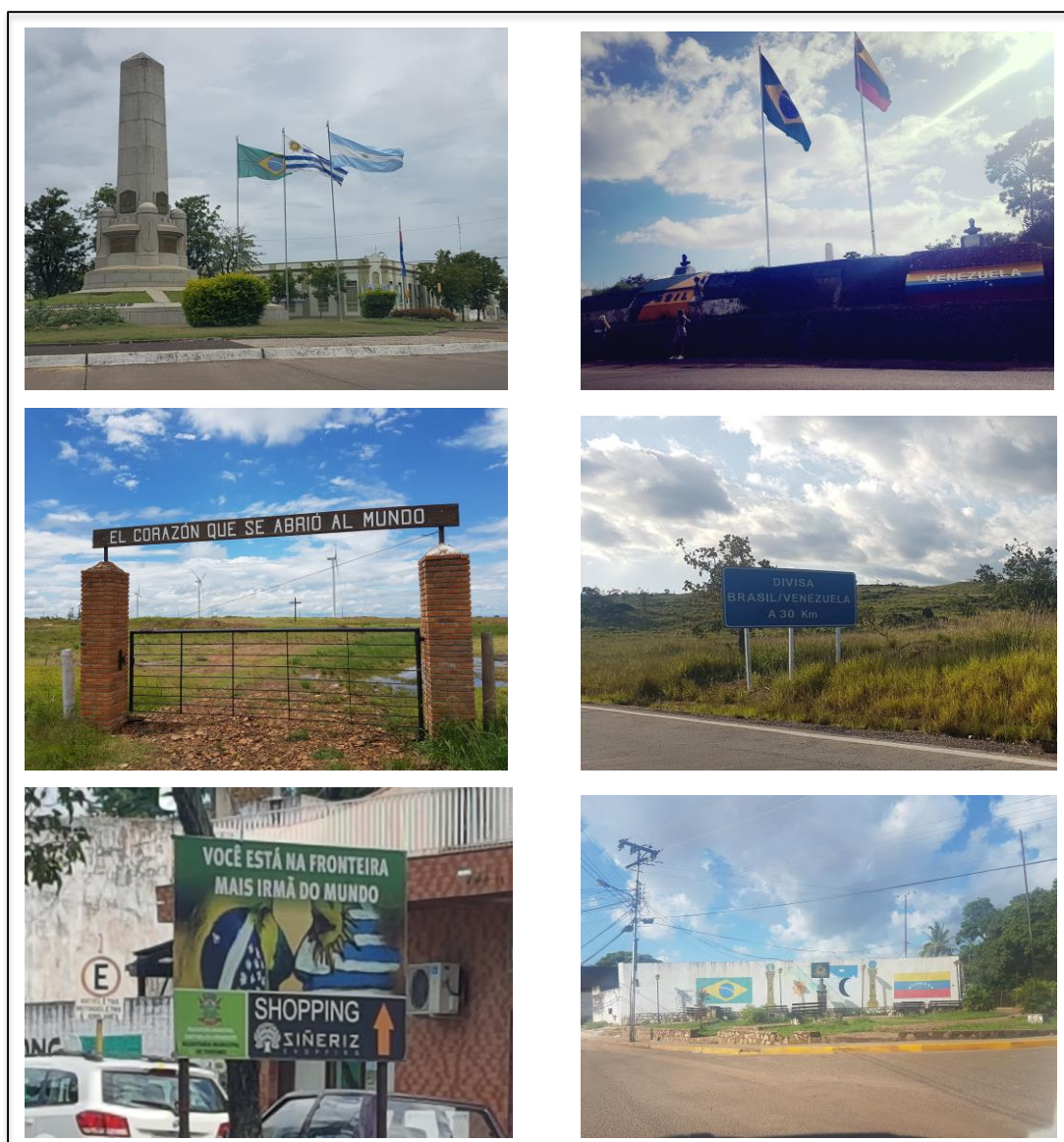
Por outro lado, cabe salientar que a fronteira, como zona de contato entre dois domínios territoriais distintos, relaciona-se ao lugar para onde o Estado tenderia a se expandir, orientado para fora, diferenciando-se do conceito de limite, que se orientaria para dentro, marcando uma separação (MACHADO, 2010). As fronteiras apresentam, assim, um sentido ambíguo: por um lado são zonas ou regiões, potencialmente, de conflitos; por outro, de trocas entre culturas diferentes (LEMOS, 2013).

A fronteira não deve, assim, ser considerada algo harmônico, desprovido de conflito, de modo que muitas das populações que habitam nessas áreas estão isoladas ou recebem menor atenção do Estado (MOREIRA, 2018a). Ao mesmo tempo que existem conflitos de todas as ordens (estatais, culturais) e escalas (nacional ou local), as populações de dois diferentes países convivem, cooperam e trocam umas com as outras no nível local. A necessidade de proteção se origina das muitas possibilidades de interação e penetração que esses territórios apresentam. Se antes era enfatizada a fronteira como espaço barreira, hoje se enfatiza a fronteira como espaço de integração (COELHO, 2014).

Além disso, as fronteiras passaram por muitas transformações ao longo do tempo. Na medida em que o mundo passou por fatos históricos marcantes, acontecem ressonâncias, e os espaços de fronteira também são atingidos por elas, uma vez que são influenciados por fatores culturais, históricos, políticos, nacionais e transnacionais (COELHO, 2014). As funções e características da fronteira também passam por dinâmicas, de modo que a fronteira, ao mesmo tempo que é produto de um ato jurídico de delimitação onde se produz uma diferença cultural, ela também é produtora desta delimitação, desta diferença, em termos de novos significados atribuídos àquele contexto, e por isso a necessidade de que sejam consideradas tipologias atualizadas sobre fronteiras, as quais permitam melhor compreensão e formulação de políticas públicas específicas para essas regiões (MOREIRA, 2018a).

A esse respeito, a descontinuidade de políticas públicas e programas governamentais nas zonas de fronteira – esta, em si, uma desconexão usualmente evocada nesse contexto – tem resultado em poucos efeitos positivos na temática social das fronteiras, que seguem marcadas por baixos índices de educação, emprego e renda (CARNEIRO-FILHO; CAMARA, 2019). É fundamental o empenho em favor da tempestividade e da efetividade na implantação de tais políticas, de forma a permitir que as regiões de fronteira absorvam os benefícios que podem ser gerados a partir de um olhar social, reconectando-se aos contextos socio, político e econômicos que tanto as delimitam como as marginalizam, conforme ilustra a Figura 39.

Figura 39: Imagens das fronteiras: conexões, desconexões, reconexões



Fonte: fotos registradas pelo pesquisador em campo.

A Figura 39 reúne algumas fotos coletadas ao longo dos deslocamentos realizados pelo pesquisador nas Fronteiras Sul e Norte do Brasil, durante a fase de coleta de dados em cada região. Tais imagens, oportunamente, ilustram diversas interpretações simbólicas acerca de conexões, desconexões e reconexões que se processam em zona de fronteira (STURZA, 2010).

A primeira imagem, no alto e à esquerda, foi obtida na cidade de Artigas, no Uruguai, e representa um marco de fronteira ao meio de uma praça, sob a forma de um obelisco de três lados, cada um voltado para um dos países naquela região de fronteira tríplice. Um lado para o nordeste, em direção ao território brasileiro; outro lado para o oeste, em direção ao território argentino; outro lado para o sudeste, em direção à capital uruguaia. Em cada face, uma placa com dizeres que pregam a cooperação entre os povos. Três lados do mesmo monumento, conectados uns aos outros, como três nações irmanadas, com suas flâmulas tremulando juntas.

Por sua vez, a segunda imagem apresenta o marco de fronteira entre Pacaraima e Santa Elena de Uairén, demarcando o limite internacional entre Brasil e Venezuela. Trata-se de um monumento que, simbolicamente, separa, mas também atrai. Muitos se detêm pelo caminho para fazer fotos nesse ponto de fronteira. O monumento também corresponde a um espaço de conexão, em que se faz homenagem a bustos de eminentes figuras históricas fundamentais para a independência de ambos os países, cada um conforme sua própria trajetória. Adicionalmente, estão ali presentes suas bandeiras, tremulando lado a lado.

A primeira e a segunda imagens dizem respeito aos símbolos, materiais e imateriais, evocados pela fronteira, no sentido de união dos povos e da harmonia das relações instituídas nesse espaço. É comum a presença de monumentos, bandeiras e símbolos nacionais, posicionados lado a lado, enaltecendo relações de amizade e cooperação que conectam seus povos entre si (SÁNCHEZ, 2002; MACHADO, 2010; PEGO et al., 2018).

A terceira imagem foi tomada em uma estrada de terra rumo à cidade de Bella Unión, em território uruguaio, que se situa bem próximo ao limite internacional entre Brasil, Argentina e Uruguai. O nome da localidade faz alusão à união entre os três povos. A foto, por sua vez, traz a frase 'o coração que se abriu para o mundo', estampada sobre uma porteira (ironicamente fechada e trancada) de uma fazenda próxima à linha de fronteira.

Por conseguinte, a quarta imagem indica uma placa junto à rodovia que leva a Pacaraima, de modo que, na amplidão dos campos gerais da savana, surge em uma paisagem erma para lembrar que a noção do limite internacional está presente, e bem próxima, contrapondo a vastidão da paisagem, por um lado, e a restrição do limite, pelo outro. Aliás, não ‘limite’, mas, sim, ‘divisa’, o termo empregado aqui salienta ainda mais a perspectiva de divisão, separação e desconexão que se processa na região.

A terceira e a quarta imagens dizem respeito ao fato de que, muitas vezes, as zonas de fronteiras encontram-se em espaços isolados, distantes dos grandes centros urbanos de seus países, e esse distanciamento pode ser percebido tanto espacialmente como institucionalmente. Tratam-se de regiões, muitas vezes, ermas e vastas, as quais desenvolvem formas próprias de configurar territorialidades e alteridades, ainda que, de certo modo, desconectadas do restante do território nacional ao qual estão inseridas (SILVA, 2006; LEMOS, 2013; MOREIRA, 2018a).

A quinta imagem, por outro lado, apresenta uma foto tomada no caminho rumo ao Centro Comercial Siñeriz, em Rivera, no qual se instalou um posto de fronteira tido como um modelo a ser seguido em relação ao funcionamento de postos de controle nas demais fronteiras brasileiras. As cidades-gêmeas, que antes detinham controles migratórios operando de modo separado e disfuncional, reconectaram-se em contexto local e inauguraram, por meio de parceria público-privada, um posto de fronteira integrado, compartilhado, com estrutura condizente e agentes capacitados para atender as demandas de turistas, fronteiriços e migrantes, sobretudo nos enfoques da eficiência e da preservação de direitos. Adicionalmente, a foto traz a frase ‘você está na fronteira mais irmã do mundo’, simbolizando a estreita aproximação que foi identificada no âmbito das cidades-gêmeas de Santana do Livramento e Rivera.

Por fim, a última imagem consiste em uma foto tomada logo na chegada à área urbana de Santa Elena de Uairén, retratando uma pequena praça, posicionada diante de um muro alto sobre o qual foram ilustradas as bandeiras do Brasil e da Venezuela, evocando uma relação de proximidade naquele lugar de fronteira. As pinturas estão gastas e um pouco apagadas, mas ainda bem visíveis, de modo que, algum dia, mediante o emprego dos recursos adequados no sentido de restaurá-las, certamente podem retomar seu aspecto original.

A quinta e a sexta imagens refletem sinais de caráter identitário que pode fortalecer as interações entre as populações que habitam e trafegam em torno das

regiões de fronteira (SANTOS, 2018), desenvolvendo-se e manifestando-se por meio de formas de expressão que contribuam para se mantenham próximas uma à outra (COELHO, 2012), em torno de interesses e objetivos em comum, por meio de laços de fraternidade que favorecem suas conexões e reconexões ao longo de sua história.

Tais analogias podem ser empregadas para simbolizar que, mesmo diante do clima de tensão presente na fronteira entre Pacaraima e Santa Elena de Uairén ao longo dos últimos (MOREIRA, 2018b), inclusive com episódios drásticos de rivalidades exacerbadas e fechamento da fronteira por alguns meses, mantém-se o potencial para que, em âmbito local, as cidades se realinhem e se reaproximem, conforme se modifique a atual conjuntura socioeconômica naquela região de fronteira, bem como sejam empreendidos esforços, em contexto local, regional e binacional, no sentido de favorecer tal reconexão.

Ao se analisar sob esse prisma a singularidade e a peculiaridade das interações sociais que se processam nas cidades-gêmeas, a partir de dimensões de análise como as que foram consideradas por este estudo, podem ser evidenciados e discutidos novos aspectos e significados para a fronteira como um espaço social e relacional por excelência. Nesse sentido, a fronteira emerge como um âmbito relevante para investigações e discussões em diversas disciplinas, bem como para que possam ser fortalecidos esforços e políticas em torno de processos de aproximação e integração entre os povos de cada lado da fronteira, particularmente no ensejo de maior valorização e reconhecimento das cidades-gêmeas como espaço urbano complexo e multifacetado, e de aprimoramento da implementação de políticas públicas desenvolvidas especificamente para esses territórios fronteiriços.

6.3 A FRONTEIRA COMO LIMIAR ENTRE SOCIEDADES

Considerando a literatura referenciada, bem como as análises realizadas a partir dos dados coletados, evidenciou-se que abordagens multidisciplinares baseadas nos campos sociológico, geográfico, histórico, político e econômico podem contribuir, efetivamente, para se pensar criticamente acerca de questões pertinentes às fronteiras, particularmente no âmbito de localidades situadas nessa zona, bem como aos contextos sociais nos quais a linha de fronteira se insere.

No âmbito deste estudo, foram levadas em conta abordagens teóricas e metodológicas erigidas em perspectiva multidisciplinar (GARCIA, 2006; MARTINS, 2009; ALBUQUERQUE, 2010; MACHADO, 2010; PEGO et al., 2017; CAVALCANTI et al., 2017), no ensejo de se compreender o processo de construção da realidade sociopolítica, econômica e cultural que se configura em torno dos que vivem e/ou transitam em zona de fronteira.

Dessa maneira, percebe-se que o território na fronteira é tanto fisicamente como simbolicamente ocupado por atores sociais (individuais e coletivos), onde eles – gestores estatais, moradores locais, migrantes, fronteiriços, organizações privadas etc. – interagem entre si e fomentam relações de trocas, cooperação e/ou de disputas de poder. Tais dinâmicas coletivas, que podem se concretizar em termos de conflitos fronteiriços (conforme evidenciado mais notadamente no caso da Fronteira Norte), dependem de referências e motivações em torno de episódios de reciprocidade ou de tensão acerca do modo como se processam as interações sociais naquele espaço.

Conforme se discutiu ao longo deste estudo, o conceito de fronteira tem muitos significados, dentre os quais o que se refere à região que separa dois (ou mais) países, compreendendo tanto o limite como a zona territorial ao seu redor. Dessa forma, a fronteira tem distintas concepções que estão diretamente relacionadas às ideias de espaço e de território. Não obstante, evidenciou-se que as fronteiras territoriais de delimitação nacional coexistem com fronteiras socioculturais, às quais se sobrepõem e se prolongam mais além do que as fronteiras ditas territoriais (MACHADO, 2010; ALBUQUERQUE, 2010; PEGO et al., 2017), como fronteiras móveis.

Assim, a fronteira vai muito além do limite, como um espaço tanto de separação como de integração, uma vez que se configura como uma zona de transição entre dois ou mais países. Em torno dela, incidem normas e pactos que identificam cada

território e o diferenciam em relação aos demais. Há também ali uma membrana permeável (MACHADO, 2010), que demarca limites e restrições, bem como a existência de um espaço propício ao encontro de distintas sociedades e culturas. Dessa forma, a fronteira pode ser vislumbrada como um limiar entre sociedades, ou seja, como uma instância que se erigiu tanto física como simbolicamente, por meio de processos construídos em perspectiva socio-histórica, de modo a contrapor e a separar contextos sociais distintos, ao mesmo tempo em que os aproxima e lança as bases necessárias para sua mescla e, eventualmente, sua integração.

É interessante observar que, tanto no caso de Rivera e Santana do Livramento, como no caso de Pacaraima e Santa Elena de Uairén, há registros históricos de que os primeiros povoados que deram origem a tais cidades foram erigidos e/ou impulsionados de modo a impor limites ao avanço do país vizinho sobre a zona de fronteira. Evidencia-se, assim, a contradição em torno das localidades de fronteira: criadas para contrapor-se uma à outra, estabelecem entre si interações sociais com potencial para aproximá-las, complementá-las e até mesmo integrá-las.

Nesse sentido, como argumenta Martins (2009, p. 147), a fronteira é “essencialmente esse lugar da alteridade (...) isto é o que faz dela um território singular, um lugar de descobrimento do outro, e do desencontro”. É, assim, um lugar propício tanto para a busca e o acesso a melhores oportunidades de um lado e outro da fronteira, como também para a imposição de barreiras a tal busca e a tal acesso, por meio do estabelecimento de controles e restrições à travessia da linha de fronteira demarcada, tanto física como simbolicamente.

Dessa forma, temas como mobilidade, controle, integração, hostilidade e acolhida (PEGO et al., 2017) estão intimamente vinculados aos movimentos de pessoas em torno da fronteira, de modo que liberdades e restrições ao ato de cruzá-la podem ser feitas, desfeitas e refeitas ao longo de sua história. Assim, em torno desses processos transfronteiriços, pode-se argumentar que diversos aspectos se interligam a todo momento, ilustrando contradições, conflitos de poder, paradoxos e fragilidades no tecido social contemporâneo.

Como resultado das observações de campo em torno dessa multiplicidade de significados sobre a fronteira, salientam-se percepções acerca de processos que, por um lado, podem limitar e restringir os movimentos de pessoas e a circulação de bens e serviços nessa região, enquanto por outro lado, podem facilitar e estimular tais

movimentos e circulação. A orientação de tais processos está diretamente relacionada ao grau de aproximação nas interações sociais que foram se estabelecendo ali, com base em aspectos históricos, geográficos, políticos, legais, econômicos, laborais, culturais e ideacionais em torno da fronteira (GARCIA, 2006; MACHADO, 2010).

A análise dessas implicações geopolíticas, econômicas e culturais com base na permeabilidade da linha divisória internacional e na mobilidade das fronteiras ao longo do tempo incita a reflexão em torno de novas concepções a seu respeito (MARTINS, 2009; MACHADO, 2010; ALBUQUERQUE, 2010), já que a presença de flexibilidade na fronteira não sugere sua inexistência ou seu enfraquecimento, mas, sim, remete a uma realidade cujas implicações afetam os mais diversos âmbitos socioeconômicos em torno de novos paradigmas de fronteira.

Particularmente no caso de cidades limítrofes em zona de fronteira, identificou-se uma forte relação de interdependência. Foi percebido, nas localidades investigadas, que era comum aos habitantes locais, por exemplo, conviver bem com diferenças de preços em relação a mercadorias disponíveis nos comércios de Rivera, Santana do Livramento, Pacaraima e Santa Elena de Uairén. Dessa forma, a população dessas localidades e das regiões circunscritas vislumbra e emprega de forma estratégica essas diferenças em relação a preços e disponibilidades de diversos produtos e serviços de um lado e outro da fronteira. Com base em seus interesses e nas variações de oferta e demanda, inclusive no âmbito do mercado laboral, as pessoas entram e saem dos países de modo a obter proveito de particularidades relacionadas a produtos e serviços disponíveis em cada lugar (GARCIA, 2006).

Observou-se, nas regiões de fronteira investigadas, que existem relações entre os atores locais que demonstram a dinâmica da sociedade civil em cada localidade, em suas formas para se organizar e concretizar tanto ações e acordos legalmente constituídos entre instâncias públicas e privadas, como também iniciativas e estratégias que podem ser consideradas como ilegais, na medida em que violam normas vigentes ao menos em um dos lados da fronteira (PEGO et al., 2018).

Também foi evidenciado, em maior ou menor grau, o estabelecimento de redes locais e/ou transnacionais (MASSEY et al., 1993; CAVALCANTI et al., 2017) em torno da diversidade de interações percebidas entre os agentes sociais, tais como vínculos de complementaridade econômica e de oscilações no mercado laboral, bem como laços de afinidade cultural e de amizade entre os povos, de modo que a influência de

tais redes contribui para a conformação de episódios de aproximação ou de afastamento entre os contextos sociais que foram se configurando cotidianamente em torno da linha de fronteira (MARTINS, 2009).

Procedidas tais análises, comparações e reflexões em torno das fronteiras, especialmente no âmbito de localidades situadas próximas às fronteiras entre Brasil e Uruguai, e Brasil e Venezuela, considerando tanto suas peculiaridades como suas generalidades, são apresentadas, a seguir, algumas considerações finais deste estudo, à guisa de conclusão.

CONCLUSÕES

As fronteiras continuam a lançar suas marcas sobre o território, a vida e a consciência das pessoas, ressaltando-se a importância em termos do desenvolvimento de novas formas para se compreender e abordar a complexa realidade das fronteiras, de modo a salientar suas dinâmicas tão multifacetadas como complexas. Foi com esse ensejo que, ao longo desta investigação, cidades-gêmeas situadas sobre faixas de fronteiras foram analisadas em termos de dinâmicas migratórias e fronteiriças processando-se em torno das linhas – efetivas e imaginárias – que tanto dividem como aproximam Rivera e Santana do Livramento, no caso da Fronteira Sul, e Pacaraima e Santa Elena de Uairén, no caso da Fronteira Norte.

Com base em pressupostos do pensamento social acerca de instâncias fronteiriças e das interações entre os continentes populacionais que ali residem ou transitam, foi possível corroborar o caráter polissêmico e complexo da fronteira nessas localidades e regiões, enquanto realidades socioculturais e imaginadas. As distintas interpretações sobre a Fronteira, discutidas ao longo do estudo, demonstram a importância das contribuições que as Ciências Sociais podem fornecer aos estudos sobre fronteiras, sobretudo em torno das interações entre diversos sujeitos – tais como gestores locais, integrantes de organizações não-governamentais, moradores, fronteiriços e migrantes – em torno desse espaço social e relacional específico, salientando aspectos históricos, geográficos, normativos, institucionais, econômicos, laborais, culturais e ideacionais em cada caso, e posteriormente comparando-os.

Dessa forma, salienta-se a configuração das fronteiras como lugares férteis para a análise sociológica das interações sociais que ali continuamente se processam e se atualizam, pelos contingentes populacionais que se encontram (ou que se desencontram) a um passo da fronteira. Coaduna-se, assim, o argumento de Martins (2009), de que as fronteiras se convertem em um lugar privilegiado para o estudo da realidade social, e de suas transformações ao longo do tempo, em meio a concepções acerca de nacionalidades, territorialidades e alteridades.

Acerca das dinâmicas analisadas nas localidades de Santana do Livramento e Rivera, observou-se que se estabelecem em torno de movimentos pendulares de fronteiriços entre as duas cidades, os quais circulam pela região e cruzam a linha de fronteira pelas mais diversas razões, tais como questões laborais e ligadas aos setores produtivos na região, e também por conta de aspectos ligados ao consumo de mercadorias e o acesso a serviços públicos, bem como a realização de várias atividades, de cunho cultural, religioso e de lazer. Há elementos que denotam a existência de uma cultura de fronteira entre as duas localidades, resultando em um modo de se sentir em relação uma à outra que favorece a integração entre elas. Nesse sentido, em consonância com Bourdieu (2012), observou-se que a fronteira é capaz de produzir a diferença cultural tanto como ela mesma é o produto dessa diferença.

Por conseguinte, a linha de fronteira entre essas localidades na Fronteira Sul foi identificada como bastante permeável, sem muros ou barreiras, com a presença de alguns marcos indicando onde se localiza o limite internacional, e ruas e avenidas que se interconectam umas às outras. Em âmbito institucional, há diversas evidências de cooperação e esforços conjuntos entre os dois lados da fronteira, tanto no âmbito de agentes públicos como de agentes privados. Todos esses aspectos favorecem a mobilidade das pessoas, a pé ou em veículos, que muitas vezes cruzam a fronteira sem se dar conta disso, sejam turistas, fronteiriços ou migrantes.

Por sua vez, no caso de Pacaraima e Santa Elena de Uairén, tais localidades estão bastante próximas e, como cidades-gêmeas, apresentam dinâmicas (tanto fronteiriças como migratórias) inter-relacionadas em diversas dimensões, tais como a histórica, a econômica e a laboral. Não obstante, em termos práticos, foram identificados poucos esforços, sobretudo institucionais e governamentais – tanto em âmbito local como em âmbito nacional –, voltados para a integração, a cooperação ou mesmo o diálogo entre os dois lados da fronteira.

Todo esse cenário contribui para que a fronteira entre Pacaraima e Santa Elena de Uairén seja caracterizada por uma mescla de tentativas de aproximação entremeadas com episódios de tensões e estranhamentos, de uma cidade em relação à outra. Tais situações, envoltas à crise migratória que tem levado muitos venezuelanos a deixar seu país ao longo dos últimos anos, levam em conta, ainda, o aumento da militarização em ambos os lados da fronteira, com a presença de agentes das Forças Armadas brasileiras e venezuelanas junto ao limite internacional. Muitos relatos apontam uma sensação de insegurança em relação a essa faixa de fronteira, bem como a falta de integração entre as duas cidades, em decorrência de ressentimentos, desavenças, rivalidades e antagonismos entre moradores de ambas as cidades, e deles em relação aos migrantes que por ali passam.

Por meio da consecução deste estudo, evidenciou-se que tais fronteiras internacionais assumiram significados que vão muito além de meras definições jurídicas ou geográficas, corroborando-se o argumento de Cardin e Albuquerque (2018, p. 122) no sentido de que não correspondem simplesmente a tratados de limites ou a demarcações físicas, e, dessa forma, não podem ser consideradas como estáticas ou cristalizadas, mas eminentemente sócio-históricas e relacionais. Ao examinar as dimensões analíticas nas localidades fronteiriças investigadas, salientou-se essa perspectiva da mobilidade das fronteiras, estendendo-se e configurando-se muito além do limite internacional em termos de um espaço relacional pautado por âmbitos social, histórico e político, que se constrói e reconstrói continuamente a partir das interações ali estabelecidas entre os sujeitos ao longo do tempo, tornando-se a fronteira ora mais extensa e permeável, ora mais restrita e impermeável.

Tais resultados contribuem para se buscar responder a pergunta de pesquisa formulada, de modo que o conjunto de interações sociais identificadas e analisadas nas localidades pesquisadas, configurando-se em termos de dinâmicas migratórias e fronteiriças entre contingentes de pessoas naquelas regiões de fronteira, denota o caráter complexo e multifacetado de tais interações, as quais consideram tanto aspectos do contexto local como também aspectos do contexto regional e nacional. Tais interações evoluem ao longo do tempo, conforme a influência de elementos inerentes às dimensões analíticas consideradas neste estudo, culminando em situações de aproximações ou afastamentos entre os contingentes populacionais levados em conta nessas localidades, conforme evidenciado ao longo do estudo.

Como principais contribuições do estudo, inicialmente cabe mencionar a caracterização de diversos aspectos inerentes a dinâmicas fronteiriças e migratórias nas cidades-gêmeas, de modo que a seleção dos casos investigados na Fronteira Sul e na Fronteira Norte revelou-se acertada, na medida em que possibilitaram a comparação em relação a uma grande variedade de aspectos. Dessa maneira, favoreceram a compreensão em torno da configuração das fronteiras entre as cidades-gêmeas selecionadas de modo bem mais amplo e diverso, bem como em relação às dinâmicas fronteiriças e migratórias que ali se estabelecem.

Outro ponto relevante diz respeito às contribuições decorrentes das dimensões analíticas consideradas, no sentido de caracterizar apropriadamente os fenômenos pesquisados. As dimensões de análise desenvolvidas, com base nas abordagens de Garcia (2006) e de Machado (2010), efetivamente possibilitaram abarcar amplo espectro de elementos inerentes à investigação das fronteiras. Dessa forma, julgou-se que a opção pelo emprego dessas dimensões analíticas, com as devidas adaptações, permitiu que o quadro teórico e metodológico em torno do estudo comparado do caso na Fronteira Sul e do caso na Fronteira Norte pudesse ser ainda mais rico, de modo que tais localidades de fronteira puderam ser vislumbradas, analisadas e comparadas em termos de espaços propícios ao estabelecimento de conexões, desconexões e/ou reconexões entre os que ali se encontram inseridos, ao longo do tempo.

Adicionalmente, e coadunando abordagens multidisciplinares sobre os espaços fronteiriços desenvolvidas por estudiosos do tema (GARCIA, 2006; MACHADO, 2010; ALBUQUERQUE; OLIVAR, 2015; PEGO et al, 2018), este estudo reforça o argumento de que o conhecimento sobre as fronteiras só poderá avançar efetivamente com a participação de várias disciplinas, conectadas entre si por meio de referenciais teóricos e metodológicos sólidos e compartilhados que gerem estruturas convergentes, sinergias e permitam um tratamento mais amplo, imaginativo e sistemático dos dados sobre as fronteiras.

Devido à natureza essencialmente complexa e polissêmica do fenômeno de fronteira, seu entendimento não pode ser reduzido à identificação de conjuntos de relações significativas entre variáveis ou ao estabelecimento de modelos. Muitos dos componentes essenciais das fronteiras são desenvolvidos no campo das representações coletivas, tornando-se parte constituinte da forma como as pessoas

vislumbram a fronteira e interagem entre si, com ela e por meio dela. Dessa forma, uma visão interdisciplinar, concertada e comparada pôde lançar luz sobre as localidades de fronteira investigadas e os fenômenos singulares que nelas se desenvolvem, almejando também contribuir para a construção de uma ciência social aplicada em torno do tema e dos contingentes populacionais que ali residem, circulam ou trafegam, a um passo da fronteira.

Nesse sentido, a opção por erigir estudo comparado sobre fronteiras também se mostrou pertinente, uma vez que possibilitou vislumbrar a diversidade de aspectos presentes em torno da fronteira tanto em âmbito nacional como em âmbito local, trazendo à tona tanto generalidades como peculiaridades. Julgou-se que o estudo de caso, em perspectiva comparada, enriqueceu em grande medida o quadro analítico, ao contribuir para a identificação de semelhanças e diferenças entre os casos e ao ampliar o campo de análise e de compreensão da realidade da fronteira nacional em face à dos outros países, sem deixar de levar em conta as especificidades presentes em âmbito fronteiriço local. Dessa maneira, enaltecem-se vantagens e potencialidades da consecução de estudos comparados nas Ciências Sociais, particularmente no tocante ao tema das fronteiras, os quais se configuram como uma área de estudos de progressiva importância, ao longo das últimas décadas, no contexto da intensificação de movimentos migratórios ao redor do globo.

Diante do exposto, evidenciou-se, nas cidades-gêmeas investigadas, a formação de cenários particulares marcados por interações sociais que vão além da ideia de nacionalidade, perpassando possibilidades para consolidação de um senso identitário específico à fronteira, quanto mais concretos forem os movimentos de aproximação entre os que vivem de um lado e outro da fronteira. Tem-se, sobretudo, o estabelecimento de dinâmicas fronteiriças e migratórias peculiares a cada âmbito, bem como pelo potencial para o desenvolvimento de identidades locais e próprias influenciadas pelas comunidades vizinhas na fronteira, em especial no caso de cidades-gêmeas. Se tal potencial se concretiza em termos de um espaço relacional que favoreça a integração, a receptividade e o acolhimento entre os grupamentos humanos que ali residem ou ali atravessam, cabe analisar aspectos específicos a cada caso, conforme perspectivas históricas, geográficas, normativas, institucionais, econômicas, laborais, culturais e ideacionais.

Conclui-se que, ao erigir-se o estudo em enfoque multidisciplinar, tais aspectos

pueram ser melhor explorados, compreendidos e inter-relacionados, sob a forma de dimensões analíticas e dimensões interdisciplinares, as quais foram pertinentes para se examinar as diversas interconexões que se estabelecem na região de fronteira. Julgou-se que as estratégias e as técnicas de pesquisa empregadas foram adequadas para se coletar e analisar materiais que possibilitaram o pleno alcance do objetivo deste estudo, tanto o geral como os específicos. O cruzamento das informações obtidas por meio de entrevistas, pesquisa documental e observações diretas foi apropriado para triangular os resultados obtidos, bem como para enriquecer as análises procedidas, também por meio da utilização de imagens como mapas e fotografias no sentido de ilustrar os campos investigados.

Assim, as fronteiras puderam ser efetivamente analisadas e vislumbradas como âmbitos complexos, que podem tanto ensejar conflitos, barreiras e separação, como também propiciar cooperação, mescla e união, levando em conta ambiguidades e diversos aspectos que interagem entre si nesses espaços limítrofes. Em localidades que se caracterizem como espaços relacionais onde tal integração prospere, o cruzamento da fronteira e a circulação de pessoas tendem a ser experiências em que se ressalta a percepção da prevalência de direitos e do reconhecimento da dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, iniciativas concretas e efetivas voltadas à integração e ao acolhimento, em especial da pessoa migrante, podem vir a representar, verdadeiramente, os primeiros passos na construção de melhores condições de vida além da fronteira, ao invés da percepção de que, após completar-se a travessia, muitos migrantes ainda podem estar lançados à própria sorte.

Tais resultados podem contribuir para a elaboração de novos caminhos e abordagens para estudos futuros sobre fronteiras, bem como para a efetividade na atuação de instâncias governamentais (locais, regionais e nacionais) no ensejo de formular políticas públicas alinhadas à realidade da fronteira, em especial, a das cidades-gêmeas situadas sobre faixa de fronteira, de modo a produzir ações mais alinhadas às reais necessidades de seus contingentes populacionais.

Em termos de recomendações para estudos futuros, podem-se sugerir investigações que avancem em relação a este tema ao analisar criticamente, a partir das dimensões de análise consideradas, a configuração de dinâmicas fronteiriças e migratórias em outras localidades situadas sobre a faixa de fronteira brasileira. Outras

abordagens a ser desenvolvidas podem envolver, por exemplo, as inter-relações entre migrações e circularidade de pessoas em torno da fronteira (levando em conta os intensos fluxos de fronteiriços identificados tanto na Fronteira Norte como na Fronteira Sul), ou ainda a investigação aprofundada acerca da incidência de atividades ilícitas junto à fronteira e sua influência sobre os movimentos migratórios naquela região.

Outro tema pertinente para pesquisas futuras diz respeito aos fatores que influenciam a mobilidade das fronteiras, bem como à relação subjacente entre fronteiras e limites, por meio de monumentos e marcos que expressam simbólica ou fisicamente a divisão do espaço e a construção de identidades. Portanto, investigações aprofundadas acerca de aspectos relacionados à mobilidade de fronteiras e à sua relação com os limites, particularmente no âmbito de cidades-gêmeas situadas sobre a fronteira, pode lançar luz em torno dessa temática.

Em suma, este estudo reuniu diversos indícios e evidências de que a fronteira, muito mais do que uma mera limitação burocrática imposta pelo Estado-Nação, envolve a conformação – e a contínua atualização – de um espaço relacional polissêmico, complexo e dinâmico, decorrente da forma como as interações sociais ali se processam, as quais tanto podem agregar como desagregar entre si os que se encontrem inseridos nessas instâncias. A esse respeito, é oportuno ressaltar o alinhamento com o argumento de Marinucci e Milesi (2005), de que as migrações – e, por conseguinte, as fronteiras – correspondem a berços de inovações e transformações, que podem gerar tanto solidariedade como discriminação, tanto encontros como choques, tanto acolhida como exclusão, e que, portanto, é dever da comunidade internacional como um todo atuar de modo a contribuir nesses âmbitos para a construção de uma cultura de paz, integração e justiça social, especialmente nessa região, a um passo da linha de fronteira.

Salienta-se, por fim, que o desenvolvimento contínuo sobre o debate acerca das fronteiras e das interações que se processam em seus espaços urbanos é de grande relevância para se alcançar um maior entendimento acerca das dinâmicas migratórias e fronteiriças na atualidade, uma vez que tais cidades-gêmeas continuarão atraindo a atenção de estudiosos, pesquisadores e formuladores de políticas em torno das formas como os que ali habitam – ou atravessam – encontram para lidar com esses espaços urbanos multifacetados, e suas contradições, singularidades e complexidades.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. L. C. **A dinâmica das fronteiras**: os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai. São Paulo: Annablume, 2010.

ALBUQUERQUE, J. L. C.; OLIVAR, J. M. N. Dossiê Fronteiras: territórios, políticas, diferenças e desigualdades. **Ambivalências**, v. 3, p. 3-27, 2015.

ARAÚJO, L. E.; SPARTA, D. M. B. Força-tarefa logística humanitária “Operação Acolhida”: a atuação do Exército Brasileiro. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, N. 9, p. 74024-74043, set. 2020. ISSN 2525-8761. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/17599/14286>. Acesso em: outubro de 2020.

ASSAD, L. Nova onda de estrangeiros chega ao Brasil. **Revista Ciência e Cultura**, v. 64, n.2, abr/jun. 2012, p. 29-44.

BAENINGER, R. Rotatividade migratória: um novo olhar para as migrações no século XXI. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambu. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 2008. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1254.pdf. Acesso em: outubro 2019.

_____. Notas acerca das migrações internacionais no século 21. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 37., 2013, Águas de Lindóia-SP. **Anais...** São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, 2013. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=8626&Itemid=459. Acesso em: outubro 2014.

BASSANEZI, M. S. C. B. *et al.* **Atlas de imigração internacional em São Paulo 1850-1950**. São Paulo: Ed. UNESP, 2008.

BATISTA, V. O. O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo da segurança migratória. **Revista Versus**, v. 3, p. 28-78, 2009.

BEIGUELMAN, P. **A crise do escravismo e a grande imigração**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

BIZERRIL, J. Migrações: atravessando fronteiras nacionais, cruzando fronteiras disciplinares. In: PEREIRA, G. M. S.; PEREIRA, J. R. S. (Orgs), **Migração e globalização**: um olhar interdisciplinar. Curitiba: Editora CRV, 2012.

BOURDIEU, P. F. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Faixa de fronteira** – Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Brasília: MI, 2009.

BRINGEL, B. Com, contra e para além de Charles Tilly: mudanças teóricas no estudo das ações coletivas e dos movimentos sociais. **Sociologia & Antropologia**, v. 2, n. 3, 2012.

CÂMARA, A. R. T. Fluxos migratórios para o Brasil no início do século XXI: respostas institucionais brasileiras. 2014. 112 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Brasília: PPGRI/UnB, 2014.

_____; DUTRA, D.; CAVALCANTI, L. Movimentos migratórios e espaços de fronteira: o caso da Fronteira Sul entre Brasil e Uruguai. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. 1ed. Campinas: NEPO/Unicamp, 2018, p. 143-159.

CAMPOS, M. B. Migração. In: CAVALCANTI, L.; BOTEAGA, T.; ARAÚJO, D.; TONHATI, T (orgs). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Editora UNB, 2017, p. 453-455.

CARDIN, E. C.; ALBUQUERQUE, J. L. C. Fronteiras e deslocamentos. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 6, n. 12, p. 114-131, 2018.

CARNEIRO-FILHO, C. P.; CAMARA, L. B. Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa. **Confins**, n. 41, p. 45-52, 2019.

CASTLES, S.; MILLER, M. J. **The age of migration: international population movements in the modern world**. 4.ed. Londres: Palgrave Macmillan, 2009.

CAVALCANTI, L. **Imigrantes, imigrados, estrangeiros... e a fabricação do outro imaginário**. A presença brasileira no contexto da imigração na Espanha. Revista: Universitas Comunicação, v. 3, p. 37-52, 2005.

_____; PARELLA, S. **El retorno desde una perspectiva transnacional**. Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana - REMHU, v. 21, p. 9-20, 2013.

_____; SIMOES, G. **Assimilacionismo x multiculturalismo: reflexões teóricas sobre os modelos de recepção dos imigrantes**. ESFERAS - Revista Interprogramas de Pós-graduação em Comunicação do Centro Oeste, v. 3, p. 153, 2013.

_____; BOTEGA, T.; ARAÚJO, D.; TONHATI, T. **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Editora UNB, 2017.

_____; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. **Imigração e refúgio no Brasil: Relatório Anual 2019**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília: OBMigra, 2019.

_____ et al. **A imigração haitiana no Brasil: características demográficas na região Sul e no Distrito Federal**. Brasília: OBMigra, 2019. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes-OBMigra/Livro_V3_sumario_atualizado.pdf. Acesso em: Outubro de 2019.

CERVO, A. L. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

COELHO, K. N. B. **Travessias e passagens em espaços urbanos transfronteiriços: Brasil, Uruguai e Argentina**. 2014. 246 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Porto Alegre: PROPUR/UFRGS, 2014.

COGO, Denise.; SILVA, Teresinha. **Mídia, alteridade e cidadania da imigração haitiana no Brasil**. Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 2015. Disponível em: [http://www.compos.org.br/biblioteca/compos20015-comautoria\(1\)_2754.pdf](http://www.compos.org.br/biblioteca/compos20015-comautoria(1)_2754.pdf). Acesso em: Outubro de 2019.

COURLET, C. Globalização e fronteira. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 11-22, 1996. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1834/2203>. Acesso em: Novembro de 2019.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **The Academy and Management Review**, v.14, n.4, p.532-550, 1989. Disponível em: <https://jstor.org/stable/258557> . Acesso em: Outubro de 2019.

FELDMAN-BIANCO, B. La circulación de las personas debería ser considerada como utopia. **Crítica y Emancipación Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales**, v. 11, p. 613-626, 2014.

FRANCO, K. L. P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Plano, 2003.

GARCIA, E. M. Aportaciones para una epistemología de los estudios sobre fronteras internacionales. **Estudios Fronterizos**. v. 7, n. 13, 2006.

GÓIS, P. *et al.* Segunda ou terceira vaga? As características da imigração brasileira recente em Portugal. **Revista Migrações**, n.5, p. 111-133, 2009. Disponível em: www.oi.acidi.gov.pt/docs/Revista_5/Migr5_Sec1_Art6.pdf. Acesso em: outubro de 2019.

GURAK, D.; CACES, F. Redes migratorias y la formación de sistemas de migración. In: MALGESINI, G. (org), **Cruzando fronteras: migraciones em el sistema mundial**. Barcelona: Icaria-Fundación Hogar del Empleado, 1998.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do fim dos territórios à multiterritorialidade. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HANDERSON, Joseph. **Diáspora**: as dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Rio de Janeiro: PPGAS/UFRJ/Museu Nacional, 2015.

HARTLEY, J. Case study research. In: CASSEL, C.; SYMON, G (Org.), **Essential guide to qualitative methods in organizational research**. London: Sage, 2004, cap. 26.

JOHNSON, G. A.; LAPERE, A. C. L. Políticas públicas, fronteiras e integração sul-americana. **Tempo da ciência**, v. 21, n. 42, p. 45-52, 2014.

KING, N. Using interviews in qualitative research. In: SYMON, G.; CASSELL, C. (Org.), **Essencial guide to qualitative methods in organizacional research**. London: Sage, 2004, cap. 2.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LEMOS, B. O. L. **A nova agenda para cooperação e desenvolvimento fronteiriço entre Brasil e Uruguai**: repercussões territoriais nas cidades de Santana do Livramento e Rivera. 2013. 216 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Porto Alegre: IGEO/UFRGS, 2013.

LEVITT, P.; SCHILLER, N. G. Conceptualizing simultaneity: a transnational social field perspective on society. **International Migration Review**, v. 38, n. 3, p. 1002-1039, 2004.

LOPES, C. M. S. **Direito de imigração**: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

MACHADO, L. O. Cidades na fronteira internacional: conceitos e tipologia. In: NUÑES, Angel; PADOIN, Maria M.; OLIVEIRA, Tito C. M. (Orgs.) **Dilemas e diálogos platinos**. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2010.

MAGALHÃES, M. G. S. D. O Estado de Roraima e as fronteiras com Venezuela e Guiana. **Textos e Debates - UFRR**, n. 12, 2007.

MARINUCCI, R.; MILESI, R. Migrações internacionais contemporâneas. **REMHU Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, jun 2005. Disponível em: http://www.migrante.org.br/as_migracoes_internacionais_contemporaneas_160505b.htm. Acesso em: outubro de 2019.

MARTINS, J. S. **Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano**. São Paulo: Contexto, 2009.

MASSEY, D. et al. Theories of international migration: a review and appraisal. **Population and Development Review**, v. 19, n. 3, p.431-466, 1993.

_____. Theories of international migration: a review and appraisal. In: MESSINA, A. L. (Org.), **The migration reader exploring politics and policies**. Londres: Lynne Rienner, 2006.

MÉLO, J. L. B. Fronteiras: da linha imaginária ao campo de conflitos. **Sociologias**, ano 6, nº 11, jan/jun. 2004, p. 126-146.

MILLER, D. C. **Handbook of research design and social measurement**. 5ª.ed. California: Sage, 1991, cap. 2.

MOREIRA, P. G. Trajetórias conceituais e novas formas de interação nas fronteiras brasileiras. In: PEGO, B.; MOURA, R. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Volume 1. Brasília: IPEA, 2018a.

_____. Entornos e primeiras respostas (g)locais à instabilidade na Venezuela. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental do IPEA**, nº 18, jan-jun, 2018b.

MOREIRA, P. G.; OLIVEIRA, A. C. V. Cruzando a fronteira: a questão das imigrações ilegais no Brasil, suas causas e impactos. **Revista Observador Online**, v.8, n.1, 2013.

NEWMAN, D. Boundaries, borders, and barriers: changing geographic perspectives on territorial lines. In: ALBERT, M.; JACOBSON, D.; LAPID, Y. (Ed.). **Identities, borders, orders**: rethinking international relations theory. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001, p. 137-151.

NOVAES, A. R. **Fronteiras mapeadas**: Geografia Imaginativa das Fronteiras Sul-Americanas na Cartografia da Imprensa Brasileira. 2010. 370 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, 2010.

NUNES, M. Papel e ações das instituições públicas brasileiras na faixa de fronteira. In: PEGO, B.; MOURA, R. **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação de política pública. Volume 1. Brasília: IPEA, 2018.

ODELL, J. S. Case study methods in international political economy. **International Studies Perspectives**, n. 2, p. 161-176, 2001.

OIM. **World Migration Report - 2011**. Organização Internacional para as Migrações. Disponível em: http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_English.pdf. Acesso em: outubro de 2019. ISBN 978-92-9068-619-4

OLIVEIRA, M. Interações sociais. In: CAVALCANTI, L.; BOTEGA, T.; ARAÚJO, D.; TONHATI, T (orgs). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Editora UNB, 2017, p. 417-421.

OLIVEIRA, M. A. M.; ESSELIN, P. M. Reflexões sobre fronteiras sul-americanas. **Revista Articiência.com**, v. 8, p. 1-16, 2013.

_____. O ambiente fronteiriço: traços intangíveis e realidades sinuosas. **Revista GeoPantanal**, v. 11, p. 13-22, 2016.

_____; KULAITIS, F. Habitus imigrante e capital de mobilidade: a teoria de Pierre Bourdieu aplicada aos estudos migratórios. **Revista Mediações**, v. 22, n. 1, p. 15-47, 2017.

OLIVEROS, L. A. El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina. **Comunidade Andina**, 2002. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201147174834alberto_oliveros_fronteras.doc. Acesso em: outubro 2019.

PATARRA, N. L. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volume, fluxos, significados e políticas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 3, p. 23-33, 2005.

PEGO, B. et al. **Fronteiras do Brasil**: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública. Volume 2. Brasília: IPEA, 2017.

_____. et al. **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do Arco Norte. Volume 3. Brasília: IPEA, 2018.

PORTES, A. **Migrações internacionais**: origens, tipos e modelos de incorporação. Oeiras: Celta, 1999.

_____; GUARNIZO, L. E.; LANDOLT, P. The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field. **Ethnic and racial studies**, v. 22, n.2, mar. 1999, p. 217-237.

RAMELLA, F. Por un uso fuerte del concepto de red en los estudios migratorios. In: BJERG, M.; OTERO, H. (Orgs), **Inmigración y redes sociales en la Argentina moderna**. Tandil: Cemla - IEHS, 1995. p. 9-21.

ROCHA, V. B.; SILVA, P. R. F. Pacaraima no contexto regional fronteiriço Brasil/Venezuela. In: VERAS, A. T. R.; SENHORAS, E. M. (Org.), **Pacaraima: um olhar geográfico**. Boa Vista: UFRR, 2011, p.51-71.

SÁNCHEZ, A. Q. **A fronteira inevitável**: um estudo sobre as cidades de fronteira de Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil) a partir de uma perspectiva antropológica. 2002. 209 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Porto Alegre: PPGAS/UFRGS, 2002.

SANTOS, M. Espaço e método. São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, A. R. A noção de fronteira na formação do pensamento social sobre a Amazônia. **Textos & Debates**, v. 19, p. 63-84, 2012.

_____. **Interação social e estigma na fronteira Brasil/Venezuela**: um olhar sociológico sobre a migração de brasileiros e venezuelanos. 2018. 224 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Porto Alegre: PPGS/UFRGS, 2018.

SASSEN, S. **Sociologia da globalização**. Porto Alegre: Editora Artmed, 2010.

SAYAD, A. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SEYFERTH, G. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, n. 53, mar/mai, 2002, p.117-149.

SILVA, D. A. O. Brasil nas migrações internacionais. In: SARAIVA, J. F. S.; CERVO, A. L. (Org.), **O crescimento das relações internacionais no Brasil**. Brasília: IBRI, 2005, p.111-144.

SILVA, F. C. T. Estudo comparado: fundamentos teóricos e ferramentas de investigação. **Educação e Pesquisa**, v. 45, 2019.

SILVA, P. R. F. **Roraima no contexto regional fronteiriço Brasil – Venezuela – Guiana**. Observatório Geográfico da América Latina, 2006. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiapolitica/06.pdf>. Acesso em: Outubro de 2019.

SILVA, V. A. A questão da demarcação das terras indígenas Raposa Serra do Sol e o desenvolvimento socioeconômico em Roraima. **Examãpaku - Revista Eletrônica de Ciências Sociais, História e Relações Internacionais**, v. 4, nº 1, 2011.

SIMÕES, G. F. O. et al. **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: CRV, 2017. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes-OBMigra/Perfil_Sociodemografico_e_laboral_venezuelanos_Brasil.pdf

STEIMAN, R. A. **Geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)**. 2002. 117 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

STURZA, E. R. Espaço de enunciação fronteiriço e processos identitários. **Proposições**, v. 21, n. 3, set/dez, 2010.

STRUMINSKI, E. Brasil e Uruguai: fronteiras e limites. Ilhéus: Editus, 2015.

TEDESCO, J. C. Modernidade e migração: o estrangeiro na globalização. In: PEREIRA, G. M. S.; PEREIRA, J. R. S. (Orgs), **Migração e globalização: um olhar interdisciplinar**. Curitiba: Editora CRV, 2012.

TÉLLEZ, M. E. A. Flujos migratorios em la frontera norte mexicana: reflexiones sobre la EMIF. In: CAPELLO, H. M. (Org), **Nuevos paradigmas sobre la frontera Estados Unidos-México: problemas asociados a una larga transición**. Cuernavaca: UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2003.

TILLY, Charles. **Big structures, large processes, huge comparisons**. New York: Russel Sage, 1989.

TONHATI, T. M. P. **The transnational family**: migration, family and rituals among Brazilian migrant women in the UK. 2017. 314 f. Tese (Doutorado em Filosofia em Sociologia) – Londres: Goldsmiths/University of London, 2017.

_____; CAVALCANTI, L. The North Amazon border: Haitian flow to Brazil and new policies. In: SATA, R.; ROOSE, J.; KAROLEWSKI, I. P. (Ed.). **Migration and border-making**: reshaping policies and identities. Edimburgo: Edinburgh University Press, 2020, p. 164-188.

URRUTIA, B. B. Análisis de la legislación migratória venezolana desde el enfoque de derechos humanos hacia uma verdadeira defesa de la población migrante em Venezuela. **Revista Informe de Investigaciones Educativas**, v. 26, p. 99-111, 2012.

VAINER, C. B. Migrações e mobilidade na crise contemporânea da modernização. In: HEIDEMANN, H. D.; SILVA, S. A. (Orgs), **Migração**: nação, lugar e dinâmicas territoriais. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2007.

VERTOVEC, S. Conceiving and researching transnationalism. **Ethnic and racial studies**, v. 22, n.2, mar. 1999, p. 447-462.

ZANELLI, J. C. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. **Estudos da Psicologia**, n. 7, p. 79-88, 2002.

APÊNDICE 1

Guía para entrevistas semi-estruturadas com fronteiriços, moradores e gestores locais (em português / en español)

1. Em que bairro/localidade você reside, e qual sua principal ocupação atual?

¿Cuál es el barrio donde vive, y cuál su principal ocupación actual?

2. De modo geral, quais suas impressões sobre o contexto atual da vida na cidade e da sua relação com a fronteira?

En general, ¿cuáles son sus impresiones sobre el contexto actual de la vida en la ciudad y su relación con la frontera?

3. Qual a sua opinião em relação aos contingentes de pessoas (turistas, fronteiriços e migrantes) que cruzam a linha de fronteira?

¿Cuál es su opinión sobre los contingentes de personas (turistas, fronterizos y migrantes) que cruzan la línea fronteriza?

4. Existem na localidade estruturas e instalações para receber adequadamente aqueles que cruzam a fronteira?

¿Existen estructuras e instalaciones para acoger adecuadamente a los que cruzan la frontera?

5. De que forma você percebe as políticas públicas que atualmente são aplicadas em relação àqueles que vivem na fronteira?

¿Cómo percibe las políticas públicas que actualmente se aplican a quienes viven en la frontera?

6. Como você caracteriza o contexto econômico e laboral nesta cidade, atualmente?

¿Cómo caracteriza el contexto económico y laboral en esta ciudad hoy?

7. Quais os maiores desafios que a localidade enfrenta atualmente, por conta da proximidade com a fronteira?

¿Cuáles son los retos más importantes que actualmente enfrenta esta ciudad debido a su proximidad a la frontera?

8. Por outro lado, quais os maiores benefícios que a localidade usufrui, por conta da proximidade com a fronteira?

Por otro lado, ¿cuáles son los beneficios más notables que disfruta esta localidad, debido a la proximidad a la frontera?

9. Existe algum outro aspecto relacionado à fronteira que não foi perguntado, e que você gostaria de comentar?

¿Hay algún otro aspecto relacionado con la frontera que no se haya preguntado y le gustaría comentar?

Agradeço a você por essas informações.

Gracias por estas informaciones.

APÊNDICE 2

Guía para entrevistas semi-estruturadas com migrantes (em português / en español)

1. Qual o seu país e região de origem?

¿Cuál es su país y región de origen?

2. Que rota ou trajeto utilizou para chegar a este ponto de fronteira?

¿Qué ruta o trayecto ha utilizado para llegar a este punto fronterizo?

3. Quais são suas principais motivações para cruzar a fronteira com o Brasil?

¿Cuáles son sus principales motivaciones para cruzar la frontera brasileña?

4. Houve algum obstáculo ou dificuldade a ser superado para cruzar esta fronteira? Qual(ais)?

¿Hubo algún obstáculo o dificultad que superar para cruzar esta frontera? Cuál(es)?

5. Quais suas percepções acerca do modo como foi recepcionado ou acolhido ao realizar o cruzamento da fronteira?

¿Cuáles son sus percepciones acerca de cómo fue recibido o acogido cuando cruzó la frontera?

6. Quais suas impressões a respeito da localidade em que realizou o cruzamento da fronteira, e de sua população?

¿Qué impresiones tiene acerca del lugar donde se realizó el cruce fronterizo y de su gente?

7. O cruzamento da fronteira desperta em você que sentimentos, impressões e expectativas?

¿El cruce de la frontera despierta en Usted qué sentimientos, impresiones y expectativas?

8. Que tipo de apoio (governamental ou não) mais gostaria de receber após o cruzamento da fronteira?

¿Qué tipo de apoyo (gubernamental o no) le gustaría recibir después de cruzar la frontera?

9. Existe algum outro aspecto relacionado à fronteira que não foi perguntado, e que você gostaria de comentar?

¿Hay algún otro aspecto relacionado con la frontera que no se haya preguntado y le gustaría comentar?

Agradeço a você por essas informações.

Gracias por estas informaciones.

ANEXO A

PPIF – Programa de Proteção Integrada de Fronteiras

Presidência da República
Secretaria-Geral
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 8.903, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2016

Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras – PPIF, e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras - PPIF, para o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços.

~~Parágrafo único. O PPIF atenderá ao disposto neste Decreto e, subsidiariamente, às diretrizes e aos objetivos estabelecidos pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo, criada pelo [Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003](#).~~

Parágrafo único. O PPIF atenderá ao disposto neste Decreto e, subsidiariamente, às diretrizes e aos objetivos estabelecidos pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

Art. 2º O PPIF terá como diretrizes:

I - a atuação integrada e coordenada dos órgãos de segurança pública, dos órgãos de inteligência, da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, nos termos da legislação vigente; e

II - a cooperação e integração com os países vizinhos.

Art. 3º O PPIF terá como objetivos:

I - integrar e articular ações de segurança pública da União, de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com as ações dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima;

II - integrar e articular com países vizinhos as ações previstas no inciso I;

III - aprimorar a gestão dos recursos humanos e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão a delitos transfronteiriços; e

IV - buscar a articulação com as ações da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - CDIF.

Art. 4º O PPIF promoverá as seguintes medidas:

I - ações conjuntas de integração federativa da União com os Estados e Municípios situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima;

~~II - ações conjuntas dos órgãos de segurança pública, federais e estaduais, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;~~

II - ações conjuntas dos órgãos de segurança pública, federais e estaduais, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

~~III - compartilhamento de informações e ferramentas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, os órgãos de inteligência, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;~~

III - compartilhamento de informações e ferramentas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, os órgãos de inteligência, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

IV - implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira;

V - integração com o Sistema Brasileiro de Inteligência - Sisbin; e

VI - ações de cooperação internacional com países vizinhos.

~~Art. 5º Fica criado o Comitê Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, composto por um representante titular e um representante suplente dos seguintes órgãos:~~

Art. 5º O Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, órgão de assessoramento à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo, será composto por representantes dos seguintes órgãos: [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

~~I - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;~~

I - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República: [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

e a) Secretaria de Assuntos de Defesa e Segurança Nacional, que o coordenará; [\(Incluída pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

b) Agência Brasileira de Inteligência; [\(Incluída pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

~~II - Agência Brasileira de Inteligência; [\(Revogado pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)~~

III - Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, do Ministério da Defesa;

~~IV - Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda;~~

IV - Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia; [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

~~V - Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça e Cidadania;~~

V - Ministério da Justiça e Segurança Pública: [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

a) Polícia Federal; [\(Incluída pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

b) Polícia Rodoviária Federal; [\(Incluída pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

c) Secretaria Nacional de Segurança Pública; e [\(Incluída pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

d) Secretaria de Operações Integradas; e [\(Incluída pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

~~VI - Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Ministério da Justiça e Cidadania;~~ [\(Revogado pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

~~VII - Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça e Cidadania;~~ e [\(Revogado pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

VIII - Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores.

§ 1º No prazo de quinze dias, contado da data de publicação deste Decreto, os Ministros de Estado dos órgãos referidos no **caput** indicarão seus representantes, titular e suplente, que serão designados por ato do Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

~~§ 2º O Comitê se reunirá, periodicamente, de modo ordinário, e em caráter excepcional, por demanda de qualquer dos seus representantes.~~

§ 2º Cada membro do Comitê-Executivo terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos. [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

~~§ 3º O Comitê poderá convidar outros órgãos e entidades a participar de suas reuniões.~~

§ 3º Os membros titulares deverão ser servidores ocupantes de cargo em comissão ou de função de confiança equivalente ou superior ao nível 5 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS ou, se militar, do posto de oficial-general, e os suplentes deverão ser ocupantes de cargo em comissão ou de função de confiança equivalente ou superior ao nível 4 do Grupo-DAS. [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

~~§ 4º A participação no Comitê será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.~~

§ 4º O Comitê-Executivo poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades para participar de suas reuniões, sem direito a voto. [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

§ 5º O Comitê-Executivo se reunirá, em caráter ordinário, a cada quatro meses e, em caráter extraordinário, por demanda de qualquer dos membros. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

§ 6º O quórum de reunião do Comitê-Executivo é de maioria absoluta e o quórum de aprovação é de maioria simples. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

§ 7º Além do voto ordinário, o Coordenador do Comitê-Executivo terá o voto de qualidade em caso de empate. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

§ 8º A participação no Comitê-Executivo será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

Art.6º Compete ao Comitê de que trata o art. 5º :

I - formular e submeter à apreciação dos Ministros de Estado as propostas de elaboração e de modificação do PPIF afetas às suas áreas de competência;

II - formular e submeter à apreciação dos Ministros de Estado propostas de políticas públicas relativas ao PPIF afetas às suas áreas de competência;

III - formular e submeter à apreciação dos Ministros de Estado propostas de ações de articulação com o CDIF afetas às suas áreas de competência;

IV - supervisionar o planejamento e a execução de ações conjuntas de órgãos e entidades que atuem no âmbito do PPIF e articular quanto aos aspectos orçamentários, respeitadas as competências de cada um deles;

~~V - supervisionar as ações dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras de que trata o art. 8º;~~

V - supervisionar as ações dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras; [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

VI - propor aos órgãos e às entidades competentes a expedição de atos relativos a ações conjuntas, inclusive quanto à programação orçamentária e financeira;

VII - propor ao Ministério das Relações Exteriores iniciativas de articulação e integração internacional;

VIII - solicitar a colaboração de outros Ministérios e entes federativos; e

IX - acompanhar e avaliar a execução do PPIF e encaminhar relatório anual de suas atividades, até 31 de julho do ano subsequente, para a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo.

§ 1º O Comitê deverá aprovar, por consenso, seu regimento interno, no prazo de trinta dias, contado da data de publicação do ato de que trata o art. 5º, § 1º, que disporá, no mínimo, sobre:

I - a periodicidade de suas reuniões e a forma de deliberação;

II - a antecedência da convocação das reuniões ordinárias e extraordinárias; e

III - a possibilidade de utilização de recursos eletrônicos para a realização de reuniões e comunicações internas.

~~§ 2º A Secretaria-Executiva do Comitê será exercida pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, à qual caberá:~~

§ 2º A Secretaria-Executiva do Comitê-Executivo será exercida pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

~~I - convocar reuniões e registrar as atividades do Comitê;~~ [\(Revogado pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

~~II - promover a edição e publicação dos atos do Comitê;~~ [\(Revogado pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

~~III - verificar a execução do cronograma de atividades do Comitê e daquelas previstas no PPIF;~~ [\(Revogado pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

~~IV - subsidiar o Comitê por meio da realização de estudos e da elaboração de cenários;~~ [\(Revogado pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

~~e V - coordenar a elaboração do relatório anual de execução das atividades do Comitê, o qual deverá ser submetido à aprovação de seus membros até 31 de março do ano subsequente.~~ [\(Revogado pelo Decreto nº 9.818, de 2019\)](#)

Art. 7º A participação dos Estados nas ações referentes ao PPIF se dará com base em:

I - instrumentos de cooperação com os Ministérios participantes; e

II - criação de Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras pelos Estados, na forma do art. 8º.

Art. 8º Os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras - GGIFs terão como objetivo a proposição de ações conjuntas com vistas à integração e à articulação das ações de competência da União, previstas no art. 1º, com as ações dos Estados e dos Municípios.

§ 1º No âmbito das competências dos respectivos Estados, os GGIFs poderão:

I - propor políticas públicas, no âmbito do PPIF, ao Comitê de que trata o art. 5º ;

II - articular a atuação dos órgãos e das entidades participantes dos GGIFs, observadas suas respectivas competências;

III - propor modificações no PPIF ao Comitê de que trata o art. 5º ;

IV - planejar e executar ações conjuntas de órgãos e entidades que atuem no âmbito do PPIF, informando ao Comitê de que trata o art. 5º os seus resultados;

V - apoiar as Secretarias de Segurança Pública e as Polícias estaduais, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e os órgãos municipais envolvidos;

VI - propor ações integradas de fiscalização e segurança;

VII - propor as áreas prioritárias de sua atuação;

VIII - promover a troca de informações e dados entre os órgãos e as entidades participantes do GGIF, com vistas ao aprimoramento das ações; e

IX - promover a participação social no âmbito de suas competências, conforme disposto neste artigo.

§ 2º Os GGIFs serão constituídos por ato do respectivo Governo estadual e serão compostos por representantes de órgãos federais e estaduais que atuem na prevenção, no controle, na fiscalização e na repressão aos delitos transfronteiriços.

§ 3º O Município interessado poderá indicar representantes para participação no respectivo GGIF estadual e sua adesão será condicionada à assinatura de termo específico.

§ 4º Não haverá hierarquia entre os órgãos que compõem os GGIF e suas decisões serão consensualmente.

§ 5º Ficam mantidos os GGIFs já instituídos, nos termos do [Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011](#).

Art. 9º Fica revogado o [Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011](#).

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 16 de novembro de 2016; 195º da Independência e 128º da República.

ANEXO B

PPDF – Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira



FAIXA DE FRONTEIRA
Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PPDF
Ministério da Integração Nacional

SPR
Secretaria de Programas Regionais

BRASIL
GOVERNO FEDERAL

FAIXA DE FRONTEIRA

Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PPDF

Ministério da Integração Nacional

SPR
Secretaria de Programas Regionais

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Presidente da República

GEDDEL QUADROS VIEIRA LIMA
Ministro da Integração Nacional

LUIZ ANTONIO SOUZA DA EIRA
Secretário-Executivo

MÁRCIA REGINA SARTORI DAMO
Secretária de Programas Regionais

HENRIQUE VILLA DA COSTA FERREIRA
Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional

JOSÉ ANTÔNIO DA SILVA PARENTE
Secretário de Desenvolvimento do Centro-Oeste

ROBERTO COSTA GUIMARÃES
Secretário Nacional de Defesa Civil

JOÃO REIS SANTANA FILHO
Secretário de Infra-Estrutura Hídrica

SECRETARIA DE PROGRAMAS REGIONAIS
Márcia Regina Sartori Damo
Fábio Eduardo de Mello Cunha
Marcelo Moreira

Secretária de Programas Regionais
Diretor de Programas das Regiões Norte e Nordeste
Diretor de Programas das Regiões Sul e Sudeste

GERENTES-EXECUTIVOS DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Morganna Mendes Pedroza de Oliveira / Breno Einstein Figueiredo

Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais - Promeso

Luanna Sant'Anna Roncaratti
Viviane de Faria

Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - Conriver
Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PPDF

RESPONSÁVEIS TÉCNICOS

Aline dos Santos Miranda
Andréia Mendonça de Oliveira do Vale
Jorge de Matos Santos
Mariana da Costa Peixoto
Rafael Gomes França

Ronny Soares Dutra
Marcos José Rodrigues Miranda
Daniela Cruz de Carvalho
Malla Romano Villa Verde
Marcos Carvalho de Sant'Ana
Morganna Mendes Pedroza de Oliveira / Breno Einstein Figueiredo

Coordenador Geral da Região Norte
Mesorregião Alto Solimões
Mesorregião Vale do Rio Acre
Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul
Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul

Equipe de Editoração

Ana Maria Ferreira Leite, Luanna Sant'Anna Roncaratti, Viviane de Faria, Marcos Carvalho de Sant'Ana, Cleber Bezerra Aguiar, Renata Furtado e Rafael Câmara
Coordenação: Janice Câmara e Fernanda Tavares

Publicado em Fevereiro de 2009

Endereço para correspondência:

Secretaria de Programas Regionais – SPR
SAS O, 06 Ed. Órgãos Centrais
Bloco 0 – 2º andar – Gabinete
Tel.: (61) 3414-5619 Fax: (61) 3223-2874
CEP: 70070-912 – Brasília – DF
www.integracao.gov.br

Ouvidoria-Geral
Ministério da Integração Nacional
0800 61 0021

O MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL E A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Se há um significado expressivo para o termo "integração nacional", que dá nome ao Ministério do qual tenho a honra de ser o titular, este é a capacidade de reunião, em torno de um processo de desenvolvimento, cada dia mais consolidado, de todos os segmentos que compõem o nosso país.

Caracterizado por uma diversidade geográfica, étnica e cultural das mais expressivas em todo o mundo, o Brasil detém, no entanto, uma diversidade social e econômica preocupantes, dados os indicadores de concentração de renda e de desigualdades regionais, que ainda se apresentam como desafios à sociedade brasileira na redução das desigualdades.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, concebida pelo Ministério da Integração Nacional, veio institucionalizar mecanismos e instrumentos indispensáveis para a consolidação de uma revolução silenciosa que o país vem experimentando nos últimos anos, por meio da qual, conceitos como inserção social e econômica, valorização do potencial endógeno ou a própria expressão "desenvolvimento regional" ganham concretude e importância no cenário nacional.

Cresce em compreensão e assimilação um novo paradigma pelo qual a questão regional não pode mais ficar limitada à discussão e encaminhamento de soluções para o desnível social e econômico entre o Norte/Nordeste e o Centro-Sul, posto que outras escalas espaciais, em todo o território nacional, se impõem como carentes de uma intervenção compartilhada entre os diferentes níveis de governo e as organizações sociais locais, que as introduzam ou recolorem na dinâmica do processo de desenvolvimento.

Assim, espaços como as Mesorregiões Diferenciadas, o Semi-Árido nordestino ou a Faixa de Fronteira, têm sido objeto de iniciativas que valorizam e estimulam as vocações produtivas locais, não sem antes terem sido diagnosticadas, priorizadas e selecionadas por meio de organizações sociais existentes ou estimuladas a se constituir, capazes de recuperar auto-estimas e cidadanias adormecidas pela estagnação e desesperança antes predominantes nesses espaços.

O Ministério da Integração Nacional tem feito a parte que lhe é possível neste processo, maximizando resultados na aplicação dos ainda escassos recursos e incorporando ao significado da expressão que lhe dá nome a

integração horizontal e vertical de políticas públicas federais, bem como destas com as das instituições representativas locais, em um esforço recompensador que vai do planejamento à execução, passando pelo fortalecimento da gestão e da capacidade operacional dos agentes locais do desenvolvimento.

Fazer com que os mais diversos segmentos sócio-econômicos e culturais do país se integrem ao processo de desenvolvimento nacional e dele usufruam em termos de melhoria da qualidade de vida de seus integrantes é o desafio ao qual nos mantemos fiéis e para o qual nos encontramos em contínuo esforço de concretização.

GEDDEL VIEIRA LIMA
Ministro da Integração Nacional

APRESENTAÇÃO

A priorização da redução das desigualdades regionais como uma das formas de viabilizar a estratégia de desenvolvimento de longo prazo, estabelecida no PPA 2008/2011 e iniciada no PPA 2004/2007, confirma a importância que o desenvolvimento regional vem recebendo por parte dos formuladores de políticas públicas do Brasil. Nesse sentido, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional teve sua institucionalização por meio de Decreto nº 6047 de 22/02/2007 que a elevou à condição de política de governo. Coube ao Ministério da Integração Nacional a coordenação do processo de articulação e promoção do desenvolvimento regional por meio do estímulo à participação de atores regionais, sub-regionais, locais e até internacionais.

Dentro da estrutura do MI, a Secretaria de Programas Regionais (SPR) responsabiliza-se pela implementação e articulação de uma série de ações que trazem a nova orientação do Governo Federal por meio da coordenação de Programas de Desenvolvimento Regional. Esta nova orientação programática se insere nas diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Para possibilitar o desempenho de suas atribuições a SPR implementa três programas que possuem iniciativas voltadas para a reversão do quadro de desigualdade e de exclusão das regiões brasileiras e de suas populações: o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso), o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver) e o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Em razão de reorientação programática do Governo Federal o Programa de Organização Produtiva de Comunidades (Produzir) foi inserido nos três programas da secretaria, que absorveram também as ações do antigo Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (Promover).

Os programas desenvolvidos pela SPR têm como característica comum o fato de se orientarem por três grandes diretrizes básicas:

- delimitação de espaços sub-regionais prioritários cujas conformações permitam a convergência das forças sociais, econômicas e políticas, assim como maior eficiência e eficácia na aplicação integrada dos recursos públicos disponíveis;
- organização social em bases sub-regionais, envolvendo estados, municípios e a sociedade civil, visto que somente a mobilização e o compromisso local em torno de uma estratégia de desenvolvimento podem garantir o desenvolvimento endógeno de longo prazo em bases sustentáveis;
- dinamização e estruturação econômica das sub-regiões com o monitoramento

e a gestão de atores locais, podendo transformar os círculos viciosos de atraso e subdesenvolvimento em círculos virtuosos de dinamização, crescimento e inclusão regional e social.

Apesar de ser estratégica para a integração sul-americana, uma vez que faz fronteira com dez países, de corresponder a aproximadamente 27% do território nacional (11 estados e 588 municípios) e reunir cerca de 10 milhões de habitantes, a Faixa de Fronteira configura-se como uma região pouco desenvolvida economicamente, historicamente abandonada pelo Estado, marcada pela dificuldade de acesso a bens e serviços públicos, pela falta de coesão social, pela inobservância de cidadania e por problemas peculiares às regiões fronteiriças. Isso determinou a diretriz específica de desenvolvimento dessa região na PNDR.

É com uma nova visão voltada à integração e ao desenvolvimento sustentável que o PDFF passou por uma profunda mudança de valores, de estratégias e de formas de atuação. As referidas alterações ilustram iniciativa de dar primazia tanto ao desenvolvimento regional quanto à integração com os países da América do Sul.

Nesta nova conformação política, em que o regional funciona como estratégia de desenvolvimento local, o PDFF passa a defender o fortalecimento dos processos de mudanças a partir do estímulo à formação de redes de atores locais, fortalecendo novos eixos dinâmicos da economia.

Utilizando-se dessas estratégias de aproveitamento das potencialidades sub e mesorregionais, norteadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional e pelo fortalecimento das relações internacionais, pretende-se resgatar parte da dívida social com a população fronteiriça e fortalecer a formação de uma agenda positiva voltada para o desenvolvimento em bases integradas e sustentáveis.

É dessa articulação pública com foco no território que emerge um novo padrão de intervenção, caracterizado pela parceria, pela busca de eficiência e de resultados no uso dos recursos públicos e pelo desenvolvimento regional inserido nas sociedades locais e integrado com os países vizinhos.

Além da articulação das políticas públicas das três esferas de poder com vistas à potencialização de resultados, o PDFF atua ainda na sensibilização dos parlamentares do Congresso Nacional para canalizar recursos oriundos de emendas ao Orçamento Geral da União como reforço financeiro à elaboração e implementação de ações de desenvolvimento regional na Faixa de Fronteira.

A Secretaria de Programas Regionais preparou este documento com o objetivo de apresentar o PDFF, destacando aqui os objetivos, as diretrizes multissetoriais da ação, as estratégias de implementação e os resultados esperados. Dessa forma, pretende tornar transparente essa política que se configura como uma ferramenta para o fortalecimento do desenvolvimento regional, como estratégia de governo na promoção da equidade entre pessoas e entre regiões, com acesso às oportunidades, viabilizando assim não apenas a inclusão social, mas também a inclusão produtiva.

MÁRCIA REGINA SARTORI DAMO
Secretária de Programas Regionais

1 - MACRODIRETRIZES POLÍTICAS E A REGIÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA	10
2 - O PROGRAMA DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA (PDFF)	12
2.1 Objetivos	12
2.2 Diretrizes multissetoriais de ação do PDFF	13
2.2.1 Fortalecimento institucional	14
2.2.2 Desenvolvimento econômico integrado	14
2.2.3 Condições de cidadania	15
2.2.4 Marco regulatório/legal	15
3 - A VERTENTE INTERNACIONAL DO PROGRAMA	20
4 - ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA	24
4.1 Apoio ao desenvolvimento integrado das sub-regiões das cidades-gêmeas	25
4.1.1 Interações com os países vizinhos	25
4.2 Articulação das prioridades do PDFF com o desenvolvimento das mesorregiões prioritárias	30
4.3 Melhoria das condições econômicas, sociais e de cidadania das sub-regiões que compõem a Faixa de Fronteira	32
4.3.1 Sub-regionalização da Faixa de Fronteira	32
4.3.1.1 Arco Norte	34
4.3.1.2 Arco Central	37
4.3.1.3 Arco Sul	41

5 - INICIATIVAS DE AÇÃO TRANSVERSAL DO GOVERNO FEDERAL: CAMINHANDO DE UM PROGRAMA MINISTERIAL PARA UMA ESTRATÉGIA DE GOVERNO	45
6 - AÇÕES	46
6.1 Ação 6551 - Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira	46
6.2 Ação 6552 - Organização Social e Associativismo na Faixa de Fronteira	46
6.3 Ação 6553 - Apoio à Implantação da Infra-estrutura Complementar, Social e Produtiva na Faixa de Fronteira	46
6.4 Ação 6565 - Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos na Faixa de Fronteira	47
6.5 Ação 6593 - Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira	47
7 - RESULTADOS ESPERADOS E FINANCIAMENTO DO PDFF	48
8 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	50

1 - MACRODIRETRIZES POLÍTICAS E A REGIÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA

A abertura dos mercados mundiais e a consequente globalização tem suscitado um aumento das desigualdades sociais e regionais, o que é dramático no caso dos países menos desenvolvidos, em função da maior vulnerabilidade a que estão expostas suas economias – comparativamente menos competitivas. A população mais pobre, por sua vez, é desproporcionalmente afetada, uma vez que tem piores condições para responder aos novos desafios associados a padrões competitivos que exigem alto grau de qualificação, condições sociais e institucionais adequadas, bem como oportunidades de inserção econômica. O crescimento de tensão e exclusão social resultante configura-se como empecilho ao desenvolvimento econômico sustentável da nação, uma vez que impulsiona a violência, o que pode prejudicar, e em muitos casos destruir, a formação de capital social e físico como também o fluxo de investimentos interno e externo.

Como resposta a este cenário de "ameaças" provocado pela globalização, entende-se que o fortalecimento das regiões de fronteira e de seus subespaços, envolvendo a Amazônia, a Região Central e o Mercosul, configura-se como uma oportunidade de adquirir a competitividade necessária ao desenvolvimento sustentável integrado com os países da América do Sul.

Como uma das estratégias principais de combate às desigualdades, de fortalecimento e viabilização dos potenciais endógenos e de recuperação da dívida social com uma população em histórica situação de vulnerabilidade, o desenvolvimento regional foi definido como prioritário no Governo Lula. A grande inovação desta política refere-se à abordagem dirigida a espaços sub-regionais, buscando a dinamização econômica, o fornecimento de infra-estrutura social e produtiva, bem como a melhoria nas condições de cidadania, envolvendo o fortalecimento dos atores locais e o aproveitamento das peculiaridades da organização social e das características produtivas locais.

Outra importante iniciativa que espelha a seriedade na busca do desenvolvimento integrado e sustentável refere-se à conformação da Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República. Essa Câmara, composta por 23 Ministérios e Secretarias Especiais, constituiu um Grupo de Trabalho Interministerial de Programas de Desenvolvimento Regional (GTI-PDR), coordenado pela Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional, visando à articulação concreta das iniciativas do governo, de modo que promova sinergias, aproveite complementaridades e proporcione desenvolvimento e sustentabilidade das políticas implementadas.

Essas políticas são priorizadas de acordo com necessidades, gargalos e potencialidades locais, consideradas as diretrizes políticas estaduais, municipais e das sociedades locais.

Assim sendo, o desenvolvimento da Faixa de Fronteira configura-se em uma importante diretriz da política nacional e internacional brasileira, considerando que, apesar de estratégica para a integração sul-americana, a região apresenta-se como pouco desenvolvida economicamente, marcada pela dificuldade de acesso aos bens e aos serviços públicos, historicamente abandonada pelo Estado e pela falta de coesão social, por problemas de segurança pública e pelas precárias condições de cidadania.

A região da Faixa de Fronteira caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de até 150 km de largura² ao longo de 15.719 km da fronteira terrestre brasileira, que abrange 588 municípios de 11 Unidades da Federação: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina. Essa área corresponde a 27% do território brasileiro e reúne uma população estimada em dez milhões de habitantes. O Brasil faz fronteira com dez países da América do Sul e busca a ocupação e a utilização da Faixa de Fronteira de forma compatível com sua importância territorial estratégica.

² CF/88 Art 20 § 2º

2 - O PROGRAMA DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA (PDFF)²

O PDFF depara-se com desafios estratégicos visando à mudança de mentalidade no tocante às fronteiras, que não podem mais ser entendidas exclusivamente como uma agenda negativa, ou regiões concentradoras e propícias à prática de delitos diversos, marcadamente o narcotráfico, a prostituição, a violência e abusos diversos aos direitos humanos, e sim como uma região com a singularidade de catalisar processos de desenvolvimento sub-regional e de integração regional. Além disso, faixas contíguas dos países apresentam vantagens comparativas para provocar o fortalecimento regional com base em características políticas e propósitos comuns. O Brasil faz fronteira com quase todos os países da América do Sul (dez deles), o que reforça o caráter estratégico desta região para a competitividade do país e para a integração do continente.

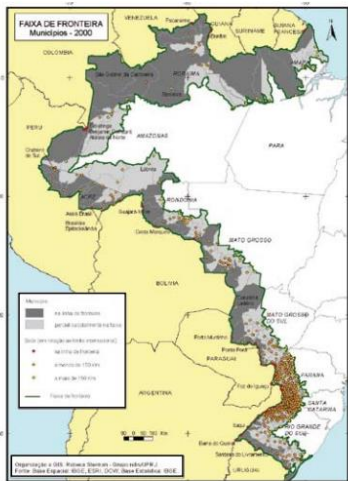
2.1 Objetivos

O Programa tem como objetivo principal promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e produtiva, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul. Com esse propósito, busca implementar iniciativas que respeitem a diversidade da região e sigam as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Pela própria característica do Programa, aliada às diretrizes da PNDR, o Governo Federal defende a estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APLs) como uma importante estratégia de desenvolvimento regional que envolve, necessariamente, a infra-estrutura econômica, social e produtiva, a base institucional, além da organização e da coesão das sociedades locais. A PNDR está voltada para o enfrentamento das questões observadas nas regiões menos desenvolvidas do país ou que apresentem problemas de dinamismo, revertendo o tradicional caráter assistencialista das ações empreendidas nas últimas décadas, uma vez que potencializa a geração de trabalho e renda a partir da cooperação, da articulação e da inovação de um conjunto de empresas de base local.

² Os conceitos, as categorias e as tipologias, assim como a sub-regionalização da Faixa de Fronteira, foram incorporados neste Programa tomando como base o trabalho Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2005), desenvolvido pelo Grupo Redes UFRJ (coordenação de Lia Machado e Rogério Haebbaert, da UFF), contratado pela SPRMI para subsidiar as novas orientações adotadas. Esse estudo forneceu a base essencial de conhecimento e de pesquisa que foi, sempre que possível, incorporada aos diversos tópicos deste Programa, obviamente isentando a equipe de pesquisa de qualquer responsabilidade pela sua formulação.

Mapa 1 - Municípios da Faixa de Fronteira 2003



2.2 Diretrizes multissetoriais de ação do PDFF

Nesta nova conformação política em que o regional funciona como estratégia de desenvolvimento local, potencializando sua inserção competitiva global, o PDFF, em conformidade com as diretrizes nacionais, defende o fortalecimento dos

processos de mudança a partir do estímulo à formação de redes de atores locais.

Fortalecidos, esses atores vão protagonizar o processo de desenvolvimento endógeno e sustentável, resultando no fortalecimento de novos eixos dinâmicos da economia.

Levando-se em conta as características de uma região altamente complexa como a Faixa de Fronteira, o PDFF foi estruturado baseado em quatro grandes diretrizes: a) fortalecimento institucional; b) desenvolvimento econômico integrado; c) cidadania e d) marco regulatório.

2.2.1 Fortalecimento institucional

O fortalecimento institucional está diretamente relacionado à sustentabilidade das ações na região de fronteira visando ao fortalecimento de sub-regiões com características semelhantes. Nesse sentido, é importante variável para o reconhecimento das potencialidades locais, para o planejamento estratégico das ações e o fortalecimento do grupo de municípios que compõem as sub-regiões, assim como a participação da sociedade civil da região. É também vetor importante de criação e compatibilização de informações para os parceiros no desenvolvimento da Faixa de Fronteira, sendo eles locais, regionais, nacionais ou estrangeiros, levando à estruturação da região e ao desenvolvimento de sua competitividade.

Dentre as iniciativas do PDFF para o desenvolvimento institucional da Faixa de Fronteira, destacam-se: articulação com as ações do Grupo de Trabalho Interministerial, que fortalece a Faixa de Fronteira a partir de ação integrada em consonância com o incremento de infra-estrutura necessária para o desenvolvimento da região; apoio aos fóruns sub-regionais de desenvolvimento, nos quais os atores locais identificam os problemas e propõem soluções de forma conjunta; estímulo à formulação de estratégias (planos, programas e iniciativas compartilhadas); estímulo à articulação dos Fóruns de Desenvolvimento com Comitês e Comissões de Fronteira; e organização local integrada, inclusive com a participação dos países vizinhos (criação ou fortalecimento dos comitês fronteiriços, por exemplo).

2.2.2 Desenvolvimento econômico integrado

O desenvolvimento e o dinamismo econômicos são condições sem as quais não serão verificadas melhoria da qualidade de vida da população e integração

regional. As principais linhas de ação do PDFF voltadas ao desenvolvimento econômico são: apoio aos APLs, qualificação profissional, capacitações em gestão de projetos e empreendedorismo, orientação das sub-regiões quanto às possibilidades de obtenção de recursos, estímulo à formação de linhas de crédito para pequena e média empresas, investimento em infra-estrutura rodoviária e de telecomunicações, apoio à articulação produtiva com países vizinhos e fortalecimento do Sistema S e sua articulação com as três esferas de governo e instituições de pesquisa.

Para facilitar o fluxo já existente nas localidades contíguas, as principais frentes de ação do PDFF para a integração dessas regiões são: apoio aos APLs transfronteiriços, participação em grupos *ad hoc* de integração fronteiriça (bi ou multilaterais), defesa da prática de benefícios e isenções ao comércio local, da prática de tarifas locais para a telefonia nas zonas de fronteira, desenvolvimento de normas específicas quanto à educação e ao exercício profissional, implantação de conexões rodoviárias, fomento à elaboração de Planos Diretores Integrados e ao planejamento conjunto da infra-estrutura física.

2.2.3 Condições de cidadania

O desenvolvimento da cidadania é relevante não somente para a inserção social desta população historicamente com dificuldade – ou impossibilidade – de exercer seus direitos, mas principalmente para o desenvolvimento de suas potencialidades. As principais iniciativas voltadas às condições de cidadania são: apoio às instituições de defesa dos direitos humanos, incentivo ao fortalecimento da representação de grupos prioritários nos fóruns de desenvolvimento, valorização e divulgação da cultura local, integração das ações de saúde e promoção de ensino bilingue, incentivo às discussões referentes à cidadania nos comitês fronteiriços, apoio à elaboração do documento de cidadão fronteiriço, além de articulação e apoio às demais iniciativas que impactem a inserção sociocultural e econômica do indivíduo.

2.2.4 Marco regulatório/legal

Considerando não somente o desenvolvimento nacional na Faixa de Fronteira, mas também a integração da economia nas zonas de fronteira, importa que a legislação que rege esta região se adapte às suas peculiaridades. A articulação para o desenvolvimento de uma estratégia regional envolve questões que extrapolam, inclusive, os limites institucionais nacionais. Sem a devida base legal, não se consegue organização social adequada para o desenvolvimento

regional, desestimula-se o investimento privado e inviabiliza-se, em muitos casos, o internacional. Ademais, o estudo das regras e dos acordos bi e multilaterais permite traçar o perfil das prioridades dos países quando o tópico é a integração fronteiriça. Importa que questões legais voltadas à cidadania dessas populações e integração regional comecem a figurar com maior frequência no cerne dos acordos entre países, a exemplo da fronteira Brasil–Uruguai (já em execução), e Brasil–Argentina. É necessário que se consolide um Estatuto da Fronteira mais geral para toda a zona de fronteira, e, caso a caso, suas especificidades conforme as possibilidades de acordos a serem firmados entre os diversos países.

Numa perspectiva histórica, os países limítrofes da América do Sul aplicaram regimes específicos para suas áreas de fronteira, geralmente qualificadas como “zonas ou faixas de segurança”, cujos critérios restritivos inibiam e restringiam a implementação de projetos de integração localizados nessas zonas ou faixas. Só recentemente se passou a pensar a zona de fronteira como espaço de integração econômica e política entre nações sul-americanas, mas as legislações dos países, com exceção da Colômbia, ainda não contemplam essa nova diretriz.

Ao observar a evolução normativa da Faixa de Fronteira brasileira, que variou ao longo da história de 66 km (dez léguas), 100 km e 150 km, verifica-se que sempre houve uma estrutura de Governo atuante sobre tal área, voltada para a presença militar; a colonização por nacionais e estrangeiros; o desenvolvimento de atividades referentes a concessões públicas (mineração e radiodifusão), as indústrias de interesse nacional com predominância de capital e trabalhadores nacionais.

É importante registrar que, desde o Império, o acompanhamento da ocupação da Faixa de Fronteira se deu por órgão específico: no Governo Imperial, por meio da Diretoria – Geral de Terras Públicas; após o Império, pelo Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN), Conselho de Segurança Nacional (CSN) e, atualmente, pelo Conselho de Defesa Nacional (CDN).

Nota-se que há em nossa legislação, especificamente naquela referente à Faixa de Fronteira e áreas indispensáveis à segurança nacional, atenção especial ao acompanhamento da presença estrangeira e ao desenvolvimento de atividades consideradas estratégicas.

A Lei nº 8.183/91 dispõe sobre a organização e funcionamento do CDN². Esta Lei foi alterada pela Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001³, que firmou a sucessão da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR). Assim, compete ao GSI/PR, como Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional (CDN) executar as atividades permanentes necessárias ao exercício da competência do referido Colegiado.

É importante salientar que o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, ao desenvolver atividades de Secretaria-Executiva do CDN, possui dupla atribuição, quais sejam: aquelas inerentes ao Conselho de Defesa Nacional (soberania nacional e defesa do Estado Democrático)⁴ e ainda as necessárias para prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional.⁵

Verifica-se que o Constituinte de 1988 manteve a praxe constitucional iniciada em 1934 de dotar o Estado de uma estrutura de Governo (CSSN, CSN, CDN) voltada para a segurança e defesa da nação, por meio da manutenção de sua soberania e preservação da ordem constitucional.

De acordo com o artigo 91 da Constituição Federal compete ao Conselho de Defesa Nacional “estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do estado democrático”. É a partir das análises advindas de processos administrativos para a concessão de ato de Assentimento Prévio, que tal Colegiado se mantém atualizado sobre a condução das atividades ali relacionadas, especialmente aquelas concedidas a particulares (p.ex. mineração), onde o Estado aguarda a criação de emprego e renda sobre o objeto concedido.

² Art. 16. O Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, com a composição e as competências previstas na Constituição, têm a organização e o funcionamento regulados pelas Leis nos 8.041, de 5 junho de 1990, e 8.183, de 11 de abril de 1991, respectivamente. Parágrafo único. O Conselho de Defesa Nacional e o Conselho da República terão como Secretários Executivos, respectivamente, o Chefe do Gabinete de Segurança Institucional e o Chefe da Casa Civil.

³ Esta Medida Provisória não foi convertida ainda em lei, porque é anterior à Emenda Constitucional nº 32, que fixou nova regra para as medidas provisórias, sob pena de perda de eficácia.

⁴ Art. 4º, da Lei nº 8.183/91.

⁵ Artigo 5º e § único, da Lei nº 8.183/91 c/c artigo 16, § único, da Lei nº 10.683/2003.

A Faixa de Fronteira, segundo a atual Constituição, é de até 150 km, e é considerada fundamental para defesa do território nacional, sendo que sua ocupação e utilização são reguladas em lei. A lei nº 6.634 de 2 de maio de 1979 regulamenta a Faixa de Fronteira, cujo regulamento está disposto no Decreto nº 85.064/80. A mencionada lei não proíbe atividades e não veda atuação de estrangeiros ou pessoas jurídicas estrangeiras na Faixa de Fronteira. Especificamente sobre aquisição de terras por estrangeiros, a própria Constituição, em seu artigo 190, estabelece que “lei regulará a aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional”. Neste sentido, aplica-se a Lei no 5.709/71, que é de âmbito nacional, sendo que em se tratando da Faixa de Fronteira, há apenas a remessa do processo administrativo do órgão federal competente para o Colegiado, que tem a responsabilidade de acompanhar e estudar assuntos referentes à soberania nacional e defesa do Estado Democrático.

A Lei no 6.634/79 não se aplica a comerciantes locais ou microempresários que não atuam nas áreas específicas ali indicadas, que em geral se destinam a cessionários de bens da União.

Atualmente, a Lei da Faixa de Fronteira tem possibilitado a manutenção atualizada de banco de dados sobre a condução de atividades ou áreas estratégicas concedidas a particulares, pessoas físicas ou jurídicas. A partir dos estudos do CDN é possível sugerir direcionamento de atuação do Governo Federal para garantia do desenvolvimento nacional e geração de emprego e renda. Por fim, registra-se que a atual Constituição deu tratamento especial à Faixa de Fronteira, considerando a sua importância estratégica e a complexidade local, principalmente em regiões fronteiriças.

Outro fator importante do marco legal diz respeito aos acordos bi e multilaterais, visto que estes estabelecem as bases jurídicas legais para o aperfeiçoamento das relações com os países vizinhos na zona de fronteira, no sentido de promover uma maior integração econômica e social e o desenvolvimento da região. Os acordos bilaterais mostram que a política governamental para as regiões de fronteira tem privilegiado negociações com cada país, ao invés de criar normas gerais que regulem as interações na Faixa de Fronteira como um todo, sendo a geografia e os diferentes graus de interações econômica e social fatos que influenciam e evidenciam o tratamento diferenciado na legislação.

A proposta do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira insere-se no debate de uma legislação mais abrangente e flexível tomando

por base as experiências de acordos bilaterais bem-sucedidas que podem ser adaptadas e ampliadas para os demais programas, estimulando a intensificação dos laços entre o Brasil e os países limítrofes ao longo de toda a Faixa de Fronteira e principalmente, contribuindo para as condições locais de cidadania e integração.

3 - A VERTENTE INTERNACIONAL DO PROGRAMA

As características da Faixa de Fronteira variam bastante ao longo de todo o território abrangido, conforme será demonstrado nos tópicos posteriores. Fora as peculiaridades que marcam o território do extremo Norte ao Sul do país, há também diferenças ditas "horizontais". Cidades limítrofes com países vizinhos, sendo gêmeas ou não, são mais diretamente afetadas por questões políticas, econômicas e diplomáticas dos países envolvidos.

No planejamento de políticas que demandam ações regionalizadas, casos que englobam prevenções diversas (saúde, meio ambiente, defesa civil, etc.), provisão de bens e serviços que precisam de maior escala para sua viabilidade ou até questões como a troca de informações e a promoção da cidadania para a população que habita a zona de fronteira, residente em um ou outro país, demandam ainda iniciativas específicas.

O planejamento e a sustentabilidade do desenvolvimento dessas regiões extrapolam os limites nacionais, dependendo, portanto, de instrumentos que observem as exceções, caso a caso, e possam, em conjunto com o país vizinho, elaborar regras especiais de funcionamento, respaldadas por acordos bi ou multilaterais. Dessa forma, a vertente internacional do PDFF demanda articulação com o Ministério das Relações Exteriores, responsável pela política externa brasileira.

Algumas ações importantes para a integração das nações sul-americanas podem não atender às especificidades das populações fronteiriças; acordos bilaterais são firmados, assim como ações de política internacional são levadas a cabo, sem apresentar necessariamente efeitos satisfatórios nos espaços de interação física entre os países, dadas as peculiaridades das áreas de fronteira que, na prática, demandam regimes especiais para regê-las e garantir a isonomia preconizada pela Constituição Federal.

Em virtude da extensão territorial da Faixa de Fronteira, de suas diferenças explícitas e das relações diferenciadas com dez países, há clareza de que a atuação nesta faixa não pode estabelecer-se a partir de um padrão único de atuação.

A criação de Comitês de Fronteira (CF) binacionais, bem como a reativação e o fortalecimento daqueles já existentes, podem representar uma ferramenta significativa para a otimização da infra-estrutura existente, assim como a

integração das ações marcadas por cunho regional, caso específico de ações de vigilância, planejamento do uso sustentável do meio ambiente, dentre outros.

Fora as ações intrinsecamente regionais, existem outras tantas que ao serem planejadas de forma integrada criam sinergias diversas, permitindo, melhor planejamento da atuação no espaço, evitando competições, por vezes, predatórias para o desenvolvimento local. Integrar também pode significar adequação de escala até a competitividade necessária para um mercado global.

Ademais, os CFs podem servir para a identificação das demandas locais, (em muitos casos equacionáveis em instâncias locais), dar transparência a estas e buscar os meios viáveis de executar ações para o desenvolvimento integrado com os países vizinhos, promovendo espaço para as vozes de atores municipais, estaduais e federais da sociedade civil dos dois lados, uma vez articulados.

Um dos objetivos mais imediatos do PDFF em sua atuação internacional é o de apoiar o Itamaraty na revitalização dos Comitês de Fronteira já existentes para que passem a atuar, no plano local, como efetivo mecanismo binacional de integração fronteiriça. Os CFs – co-presididos pelos titulares das repartições consulares brasileira e do país vizinho respectivo e integrados pelas "forças vivas" locais (prefeitos, vereadores, empresários, associações comerciais, representantes militares e das polícias federais, etc.) – funcionam como fórum de discussão dos problemas típicos de cidades de fronteira, permitindo que as demandas locais em termos de saúde, educação, meio ambiente, segurança, comércio fronteiriço, projetos de infra-estrutura (manejo de lixo, esgotos, tratamento de água, malha viária, etc) tenham ressonância e boa acolhida nos órgãos das administrações estaduais, departamentais, provinciais e federais sediados nas cidades de fronteira.

As dificuldades no processo de revitalização dos CFs são diversas, podem ser atribuídas não somente à complexidade e à dificuldade intrínseca de concertação entre países, tendo suas leis nacionais e prioridades políticas próprias, mas ao próprio histórico de atuação dos comitês: até em função da conformação política de quando foram criados, os comitês apresentavam estrutura muito "oficialista", e, em função disso, falhavam em captar na sociedade as questões que mais a afetavam¹. Ademais, não são poucos os casos em que a atuação dos CFs enfrentou dificuldades para tratar das questões apresentadas e dar continuidade aos debates travados, falhando, portanto, em promover a equação das questões

¹ O que comprometia não somente a legitimidade das prioridades identificadas para o desenvolvimento da zona de fronteira como a qualidade da informação reunida.

apontadas nos fóruns. Adicione-se a isso o fato de que, por motivos diversos, a deliberação nos Comitês de Fronteira não conseguia alcançar a segunda instância, ou seja, a chancelaria dos países, perdendo sua eficácia como ferramenta para a elaboração dos regimes especiais a serem observados nas zonas fronteiriças.

Apesar do baixo grau de institucionalização normalmente observado com relação aos Comitês de Fronteira, é possível se comprovar a efetividade destes na fronteira do Brasil com o Uruguai. Com a implementação da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai, instituída em abril de 2002, foi dirimida a questão referente à qualidade das informações locais, uma vez que foram constituídos Grupos de Trabalho para discussão das questões com a sociedade (Saúde, Educação e Formação Profissional, Cooperação Policial e Judicial e Meio Ambiente e Saneamento), encarregados de dar continuidade aos planos de ação traçados para o desenvolvimento da fronteira em questão e, posteriormente, reportar-se às chancelarias, em Reuniões de Alto Nível, visando viabilizar a equação para as questões apresentadas.

Os Comitês na Fronteira entre o Brasil e o Uruguai representam, portanto, importantes mecanismos institucionais para a cooperação fronteiriça, tendo até mesmo alguns focos geográficos localizados: a Comissão para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM) e a Comissão para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí (CRQ), hoje em análise de planejamento integrado.

Essa nova agenda vem suscitando excelentes resultados e transformando-se em paradigma a ser adaptado e seguido nas fronteiras com os demais países; vem sendo adotada como modelo para outras experiências de desenvolvimento de áreas fronteiriças. O objetivo principal é, desse modo, contemplar questões que demandem regras e normas diferenciadas daquelas praticadas pelos Estados, que precisem ser planejadas em parceria com a nação vizinha. Busca, ainda, verificar a possibilidade de fortalecimento da elaboração de um Estatuto das Fronteiras que resultaria da discussão integrada dos diversos aspectos relacionados à vida na fronteira, a exemplo de comércio, saúde, assuntos trabalhistas, educacionais, migratórios, de transporte, de desenvolvimento econômico e outros que tendam a impulsionar a integração entre as comunidades de fronteira, com vistas à melhoria da qualidade de vida de suas populações.

Algumas iniciativas já caracterizam essa nova sensibilidade em relação às peculiaridades dos municípios limítrofes. Há entendimentos bilaterais, alguns já formalizados e outros em andamento, que atendem à necessidade de regulação das cidades-gêmeas, ora chamadas de localidades fronteiriças vinculadas, a exemplo de acordos com a Argentina, Peru e Colômbia.

Para a atuação da vertente internacional do PDFF, o Ministério da Integração Nacional, no âmbito da Secretaria de Programas Regionais, tem-se articulado com o Ministério das Relações Exteriores, buscando a atuação conjunta, dentro do limite de sua competência, com o intuito de fortalecer o processo de disseminação de informações e encaminhamento das questões cuja definição ocorrem em âmbito nacional.

4 - ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

O Ministério da Integração Nacional envida esforços em parceria com organizações públicas e privadas no intuito de consolidar as informações existentes sobre a Faixa de Fronteira e produzir as que forem necessárias, possibilitando a realização de ações que levem em conta sua missão institucional de integração nacional e desenvolvimento regional, num esforço de desenvolvimento articulado com os países da América do Sul. Nesse sentido, um importante parceiro do MI é o Ministério das Relações Exteriores, sem o qual reais avanços transnacionais e de cidadania para a população fronteiriça não seriam possíveis.

O Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira é implementado mediante o estabelecimento de parcerias estratégicas, busca a transversalidade institucional para a integração de ações convergentes. O PDFF visa a agregar contribuições específicas à estruturação da Faixa de Fronteira, contemplando ações de planejamento estratégico, de apoio a atividades econômicas, de infra-estrutura urbana e de melhorias sociais na região.

A elegibilidade dos projetos prioritários a serem apoiados pelo PDFF é definida nessas parcerias, mantendo-se como norteador o caráter estruturante de seus objetivos e a integração, quando for o caso, com as ações do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso).

Visando à eficiência na atenção das metas prioritárias do Governo Federal referentes à integração regional e internacional e ao desenvolvimento sustentável, a estratégia de implementação do PDFF segue três grandes linhas de ação, assim resumidas:

- I) Desenvolvimento integrado das sub-regiões que contém cidades-gêmeas;
- II) Articulação das prioridades do PDFF com o desenvolvimento das mesorregiões prioritárias;
- III) Melhoria das condições econômicas, sociais e de cidadania das sub-regiões que compõem a Faixa de Fronteira.

4.1 Apoio ao desenvolvimento integrado das sub-regiões das cidades-gêmeas

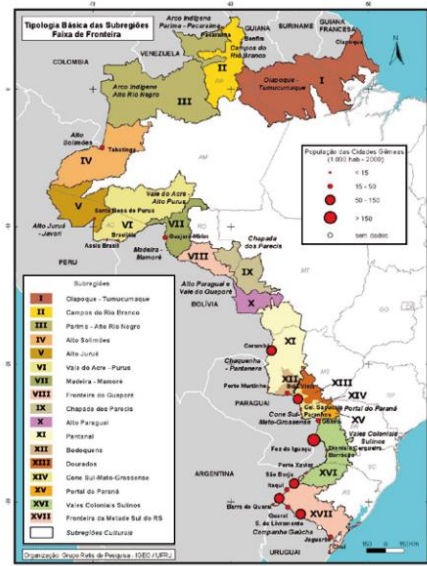
Segundo a orientação do Comitê Executivo da Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, foi priorizado o desenvolvimento integrado das cidades-gêmeas nesta primeira etapa de ação de desenvolvimento da Faixa de Fronteira, baseado nas potencialidades locais, cujo padrão de atuação é articulado. Contemplando as diretrizes da PNDR e visando fortalecer e propiciar sustentabilidade para as ações implementadas, optou-se por uma atuação sub-regional.

A priorização de atuação em sub-regiões que contém cidades-gêmeas é decorrente do fato de a nova ordem mundial identificar cidades contíguas como uma oportunidade de fortalecer e catalisar os processos de desenvolvimento sub-regional e de integração internacional, fundamentais para a competitividade nacional. É também um resposta à dívida social que o Estado tem com essas populações historicamente em situação desvantajosa.

4.1.1 Interações com os países vizinhos

Para melhor entender as relações que regem a zona de fronteira, faz-se necessário definir algumas noções e conceitos para compreender a organização socioterritorial e a construção da cidadania na Faixa de Fronteira do Brasil com os países sul-americanos.

Mapa 2 - Cidades-gêmeas e tipologia das sub-regiões da Faixa de Fronteira



Mapa 4 - As Mesorregiões cujos recortes territoriais estão parcial ou totalmente na Faixa de Fronteira



4.3 Melhoria das condições econômicas, sociais e de cidadania das sub-regiões que compõem a Faixa de Fronteira

As ações aqui propostas têm o objetivo de articular os atores da Faixa de Fronteira¹⁰ em torno de projetos de desenvolvimento comuns e de construção de percepções da realidade local e sub-regional, assim como provocar a elaboração de agenda para a superação dos obstáculos e a utilização das potencialidades. Sua estratégia de atuação engloba o empoderamento do capital social, o incentivo a Arranjos Produtivos Locais, a promoção da articulação dos atores e o estímulo à infra-estrutura econômica, social e gerencial. A articulação da sociedade civil organizada com os Comitês de Fronteira é de suma importância para que, ao se iniciar a atuação do programa a partir dos projetos de desenvolvimento, questões relativas às fronteiras sejam contempladas. O objetivo é, ainda, ampliar o conhecimento compartilhado entre o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e o maior número possível de municípios inseridos nesse espaço geográfico.

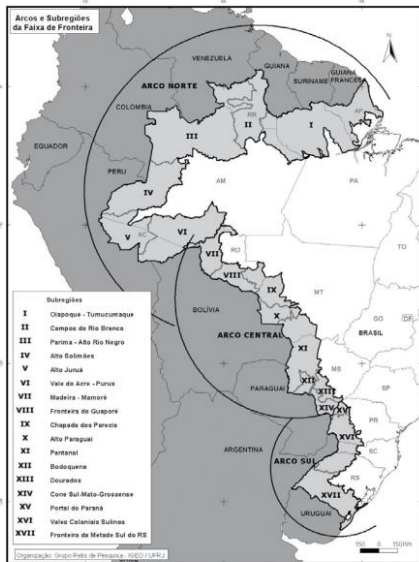
Vislumbra-se a ampliação da área geográfica coberta efetivamente pelo PDFF, estimulando a implementação de programas sub-regionais, dividida nos três grandes arcos propostos. Para tanto, será utilizada a tipologia de sub-regiões a partir da proposta do Grupo Retis e promovida sua adequação ao aprofundamento acerca da dinâmica local. As sub-regiões serão, também, definidas em função de afinidades sociais, culturais, históricas, étnicas e de potencialidade e dinamismo econômico que sejam fortes o suficiente para otimizar iniciativas conjuntas.

4.3.1 Sub-regionalização da Faixa de Fronteira¹¹

Uma característica importante do PDFF, coerente com sua diretriz de desenvolvimento regional, refere-se à abordagem da Faixa de Fronteira em arcos e espaços sub-regionais, permitindo otimizar e catalisar o aproveitamento de peculiaridades da organização social, das características produtivas locais: sociais, econômicas, políticas e culturais. Dessa forma a Faixa de Fronteira foi dividida em três grandes arcos – Norte, Central e Sul – e, preliminarmente, em 17 sub-regiões, cujas características principais estão listadas a seguir:

¹⁰ As três esferas de Governo, sociedade civil, setor privado e representantes dos países vizinhos.
¹¹ Para maiores detalhes, vide estudo intitulado Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, coordenado pelo Grupo Retis, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2005.
<http://www.igeo.ufrj.br/gruporetis/programafronteira/tiki-index.php?page=Bemvindo>

Mapa 5 - Arcos e sub-regiões da Faixa de Fronteira



4.3.1.1 Arco Norte¹²

O Arco Norte abrange a Faixa de Fronteira dos Estados do Amapá, do Pará, de Roraima, do Amazonas e Acre. Apesar de também fazer parte da Amazônia Legal, a base produtiva e outros indicadores socioeconômicos apontaram no sentido de deslocar a Faixa de Fronteira de Rondônia para o Arco Central (observação igualmente válida para o estado de Mato Grosso, outro estado componente da Amazônia Legal).

Diferenças na base produtiva e na posição geográfica e o predomínio de população indígena foram os principais critérios para a definição das sub-regiões do Arco Norte. Apesar de fluxos migratórios procedentes de outras regiões do país (principalmente do Nordeste), a Faixa de Fronteira Norte constitui um "arco indígena", tanto do ponto de vista do território (presença de grandes áreas de reserva) como da identidade territorial (importância étnico-cultural indígena mesmo fora das áreas de reserva).

A Sub-Região I caracteriza-se por englobar uma grande extensão da Floresta Amazônica, além de áreas de Campo e Savana. Estende-se desde a foz do Oiapoque até o Sul do Estado de Roraima e o Noroeste do Estado do Amazonas; apresenta baixa densidade de povoamento com mobilidade transfronteiriça intermitente de grupos indígenas. Sua base produtiva está ligada à extração florestal (madeira e lenha) e mineral (bauxita), agricultura (mandioca e banana), pecuária (bubalinos e bovinos) e silvicultura (indústria de papel). Apresenta problemas de invasão de áreas indígenas pelos madeireiros e pelos garimpeiros, além de destruição da floresta pela extração desordenada. Predominam o emprego urbano e o trabalho autônomo. Além disso, está marcada por baixo grau de desenvolvimento regional, reduzido grau de empresariamento, baixa densidade social e elevado grau de analfabetismo da população. A presença de pequenas indústrias (processamento de alimentos, ração e moagem, frigoríficos e laticínios, serrarias, pasta/celulose em Laranjal do Jari, movelaria, piscicultura, maquinário e equipamentos, cerâmica, construção, têxtil/confeção) voltadas para o mercado interno e externo sinaliza certo potencial de desenvolvimento industrial da região, caso cresça a oferta de energia com a expansão de redes de distribuição.

A Sub-Região II, localizada na porção Leste do Estado de Roraima, fronteira com a Guiana e a Venezuela, caracteriza-se como uma região de Savana e Campos com forragens naturais propícias para a criação de gado, com alto potencial para agricultura. Apresenta maior conectividade em razão de sua malha rodoviária ser

¹² Ver no Anexo V a lista dos municípios que compõem as sub-regiões do Arco Norte.

a mais desenvolvida do Arco Norte, marcada pela presença da capital estadual, Boa Vista, que projeta sua área de influência para além dos limites nacionais. A sub-região tem povoamento rarefeito e abriga as maiores extensões contínuas de terras indígenas, é também a que apresenta maior proporção de população rural e indígena da Faixa de Fronteira brasileira. Sua estrutura produtiva está voltada para a agricultura (mandioca, milho, arroz) e a extração vegetal, com destaque para a produção de piaçava, mas o grau de empresariamento, a disponibilidade de serviços de apoio à produção e as densidades técnico-tecnológica e social são muito baixos, sem dinamismo econômico. Como principais problemas, listam-se os conflitos de terras entre indígenas e não indígenas, o tráfico de drogas (*Cannabis sativa*) com a Guiana e as rotas de contrabando com o Caribe.

A Sub-Região III estende-se desde as Serras de Pacaraima e Paríma e a Terra Indígena Ianomâmi (divisa Brasil–Venezuela) até os Vales do Rio Negro e Japurá a Oeste, na região conhecida como “Cabeça do Cachorro”. Possui grande extensão territorial e povoamento rarefeito, abriga diversas reservas indígenas ao longo dos rios, sendo São Gabriel da Cachoeira a cidade de maior aglomeração (11.499 habitantes). A estrutura produtiva está voltada para a agricultura da mandioca, do arroz e do milho e para a extração vegetal, com destaque para a produção de piaçava. O grau de empresariamento, a disponibilidade de serviços de apoio à produção e as densidades técnico-tecnológica e social são muito baixos e não se observa dinamismo econômico. As atividades agrícolas são as maiores empregadoras, predominando o trabalho por conta própria, como são classificados os trabalhos indígenas. A sub-região constitui-se numa imensa zona-tampão fronteiriça, onde o reconhecimento das terras indígenas e a criação de unidades de conservação atuam no sentido de estabilizar o povoamento e dificultar a entrada de frentes pioneiras internas e externas. Apresenta diversos problemas, como incursões de garimpeiros brasileiros e estrangeiros, ação de redes internacionais de tráfico de cocaína e pasta de coca, proximidade com áreas de conflito colombianas e uma incerteza quanto ao comportamento indígena em relação a estas questões.

A Sub-Região IV, situada no Estado do Amazonas, possui uma localização estratégica na Faixa de Fronteira, por ser a mais importante porta de entrada da parte ocidental da Bacia Amazônica, um dos principais corredores de integração sul-americana. Nesse espaço, encontram-se unidos O Brasil, O Peru e a Colômbia, os maiores países amazônicos. A comunidade indígena Ticuna, presente nos três países, marca fortemente a identidade dessa sub-região, também formada por população urbana e rural. A base produtiva está calcada no extrativismo vegetal (madeira em toras, castanha e frutas) e na agricultura (mandioca e banana). Os

grandes problemas regionais são a baixa formação da mão-de-obra local e a baixa densidade institucional.

A Sub-Região V localiza-se no Extremo-Oeste do Brasil, a maior parte no Estado do Acre, na divisa com o Peru, sendo atravessada pelos Vales do Alto Juruá e Ipixuna (AC/AM). Com população de 213 mil habitantes (54% rural), composta principalmente por índios e mestiços, tem como maior cidade Cruzeiro do Sul, com 40 mil habitantes. A base produtiva tem no extrativismo vegetal (madeira e látex) e na agricultura da mandioca, do arroz e do milho suas principais atividades. A fruticultura tem pouca expressão, sendo a produção de banana para o consumo local a mais representativa. Na indústria, destaca-se a fabricação de farinha de mandioca, de excelente qualidade, exportada para outros estados, e a moagem e torrefação de café. Apresenta baixa estabilidade econômica com o afluxo populacional, sendo elevado o índice de desequilíbrio interno dos municípios, em termos fundiários e de distribuição de renda. O tráfico de cocaína entre o Brasil, o Peru e a Colômbia, aliado à baixa densidade demográfica, é um problema antigo da sub-região.

A Sub-Região VI é a mais densamente povoada do Arco Norte. Interliga-se tanto pela BR-364 (Rio Branco e Porto Velho) como pela BR-317 (Brasília e Assis Brasil); apresenta triplice fronteira com Peru e a Bolívia (Assis Brasil). A base produtiva caracteriza-se pela exploração vegetal e florestal e pela silvicultura (especialmente extração de madeira em tora e extração de látex); a pecuária possui o maior rebanho bovino do Arco Norte, sendo o principal produtor de leite e de castanha-do-pará, é a maior produtora de mandioca, arroz e milho (escoado na capital, no entorno e em outros estados); fruticultura (maior produtora de banana), café e palmito. Destaca-se, ainda, a exploração de metais não metálicos em Serra Madureira. Há predomínio do emprego rural ligado à agricultura. O setor industrial existente concentra-se na capital (dez ramos industriais): agroindústria, produtos da pecuária, madeira/moveleira, metal-mecânico, cerâmica, construção, têxtil, turismo, automotiva e química. Apresenta baixo valor da produção, baixo grau de empresariamento, de serviços de apoio à produção e de densidade técnico-tecnológica. Além disso, percebe-se baixa densidade institucional e social, se comparada aos Arcos Sul e Central. No entanto, a base produtiva é diversificada.

Em função das características anteriormente descritas, observa-se, preliminarmente, a potencialidade de desenvolvimento dos seguintes Arranjos Produtivos Locais:

- Agroindústria
- Aquicultura/piscicultura
- Artesanato
- Atividade pesqueira
- Beneficiamento de frutas regionais
- Bovinocultura, principalmente criação de búfalos associada à indústria de laticínios
- Construção civil
- Extração e beneficiamento de látex
- Fabricação de artefatos de piaçava (vassouras)
- Floricultura
- Madeira e Moveleira
- Mandiocultura
- Turismo

4.3.1.2 Arco Central¹³

O Arco Central abrange a Faixa de Fronteira dos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Oito sub-regiões foram identificadas, um indicador de grande diversidade nos tipos de organização territorial. A unidade do Arco deriva do caráter de transição entre a Amazônia e o Centro-Sul do país e de sua posição central no subcontinente. É nele que se encontram as duas grandes bacias hidrográficas sul-americanas, a Bacia Amazônica e a Bacia do Paraná–Paraguai. Como nos outros Arcos, diferenças na base produtiva e na identidade cultural foram os critérios para a divisão em sub-regiões.

A Sub-Região VII ocupa posição estratégica, de enlace entre o Vale do Amazonas, o Vale do Acre e o Sudeste do país, por meio da BR-364 e da hidrovía Rio Madeira. Concentra 20% da população do Arco Central, sendo 80% urbana. O perfil produtivo da sub-região é urbano-industrial, apresentando a terceira maior concentração de empresas agroindustriais do Arco Central. Destacam-se em Porto Velho, além das indústrias de alimentos, as indústrias de confecções, desdobramentos de madeira, metal-mecânica e de construção, além de importante rede hoteleira. A polarização exercida por Porto Velho dificulta o crescimento de empreendimentos

¹³ Ver no Anexo VI a lista dos municípios que compõem as sub-regiões do Arco Central.

industriais no restante da sub-região. Outro problema relevante é o tráfico de drogas existente, que estimula e reforça correntes de contrabando na fronteira.

A Sub-Região VIII localiza-se inteiramente no Estado de Rondônia. Devido a projetos de colonização da década de 1970, possui uma infra-estrutura fundiária de pequenas e médias propriedades, às margens da BR-364, ligadas à produção agropecuária e madeireira, que extrapola o limite internacional em busca de madeiras nobres (Bolívia). O perfil regional deste segmento é rural (53% da população). O principal produto comercial é o café, seguido da extração de madeira em tora e do arroz. Abriga 9% do rebanho bovino do Arco, principalmente voltado para a produção de leite *in natura* destinada ao mercado local e, secundariamente, a servir de matéria-prima para os pequenos laticínios dispersos pela região. A produção cafeeira é pouco beneficiada na região, enquanto a cadeia produtiva da madeira apresenta certo potencial de desenvolvimento. A agroindústria tem razoável potencial de desenvolvimento, tanto a partir do café como da pecuária leiteira. Outro potencial desta sub-região é a estrutura fundiária baseada em pequenas e médias propriedades com pequena especialização na produção de banana e melancia.

A Sub-Região IX estende-se desde o sudoeste de Mato Grosso até o sul de Rondônia, não apresentando municípios limítrofes à divisa internacional. Concentra pouco mais de 10% da população do Arco Central, sendo 75% residente em área urbana. A base produtiva é caracterizada pela diversidade, com destaque para o cultivo da soja, que representa 62% da produção agrícola sub-regional, seguido do algodão (19%) e do extrativismo vegetal (madeira em tora). O rebanho bovino de corte e o leiteiro representam 16% do rebanho do Arco Central, com destaque para a produção leiteira (22% da produção total do Arco). O principal problema da sub-região é a concentração produtiva técnico-tecnológica e de serviços nas três principais cidades (Tangará da Serra/MT, Pimenta Bueno/RO e Vilhena/RO). Um segundo problema é o forte contraste entre municípios dinâmicos, com alta densidade social, e municípios com baixo nível de desenvolvimento social. O terceiro problema é o desequilíbrio interno, inclusive em áreas dinâmicas, de cultivo de soja. A diversificação produtiva, o elevado grau de empresariamento urbano e rural, a posição geográfica favorável e a capitalização das atividades são fatores potencialmente favoráveis à consolidação do desenvolvimento regional nos próximos anos.

A Sub-Região X estende-se em semi-arco ao sul da Chapada dos Parecis, divisor de águas entre a Bacia Amazônica e a Bacia do Paraguai–Paraná (Estado de Mato Grosso). Apresenta baixa densidade demográfica, altos índices de urbanização

FAIXA DE FRONTEIRA

e somente uma cidade de maior porte, Pontes e Lacerda (28.560 habitantes). A base produtiva está ligada principalmente à criação de gado bovino, tanto de corte como leiteiro. A extração de madeira em toras faz-se presente, assim como a extração de madeira para lenha e carvão vegetal. Plantações de hevea para a produção de látex coagulado tornam a sub-região a principal produtora do Arco Central. Na fruticultura, a laranja e a banana destacam-se como produtos mais importantes para a região. Os principais problemas são o baixo nível de investimento nas atividades agropecuárias, que se reflete em baixo valor da produção, e a baixa diversificação produtiva. O maior potencial dessa sub-região é sua posição geográfica. Bem servida de rios navegáveis, sem nenhuma grande cidade polarizadora, apresentando grande variedade de solos, a sub-região pode se tornar produtora de gêneros alimentícios e derivados do leite para as sub-regiões vizinhas.

A Sub-Região XI é um dos lugares do Brasil mais conhecidos por uma "paisagem-símbolo". O turismo ecológico tem atraído grande número de visitantes estrangeiros e nacionais, uma fórmula inteligente de reverter a estagnação da economia regional, sem alterar em demasia o meio geográfico. Reúne nove municípios dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Domínio de grandes grupos indígenas no passado, a apropriação de terras pelos estancieiros e pelos extratores da erva-mate reduziu de forma drástica os territórios indígenas, restando apenas oito reconhecidos oficialmente. Existem diferenças entre o Pantanal Norte e o Pantanal Sul no que se refere ao perfil de uso do solo e à intensidade de interações transfronteiriças. Na base produtiva, destaca-se a pecuária; o rebanho bovino dessa sub-região é o segundo maior da Faixa de Fronteira, depois da Campanha Gaúcha, e a produção leiteira tem importância regional. A fruticultura está se consolidando (banana, abacaxi, limão, laranja, uva, manga e caju), e, entre as lavouras temporárias, destacam-se a produção de mandioca, arroz e cana-de-açúcar. A extração de madeira em tora é importante em Porto Murtinho. A baixa diversidade produtiva, os baixos valores da produção agrícola e extrativista e a inexistência de uma cadeia produtiva vinculada à pecuária são problemas a serem enfrentados na sub-região. Por fim, o turismo ecológico permanece como a melhor opção para resguardar a riqueza ambiental do local.

A Sub-Região XII pode ser caracterizada como zona de transição entre a criação extensiva de gado do Pantanal e a expansão do cultivo mecanizado de soja. Ocupa posição exocêntrica a Sudoeste de Mato Grosso do Sul. Apresenta 2% da produção extrativa de madeira em tora do Arco Central e 3% da indústria de transformação, a mais fraca de todo o Arco. Caracteriza-se também por baixo

PROGRAMA DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA | 39

SPR

grau de empresariamento agrícola, ausência de praça atacadista, baixo nível técnico-tecnológico, porém com média a alta densidade social. A base produtiva está voltada basicamente para a agroindústria da soja e da mandioca procedente do Paraguai, sendo o turismo a principal fonte geradora de empregos (urbanos). O perfil industrial é de pequenas indústrias de cerâmica e uma unidade de tecelagem. O problema maior da sub-região é o baixo grau de especialização e sua forte dependência em relação às sub-regiões vizinhas. A atividade turística poderia se tornar uma especialização da sub-região. A ausência de infra-estrutura aeroportuária e a falta de clareza quanto ao tipo de clientela que se quer atingir prejudicam o desenvolvimento. O Parque Nacional da Serra da Bodoquena tem seu potencial turístico ainda pouco utilizado. Além disso, municípios da Sub-Região têm reservas mineralógicas ainda por ser exploradas.

As Sub-regiões XIII e XIV são duas das mais complexas e desafiadoras da Faixa de Fronteira. Conhecidas na mídia por problemas relacionados ao narcotráfico e a contrabandos diversos, a região é uma das mais ricas do Brasil em termos de atividades agropecuárias (criação de gado de corte e leiteiro, cultivo de soja, mandioca). A base produtiva está ligada à agricultura, à pecuária e ao agronegócio. Destaca-se a extensa rede de armazenamento e secagem da soja e a expansão do cultivo da mandioca para a produção do amido. O Pantanal é a região por excelência da criação extensiva de gado bovino (corte e leiteiro), inicialmente voltado para a produção de charque, depois para a venda de bezerros; hoje muitas fazendas também exploram o turismo rural. A presença do Parque Nacional da Serra da Bodoquena, relativamente próximo ao pólo turístico fomentado pelo Governo Estadual, sugere a possibilidade de um "corredor turístico" na área. Nas Sub-Regiões de Dourados e Cone Sul-Mato-Grossense aparecem grandes fazendas de criação e engorda de gado bovino, no entanto existe pouco interesse dos grandes criadores em estimular a cadeia produtiva da bovinocultura de corte, verticalizando-a. Atualmente, o Pantanal Sul abriga a bacia leiteira de Aquidauana, apresentando produção expressiva de leite *in natura* com tecnologia de restrição. Um fator positivo é a existência de diversas associações de produtores leiteiros empenhados na melhoria técnica do produto.

Em função das características anteriormente descritas, observa-se, preliminarmente, a potencialidade de desenvolvimento dos seguintes Arranjos Produtivos Locais:

- Agroindústrias
- Apicultura
- Bovinocultura

40 | SECRETARIA DE PROGRAMAS REGIONAIS

FAIXA DE FRONTEIRA

- Construção civil
- Cultivo de soja
- Cultivo de café e arroz
- Desdobramentos de madeira
- Erva-mate
- Fruticultura
- Indústria de amido
- Indústria metal-mecânica
- Indústria têxtil
- Indústrias de confecção
- Madeira/movelaria
- Mandioca
- Mineração
- Pecuária leiteira e bovina
- Pesca/piscicultura
- Turismo
- Turismo ecológico

4.3.1.3 Arco Sul¹⁴

O Arco Sul compreende a Faixa de Fronteira dos Estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, correspondente à área mais meridional do país. Embora com importantes diferenciações intra-regionais, trata-se do espaço com a mais intensa influência do legado socioeconômico e cultural europeu ao longo da Faixa, e aquele mais intensamente afetado pela dinâmica transfronteiriça decorrente do projeto de integração econômica promovida pelo Mercosul. Sua diferenciação interna exige a distinção de pelo menos três sub-regiões principais: o Portal do Paraná, no Noroeste paranaense; os Vales Coloniais Sulinos, subdivididos em três segmentos – Sudoeste do Paraná, Oeste de Santa Catarina e Noroeste do Rio Grande do Sul; e o segmento de fronteira da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul (segmento de fronteira conhecido culturalmente como Campanha Gaúcha).

¹⁴ Ver no Anexo VII a lista dos municípios que compõem as sub-regiões do Arco Sul.

PROGRAMA DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA | 41

SPR

A Sub-Região XV situa-se no Noroeste do estado do Paraná, na zona de transição entre os Arcos Central e Sul. Diferencia-se tanto pela base produtiva quanto pela identidade cultural (marcada pelo afluxo migratório). A região é dividida em três subespaços. Possui o segundo maior grau de urbanização do Arco Sul, inferior apenas àquela registrada na Sub-Região da Campanha Gaúcha. A base produtiva é caracterizada da seguinte forma: as atividades de extração vegetal e florestal e de silvicultura representam apenas 1,27% da produção total do Arco Sul. A extração de madeira é praticamente inexistente. A região apresenta um relativo dinamismo do setor industrial madeireiro/moveleiro. Há predominância da bovinocultura de leite em relação à pecuária de corte. A cadeia produtiva de couro e calçados não apresenta um desenvolvimento notável. Outras atividades de criação animal são inexpressivas na sub-região, à exceção da avicultura, também destinada ao abastecimento do mercado local. O Portal do Paraná distingue-se, porém, pela produção de casulos do bicho-da-seda – maior produtor de toda a faixa. A agroindústria (lavouras temporárias e permanentes e fruticultura) é a principal atividade produtiva da sub-região. No caso da indústria têxtil, a região beneficia-se da proximidade com São Paulo, com os centros paranaenses Maringá e Londrina e com o pólo de confecções de Cianorte para o fornecimento de insumos industrializados. O setor da construção civil, pouco dinâmico se comparado ao restante do Arco Sul, é altamente evocativo do peso da economia urbana de Umuarama para a região. Algumas potencialidades podem ser destacadas para a região, a começar por sua própria especialização produtiva no setor agroindustrial. Em relação à colonicultura, a sub-região desfruta de posição privilegiada tanto em relação ao mercado consumidor quanto a outras regiões produtoras. Atividades produtivas emergentes, como a produção de casulos de bichos-da-seda e a apicultura, ou mesmo atividades tradicionais, como a fruticultura de laranja e de abacaxi, podem se beneficiar da estrutura agrária ainda persistente na região, caracterizada pela pequena propriedade rural, ainda que esta esteja sofrendo um processo de reorganização interna com a expulsão de importantes contingentes populacionais para as áreas urbanas. No que se refere ao apoio à verticalização das cadeias produtivas e ao fomento aos APLs, a sub-região carece de maiores investimentos no desenvolvimento técnico-tecnológico e institucional, ambos altamente concentrados na cidade de Umuarama. O mesmo entrave atinge a distribuição dos serviços à produção na região, a saber, a extrema concentração no centro de maior hierarquia da sub-região.

A base produtiva da Sub-Região XVI está caracterizada pelas atividades de extração vegetal e florestal e de silvicultura. A cadeia produtiva madeireira/movelaria encontra-se amplamente desenvolvida; ainda no que se refere

42 | SECRETARIA DE PROGRAMAS REGIONAIS

às atividades extrativistas, destaca-se a tradicional produção ervaiteira. Nas atividades pecuárias (criação e derivados), explora-se tanto a bovinocultura de leite quanto de corte; essa sub-região sedia importante base leiteira, possui empresas de abate/ curtimento/couro e calçados. A agroindústria também se destaca na sub-região.

A despeito da forte especialização produtiva na cultura de grãos, em especial na sojicultura, observa-se uma alta diversificação da produção agrícola. No caso da fruticultura, destacam-se os cultivos de laranja e uva, predominantemente. A indústria de transformação de produtos agrícolas apresenta um perfil bastante diversificado; existe também uma forte especialização na produção de maquinaria para uso agrícola. Observa-se também uma importante aglomeração de indústrias de fabricação de tecidos e artigos de malha.

Com relação à dinâmica populacional, observou-se, na última década, um forte fluxo para as áreas urbanas. Nesse sentido, torna-se fundamental o fomento às atividades urbanas capazes de absorver crescentes contingentes de mão-de-obra, em especial nos centros médios urbanos, e às atividades que agreguem valor aos produtos da fruticultura na zona rural. Ademais, é necessário explorar o potencial inerente ao cultivo da erva-mate em toda a sub-região, posto que se trata de um produto tradicionalmente vinculado à base produtiva dos segmentos que a compõem e que possui ampla penetração nos mercados consumidores da Argentina, do Paraguai e do Uruguai.

A Sub-Região XVII caracteriza-se pelo alto grau de urbanização da maioria de seus municípios, representando o maior índice agregado no contexto do Arco Sul (82%). É composta por municípios de grande extensão, se comparados ao restante do Arco Sul. Na base produtiva, observa-se uma forte especialização no trinômio bovinocultura de corte, ovinocultura e rizicultura – atividades voltadas para o abastecimento do mercado nacional e para a exportação. O aproveitamento das atividades tradicionais como a bovinocultura (por meio do apoio à expansão da cadeia de couros e calçados) e o beneficiamento da lã para a indústria têxtil apresentam-se como importantes potencialidades da sub-região. Embora se observe o desenvolvimento do cultivo de soja, a apicultura é também uma atividade em expansão. Entretanto, uma das principais bases do desenvolvimento sub-regional reside no aproveitamento do potencial logístico e de integração com os países vizinhos. Cumpre fomentar a expansão dos serviços de apoio logístico (armazenamento, distribuição e intermediação comercial) nos centros sub-regionais, em especial nos fronteiriços estratégicos, ampliando a competitividade dos produtos sub-regionais nos países do Mercosul.

Em função das características anteriormente descritas, observa-se, preliminarmente, a potencialidade de desenvolvimento dos seguintes Arranjos Produtivos Locais:

- Agroindústria
- Setor industrial madeireiro/moveleiro
- Setor têxtil
- Erva-mate
- Fruticultura
- Setor industrial de bebidas e conservas
- Fabricação de produtos cerâmicos
- Insumos agrícolas (maquinaria)
- Bovinocultura de corte
- Ovinocultura
- Rizicultura
- Vitivinicultura
- Turismo
- Apicultura (em ascensão)

5 - INICIATIVAS DE AÇÃO TRANSVERSAL DO GOVERNO FEDERAL: CAMINHANDO DE UM PROGRAMA MINISTERIAL PARA UMA ESTRATÉGIA DE GOVERNO

O PDFF passa a ter condições concretas de contribuir para uma mudança qualitativa no desenvolvimento da região com a criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República. Esta Câmara aprovou a constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial de Programas de Desenvolvimento Regional (GTI-PDR), coordenado pelo Ministério da Integração Nacional por meio de Secretaria de Programas Regionais, com o objetivo de articular a ação do Governo Federal para a dinamização econômica, a infra-estrutura social e econômica e a organização social e institucional.

O GTI-PDR congrega 23 Ministérios e Secretarias Especiais, que atuam em conjunto para o desenvolvimento sustentável em sub-regiões identificadas como prioritárias, incluindo cidades-gêmeas e mesorregiões localizadas na Faixa de Fronteira.

Além da estratégia de ampliação do público-alvo a partir da expansão dos focos de atuação, percebe-se a urgência em articular as iniciativas existentes na região. Sabe-se que há diversos fóruns municipais, além de ações desenvolvimentistas ao longo de toda a fronteira brasileira. Entretanto, a pouca visibilidade das ações desses fóruns, em alguns casos, e a dificuldade de acesso à cooperação que o Governo Federal é capaz de prover, acabam acarretando desperdícios de recursos, repetição de erros e de investigações. A falha na interação entre esses fóruns e Comitês de Fronteira existentes aponta para a falta de hábito de se contemplar questões fronteiriças na política de desenvolvimento nacional.

Para aproveitar as sinergias de uma ação integrada no processo de alocação de recursos, o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira propõe uma ação pactuada entre municípios, estados, Governo Federal e a sociedade local.

6 - AÇÕES

As principais ações do PDFF (programa 0120) inseridas no Plano Plurianual 2008-2011 são:

6.1 Ação 6551 - Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira

Finalidade: desenvolver o potencial e a capacidade produtiva de empreendimentos locais a cargo de pequenos e médios produtores, empresas, associações produtivas ou instituições correlatas, visando sua inserção nas economias local, regional, nacional e internacional.

Descrição: estruturação ou aprimoramento de processos produtivos e de sistemas de comercialização, inclusive com implantação de estruturas físicas e aquisição de equipamentos, em empreendimentos preferencialmente associativos e de caráter regional, com vistas ao acesso às oportunidades de mercado.

6.2 Ação 6552 - Organização Social e Associativismo na Faixa de Fronteira

Finalidade: apoiar a organização social de atores, objetivando à gestão compartilhada do desenvolvimento, estimulando a sinergia de ações, o comprometimento e a capacidade de identificação e o encaminhamento de demandas, por meio da formação de capital social, incluindo o poder público, a sociedade civil e a iniciativa privada; ampliar a viabilidade e a sustentabilidade das atividades produtivas na Faixa de Fronteira, fortalecendo o associativismo e ou o cooperativismo como opções de organização social e produtiva.

Descrição: iniciativas voltadas para a sensibilização, mobilização e pactuação de atores regionais que contribuam para o fortalecimento do capital social e para a implementação de um processo sustentável de desenvolvimento na região, por meio da organização social e produtiva mais adequada a cada caso.

6.3 Ação 6553 - Apoio à Implantação da Infra-estrutura Complementar, Social e Produtiva na Faixa de Fronteira

Finalidade: melhorar a qualidade de vida da população residente na Faixa de Fronteira pelo provimento de infra-estrutura social e produtiva necessárias à dinamização das economias locais ou regionais.

Descrição: implantação de projetos estruturantes de infra-estrutura de apoio à produção e à logística, incluindo a implementação de equipamentos urbanos/rurais e de obras civis que articulem regionalmente os municípios da Faixa de Fronteira.

6.4 Ação 6565 - Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos na Faixa de Fronteira

Finalidade: organização de comunidades situadas nas áreas prioritárias da PNDR, nos municípios da Faixa de Fronteira, visando sua inserção produtiva e competitiva no mercado.

Descrição: realização de Eventos de Organização Produtiva – EOP locais, para a capacitação e organização produtiva de comunidades em empreendimentos produtivos coletivos.

6.5 Ação 6593 - Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira

Finalidade: superar deficiências do capital humano necessário para a gestão compartilhada do desenvolvimento e para a estruturação e dinamização da base produtiva regional, incluindo a absorção e a difusão de informação e tecnologia.

Descrição: oferta de capacitação para agentes públicos e privados locais que atuam na organização social, nas atividades econômicas e produtivas.

7 - RESULTADOS ESPERADOS E FINANCIAMENTO DO PDFF

O Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira deve atingir os seguintes objetivos estratégicos:

- Promover a convergência das políticas públicas setoriais na Faixa de Fronteira para o enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais, considerando a diversidade socioeconômica e cultural da região;
- Articular a soberania nacional com o desenvolvimento regional, em sua dimensão produtiva, social, institucional e cultural, beneficiando os dois lados da fronteira e levando em consideração a peculiar interdependência dos municípios de fronteira, em especial das cidades-gêmeas;
- Formular e promover a implementação das potencialidades endógenas, em diversas escalas espaciais, valorizando espaços sub-regionais e visando à inserção social e produtiva das populações locais;
- Realizar investimentos em infra-estrutura produtiva para apoiar o processo de integração nacional e estimular investimentos em arranjos e cadeias produtivas prioritárias para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas, buscando a otimização dos benefícios sociais deles decorrentes, o desenvolvimento local e a integração da América do Sul.

Observa-se que o PDFF vem apresentando resultados práticos relevantes para o desenvolvimento desse espaço, propiciando inserção social da população local. Dentre estes, pode-se mencionar a focalização das ações voltadas para o desenvolvimento local, a promoção de articulação entre atores locais, estaduais, regionais, nacionais, estrangeiros e representantes da sociedade civil, o apoio à capacidade gestora e diversificação das atividades produtivas, o processo de estreitamento do relacionamento entre Legislativo e Executivo, o fornecimento de condições que fortalecem a governança, a responsabilização e estímulo à participação da sociedade civil, a articulação e a ampliação do público-alvo, o apoio a Arranjos Produtivos Locais e a investimentos integrados priorizados pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional.

As seguintes fontes de recursos permitem financiar as diretrizes do PDFF:

- Recursos do Tesouro Nacional alocados ao PDFF no âmbito do PPA – Plano de Ação e Emendas Parlamentares;
- Recursos do Tesouro Nacional alocados para as mesorregiões da Faixa de Fronteira: Alto Solimões, Vale do Rio Acre, Grande Fronteira do Mercosul e Metade Sul do Rio Grande do Sul;
- Outros recursos do Tesouro Nacional para programas com incidência na Faixa de Fronteira;
- Recursos referentes à contrapartida dos Estados e Municípios;
- Financiamento do Fundo Constitucional do Norte (FNO);
- Financiamento do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO);
- Financiamento de Agências Oficiais de Crédito: BNDES, CEF, BB, BNB, BASA, FINEP, entre outros;
- Financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional previsto na Reforma Tributária.

8 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reorientação estratégica estimulada pela ação do Governo Federal para a Faixa de Fronteira possui, portanto, um programa que responde ao desafio específico de promover a integração de uma região altamente complexa em suas relações com os países vizinhos. Além disso, por um processo histórico de abandono, é extremamente carente de infra-estrutura, mas apresenta oportunidades diversas de desenvolvimento regional e integração da América do Sul, envolvendo dimensões ligadas à cidadania da população fronteiriça, à interação com países vizinhos e ao desenvolvimento social e produtivo.

O sucesso do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira sustenta-se no estabelecimento de diretrizes criteriosas, no esforço em torná-las transparentes, na valorização das relações federativas e na estreita articulação com os demais programas do Governo Federal em que haja coincidência locacional e participação relevante na otimização das ações a serem empreendidas.

FAIXA DE FRONTEIRA

UF	Localidade	Tipo	Pop. Urb. 2010	Grêmio e ou Localidade próxima	País	Tipo	Pop. Urb. 2010	Arrecadação	Interação Transfronteiriça
MS	Povo Bush	Povoado	-	-	PV	-	-	Flux. a ponte	Zona Front.
MS	Povo Murchinho	Cidade	8.539	Pto. Fátima Ochoa	PV	Provaso	< 5 Mil	Ponto	Fronteira
MS	Bela Vista	Cidade	18.023	Bela Vista	PV	Cidade	5.956	Front. Saca	Capilar
MS	Caracatuba	Povoado	-	-	PV	-	-	Front. Saca	Fronteira
MS	Aracaju	Cidade	8.397	-	PV	-	-	Front. Saca	Capilar
MS	Prata Preta	Cidade	84.383	P. Juan Caballero	PV	Cidade	13.666	Front. Saca	Fronteira
MS	Serra Preta	Povoado	-	-	PV	-	-	Front. Saca	Fronteira
MS	Ad. Moreira	Cidade	3.271	-	PV	-	-	Front. Saca	Fronteira
MS	Vila Mariana	Povoado	-	-	PV	-	-	Front. Saca	Fronteira
MS	Coronel Sapucaia	Cidade	9.472	Capitão Bello	PV	Cidade	4.413	Front. Saca	Fronteira
MS	Paranhos	Cidade	5.795	Yagu	PV	Cidade	1.527	Front. Saca	Capilar
MS	Serra Quedas	Cidade	8.999	-	PV	-	-	Front. Saca	Fronteira
MS	Jacaré	Povoado	-	-	PV	-	-	Front. Saca	Fronteira
MS	Jacaré	Cidade	1.205	-	PV	-	-	Front. Saca	Fronteira
MS	Mundo Novo	Cidade	13.812	Guayra S. del Guayra	PV	-	-	Ponte	Fronteira
MS	Porto Gov. Frgani	Povoado	-	-	PV	-	-	Flux. a ponte	Fronteira
MS	Guara	Cidade	24.878	Salto del Guayra	PV	Cidade	6.700	Flux. a ponte	Fronteira
MS	Foz de Ijuai	Cidade	296.024	Salto del Este	PV	Cidade	223.300	Ponte	Fronteira
AR	Pirachitta	Cidade	3.180	Puerto Iruazu	AR	Cidade	9.151	Front. Saca	Fronteira
PR	São Ant. do Substete	Cidade	10.814	-	AR	-	-	Ponte	Capilar
PR	São Ant. do Substete	Cidade	10.814	-	AR	-	-	Flux. a ponte	Capilar

SPR

UF	Localidade	Tipo	Pop. Urb. 2010	Grêmio e ou Localidade próxima	País	Tipo	Pop. Urb. 2010	Arrecadação	Interação Transfronteiriça
PR	Bernardo	Cidade	8.025	El Inguyen	AR	Cidade	+10 mil	Front. Saca	Fronteira
SC	Dionísio Cerqueira	Cidade	8.010	-	AR	Cidade	-	Front. Saca	Fronteira
RS	Alto Uruguai	Povoado	-	-	AR	-	-	Flux. a ponte	Capilar
RS	Porto Mauá	Cidade	924	-	AR	-	-	Flux. a ponte	Capilar
RS	Pirambói	Cidade	26.291	-	AR	-	-	Flux. a ponte	Capilar
RS	Porto Vera Cruz	Cidade	502	-	AR	-	-	Flux. a ponte	Capilar
RS	Porto Lucena	Cidade	2.416	-	AR	-	-	Flux. a ponte	Capilar
RS	Porto Xavier	Cidade	5.599	San Javier	AR	Cidade	< 5 mil	Flux. a ponte	Capilar
RS	Garmacher	Cidade	1.191	-	AR	-	-	Flux. a ponte	Fronteira
RS	São Borja	Cidade	92.273	Santa Teres	AR	Cidade	44.392	Ponte	Fronteira
RS	Itaqui	Cidade	34.823	Alezer	AR	Cidade	5.419	Front. Saca	Fronteira
RS	Sibei Marcos	Povoado	-	-	AR	-	-	Flux. a ponte	Capilar
RS	Uruguaiana	Cidade	118.528	Parque de las Libertas	AR	Cidade	40.000	Ponte	Fronteira
RS	Barragem	Cidade	2.895	Miraflores de Guaymas	AR	Cidade	76.247	Ponte	Fronteira
RS	-	-	-	Bella Union	UY	Cidade	425 mil	Ponte	Fronteira
RS	Quaraí	Cidade	20.090	Arguas	UY	Cidade	84.103	Ponte	Fronteira
RS	Sant. do Livramento	Cidade	84.400	Revea	UY	Cidade	1.400	Front. Saca	Capilar
RS	Angaité	Cidade	27.174	Rio Branco	UY	Cidade	<10 mil	Ponte	Fronteira
RS	Jaguari	Cidade	4.859	Chuy	UY	Cidade	<5 mil	Front. Saca	Capilar
RS	Chuí	Cidade	4.859	-	UY	-	-	Front. Saca	Capilar
RS	Barragem do Chuí	Povoado	-	-	UY	-	-	Front. Saca	Capilar

FAIXA DE FRONTEIRA

Anexo IV – Municípios que compõem as mesorregiões prioritárias cujo território coincide com o da Faixa de Fronteira

Mesorregião do Alto Solimões: Amaturá, Atalaia do Norte, Benjamin Constant, Jutaí, Santo Antônio do Itá, São Paulo de Olivença, Tabatinga, Tonantins, no Amazonas.

Mesorregião do Vale do Rio Acre: Acrelândia, Assis Brasil, Brasília, Bujari, Capixaba, Epitaciolândia, Plácido de Castro, Porto Acre, Rio Branco, Senador Guimard, Xapuri, no Acre; e Boca do Acre, Pauini, no Amazonas.

Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul: Ampére, Barracão, Bela Vista da Caroba, Boa Esperança do Iguaçu, Boa Vista da Aparecida, Bom Jesus do Sul, Bom Sucesso do Sul, Capanema, Capitão Leônidas Marques, Catanduvas, Chopinzinho, Clevalândia, Coronel Domingos Soares, Coronel Vivida, Cruzeiro do Iguaçu, Dois Vizinhos, Enéas Marques, Flor da Serra do Sul, Francisco Beltrão, Honório Serpa, Itapejara d'Oeste, Manfrinópolis, Mangueirinha, Mariópolis, Marmeleiro, Matelândia, Nova Esperança do Sudoeste, Nova Prata do Iguaçu, Palmas, Pato Branco, Pérola d'Oeste, Pinhal de São Bento, Planalto, Pranchita, Realeza, Renascença, Salgado Filho, Salto do Lontra, Santa Izabel do Oeste, Santo Antônio do Sudoeste, São João, São Jorge d'Oeste, Saudade do Iguaçu, Sulina, Três Barras do Paraná, Verê, Vitorino, no Paraná; e Ajuricaba, Alecrim, Alegria, Alpestre, Ametista do Sul, Aratiba, Augusto Pestana, Barão de Cotegipe, Barra do Guarita, Barra do Rio Azul, Barra Funda, Benjamin Constant do Sul, Boa Vista das Missões, Boa Vista do Buricá, Bom Progresso, Bossoroca, Braga, Caibatê, Caiçara, Campina das Missões, Campinas do Sul, Campo Novo, Cândido Godói, Catupe, Cerro Grande, Cerro Largo, Chapada, Chiapeta, Condor, Constantina, Coqueiros do Sul, Coronel Barros, Coronel Bicaco, Crissiumal, Cristal do Sul, Cruz Alta, Derrubadas, Dezesseis de Novembro, Dois Irmãos das Missões, Doutor Maurício Cardoso, Engenho Velho, Entre Rios do Sul, Entre-Ijuí, Erechim, Erval Grande, Erval Seco, Esperança do Sul, Eugênio de Castro, Faxinalzinho, Frederico Westphalen, Giruá, Gramado dos Loureiros, Guarani das Missões, Horizontina, Humaitá, Ibirubá, Ijuí, Independência, Inhacorá, Iraí, Itatiba do Sul, Jaboticaba, Jacutinga, Jóia, Lajeado do Bugre, Liberato Salzano, Miraguaí, Nonoai, Nova Boa Vista, Nova Candelária, Nova Ramada, Novo Barreiro, Novo Machado, Novo Tiradentes, Palmeira das Missões, Palmitinho, Panambi, Pejuçara, Pinhal, Pinheirinho do Vale, Pirapó, Planalto, Pontão, Ponte Preta, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Porto Xavier, Redentora, Rio dos Índios, Rodeio Bonito, Ronda Alta, Rondinha, Roque Gonzales, Sagrada Família, Saldanha Marinho, Salvador das Missões, Santa Bárbara do Sul, Santa

SPR

Rosa, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, Santo Augusto, Santo Cristo, São José das Missões, São José do Inhacorá, São Luiz Gonzaga, São Martinho, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, São Valentim, São Valério do Sul, Sarandi, Seberi, Sede Nova, Senador Salgado Filho, Sete de Setembro, Taquaruçu do Sul, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Três de Maio, Três Palmeiras, Três Passos, Trindade do Sul, Tucunduva, Tuparendi, Ubiretama, Vicente Dutra, Vista Alegre, Vista Gaúcha, Vitória das Missões, no Rio Grande do Sul; Abelardo Luz, Águas de Chapecó, Águas Frias, Anchieta, Arabutá, Arvoredo, Bandeirante, Barra Bonita, Belmonte, Bom Jesus, Bom Jesus do Oeste, Caibi, Campo Erê, Caxambu do Sul, em Santa Catarina.

Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul: Alegrete, Arroio Grande, Bagé, Barra do Quaraí, Caçapava do Sul, Cacequi, Candiota, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Dom Pedrito, Encruzilhada do Sul, Garruchos, Herval, Hulha Negra, Itacurubi, Itaqui, Jaguarão, Jaguari, Jari, Lavras do Sul, Maçambara, Manoel Viana, Morro Redondo, Nova Esperança do Sul, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Quaraí, Rio Grande, Rosário do Sul, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, Santana do Livramento, Santiago, São Borja, São Francisco de Assis, São Gabriel, São José do Norte, São Lourenço do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul, Tupancirê, Turuçu, Unistalda, Uruguaiana, Vila Nova do Sul, no Rio Grande do Sul.

Anexo V – Municípios do Arco Norte da Faixa de Fronteira¹⁶

Sub-Região I: Oiapoque, Laranjal do Jari, Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio, Ferreira Gomes, Pracuúba, Calçoene, Amapá, no Estado do Amapá; Alenquer, Almeirim, Faro, Oriximiná, Óbidos, no Estado do Pará; Uruará, Nhamundá, no Estado do Amazonas; Caroebe, São João da Baliza e São Luiz do Anauá, no Estado do Roraima.

Sub-Região II: Boa Vista, Bonfim, Cantá, Caracará, Mucajá, Normandia, Rorainópolis, Pacaraima e Uiramutã (dentro da Terra Indígena Raposa-Serra do Sol), no Estado de Roraima.

Sub-Região III: Alto Alegre, Amajari, Iracema no Estado de Roraima; Barcelos, Japurá, São Gabriel da Cachoeira e Santa Isabel do Rio Negro, no Estado do Amazonas.

Sub-Região IV: Tabatinga, Benjamin Constant, Atalaia do Norte, São Paulo de Olivença, Amaturá, Santo Antônio do Itá, Jutai, Tonantins, no Estado do Amazonas (Fonte Boa, situada fora da Faixa de Fronteira, faz parte da Mesorregião do Alto Solimões).

Sub-Região V: Envira, Guajará, Ipixuna, no Estado do Amazonas; Cruzeiro do Sul, Feijó, Jordão, Mâncio Lima, Manoel Urbano, Marechal Thaumaturgo, Porto Walter, Rodrigues Alves, Santa Rosa do Purus e Tarauacá, no Estado do Acre.

Sub-Região VI: Acrelândia, Assis Brasil, Brasília, Bujari, Capixaba, Epitaciolândia, Plácido de Castro, Porto Acre, Rio Branco, Sena Madureira, Senador Guiomar e Xapuri, no Estado do Acre; Boca do Acre, Canutema, Lábrea e Paulini, no Estado do Amazonas.

¹⁶ Dados constantes no livro Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2005), desenvolvido pelo Grupo Rets/UFRJ. <http://www.igeo.urfj.br/grupopretis/programafronteira/tiki-index.php?page=Bemvindo>

Anexo VI – Municípios do Arco Central da Faixa de Fronteira¹⁷

Sub-Região VII: Campo Novo de Rondônia, Buritis, Guajará-Mirim, Nova Mamoré e Porto Velho, no Estado de Rondônia.

Sub-Região VIII: Costa Marques, Seringueiras, São Miguel do Guaporé, Alvorada, Nova Brasilândia d'Oeste, Novo Horizonte do Oeste, Rolim de Moura, Alta Floresta d'Oeste, São Francisco do Guaporé, Alto Alegre dos Parecis, Corumbiara, Cerejeiras, Pimenteiros do Oeste e Cabixi, no Estado de Rondônia.

Sub-Região IX: Chupinguaia, Colorado do Oeste, Parecis, Pimenta Bueno, Primavera de Rondônia, Santa Luzia d'Oeste, São Felipe do Oeste e Vilhena, no Estado de Rondônia; Comodoro, Conquista d'Oeste, Campos de Júlio, Sapezal, Nova Lacerda e Tangará da Serra, no Estado de Mato Grosso.

Sub-Região X: Araputanga, Barra do Bugre, Curvelândia, Figueirópolis d'Oeste, Glória d'Oeste, Indaiá, Jauru, Lambari d'Oeste, Mirassol d'Oeste, Pontes e Lacerda, Porto Esperidião, Porto Estrela, Reserva do Cabaçal, Rio Branco, Salto do Céu, São José dos Quatro Marcos, Vale de São Domingos, Vila Bela da Santíssima Trindade, no Estado de Mato Grosso.

Sub-Região XI: Barão de Melgaço, Cáceres, Nossa Senhora do Livramento e Poconé, no Estado de Mato Grosso; Aquidauana, Anastácio, Corumbá, Ladário, Miranda, Porto Murtinho, no Estado de Mato Grosso do Sul.

Sub-Região XII: Bela Vista, Bodoquena, Bonito, Caracol, Guia Lopes da Laguna, Jardim e Nioaque, no Estado de Mato Grosso do Sul.

Sub-Região XIII: Caarapó, Deodápolis, Dois Irmãos do Buriti, Douradina, Dourados, Fátima do Sul, Glória de Dourados, Itaporã, Jatê, Laguna Carapá, Maracaju, Novo Horizonte do Sul, Rio Brilhante, Sidrolândia, Taquarussu e Vicentina, no Estado de Mato Grosso do Sul.

Sub-Região XIV: Amambai, Antônio João, Aral Moreira, Coronel Sapucaia, Eldorado, Iguatemi, Itaquiraí, Japorã, Juti, Mundo Novo, Naviraí, Paranhos, Ponta-Porã, Sete Quedas e Tacuru, no Estado de Mato Grosso do Sul.

¹⁷ Dados constantes no livro Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2005), desenvolvido pelo Grupo Rets/UFRJ. <http://www.igeo.urfj.br/grupopretis/programafronteira/tiki-index.php?page=Bemvindo>

Anexo VII – Municípios do Arco Sul da Faixa de Fronteira¹⁸

Sub-Região XV: Altônia, Cafezal do Sul, Cidade Gaúcha, Cruzeiro do Oeste, Douradina, Esperança Nova, Guaíba, Icaraima, Ivaté, Maria Helena, Nova Olímpia, Perobal, Pérola, Querência do Norte, Rondon, Santa Cruz do Monte Castelo, Santa Isabel do Ivaí, Santa Mônica, São José do Patrocínio, Tapejara, Tapira, Umuarama, Vila Alta e Xamburé, no Estado do Paraná.

Sub-Região XVI: Altamira do Paraná, Alto Piquiri, Ampére, Anahy, Assis Chateaubriand, Barracão, Bela Vista da Caroba, Boa Esperança, Boa Esperança do Iguaçu, Boa Vista da Aparecida, Bom Jesus do Sul, Bom Sucesso do Sul, Braganey, Brasilândia do Sul, Cafelândia, Campina da Lagoa, Campo Bonito, Cândói, Capanema, Capitão Leônidas Marques, Cascavel, Catanduvas, Céu Azul, Chopinzinho, Clevelândia, Corbélia, Coronel Domingos Soares, Coronel Vivida, Cruzeiro do Iguaçu, Diamante do Sul, Diamante d'Oeste, Dois Vizinhos, Enéas Marques, Entre Rios do Oeste, Espigão Alto do Iguaçu, Flor da Serra do Sul, Formosa do Oeste, Foz do Iguaçu, Francisco Alves, Francisco Beltrão, Goioerê, Guaraniáçu, Honório Serpa, Ibema, Iguatu, Iporã, Iracema do Oeste, Itaipulândia, Itapejara d'Oeste, Janiópolis, Jesuítas, Juranda, Laranjal, Laranjeiras do Sul, Lindoeste, Manfredópolis, Mangueirinha, Marechal Cândido Rondon, Mariluz, Mariópolis, Maripá, Marmeleiro, Matelândia, Medianeira, Mercedes, Missal, Moreira Sales, Nova Aurora, Nova Esperança do Sudoeste, Nova Laranjeiras, Nova Santa Rosa, Nova Prata do Iguaçu, Ouro Verde do Oeste, Palmas, Palotina, Pato Bragado, Pato Branco, Pérola d'Oeste, Pimhal de São Bento, Planalto, Porto Barreiro, Franchilva, Quarto Centenário, Quatro Pontes, Quedas do Iguaçu, Ramielândia, Rancho Alegre d'Oeste, Realeza, Renascença, Rio Bonito do Iguaçu, Salgado Filho, Salto do Lontra, Santa Helena, Santa Isabel do Oeste, Santa Lúcia, Santa Tereza do Oeste, Santa Terezinha de Itaipu, Santo Antônio do Sudoeste, São João, São Jorge d'Oeste, São José das Palmeiras, São Miguel do Iguaçu, São Pedro do Iguaçu, Saudade do Iguaçu, Serranópolis do Iguaçu, Sulina, Terra Roxa, Toledo, Três Barras do Paraná, Tuneiras do Oeste, Tupáss, Ubitatã, Vera Cruz do Oeste, Verê e Vitorino, no Estado do Paraná. Inclui os municípios de: Abelardo Luz, Águas de Chapecó, Águas Frias, Anchieta, Arabutã, Arvoredo, Bandeirante, Barra Bonita, Belmonite, Bom Jesus, Bom Jesus do Oeste, Caibi, Campo Erê, Caxambu do Sul, Chapecó, Concórdia, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Coronel Martins, Cunha Porã, Cunhataí, Descanso,

¹⁸ Dados constantes no livro Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2005), desenvolvido pelo Grupo Rets/UFRJ. <http://www.igeo.urfj.br/grupopretis/programafronteira/tiki-index.php?page=Bemvindo>

Dionísio Cerqueira, Entre Rios, Faxinal dos Guedes, Flor do Sertão, Formosa do Sul, Galvão, Guaraciaba, Guarujá do Sul, Guatambu, Iporã do Oeste, Ipuçu, Ipumirim, Iraceminha, Irati, Ita, Itapiranga, Jardimópolis, Jupia, Lajeado Grande, Maravilha, Marema, Modelo, Mondai, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Novo Horizonte, Ouro Verde, Paial, Palma Sola, Palmitos, Paraíso, Pinhalzinho, Planalto Alegre, Princesa, Quilombo, Riqueza, Romelândia, Saltinho, Santa Helena, Santa Terezinha do Progresso, Santiago do Sul, São Bernardino, São Carlos, São Domingos, São João do Oeste, São José do Cedro, São Lourenço do Oeste, São Miguel da Boa Vista, São Miguel do Oeste, Saudades, Seara, Serra Alta, Sul Brasil, Tigrinhos, Tunápolis, União do Oeste, Vargeão, Xanxerê, Xavantina e Xaxim, no Estado de Santa Catarina. Inclui os municípios de: Ajuricaba, Alcirim, Alegria, Almirante Tamandaré do Sul, Alpestre, Ametista do Sul, Aratiba, Augusto Pestana, Barão de Cotejipe, Barra do Guarita, Barra do Rio Azul, Barra Funda, Benjamin Constant do Sul, Boa Vista das Missões, Boa Vista do Buricá, Boa Vista do Cadeado, Bom Progresso, Bossoroca, Bozano, Braga, Caibatê, Caiçara, Campina das Missões, Campina do Sul, Campo Novo, Cândido Godói, Carazinho, Catupe, Cerro Grande, Cerro Largo, Chapada, Chiapetta, Condor, Constantina, Coqueiros do Sul, Coronel Barros, Coronel Bicaco, Crissiumal, Cristal do Sul, Cruz Alta, Cruzaltense, Derrubadas, Dezesseis de Novembro, Dois Irmãos das Missões, Doutor Maurício Cardoso, Engenho Velho, Entre-Ijuís, Entre Rios do Sul, Erechim, Eralvo Grande, Erval Seco, Esperança do Sul, Eugênio de Castro, Faxinalzinho, Frederico Westphalen, Giruá, Gramado dos Loureiros, Guarani das Missões, Horizontina, Humaitá, Ibirubá, Ijuí, Independência, Inhacorá, Iraí, Itatiba do Sul, Jaboticaba, Jacutinga, Jói, Lajeado do Bugre, Liberato Salzano, Mato Queimado, Miraguaí, Nonoai, Nova Boa Vista, Nova Candelária, Nova Ramada, Novo Machado, Novo Tiradentes, Novo Xingu, Novo Barreiro, Palmeira das Missões, Palmitinho, Panambi, Paulo Bento, Pejuçara, Pinhal, Pinheiro do Vale, Pirapó, Planalto, Pontão, Ponte Preta, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Porto Xavier, Quatro Irmãos, Redentora, Rio dos Índios, Rodeio, Bonito, Rolador, Ronda Alta, Rondinha, Roque Gonzáles, Sagrada Família, Saldanha Marinho, Salvador das Missões, Santa Bárbara do Sul, Santa Rosa, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, Santo Augusto, Santo Cristo, São José das Missões, São José do Inhacorá, São Luiz Gonzaga, São Martinho, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro das Missões, São Pedro do Butiá, São Valentim, São Valério do Sul, Sarandi, Seberi, Sede Nova, Senador Salgado Filho, Sete de Setembro, Taquaruçu do Sul, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Três de Maio, Três Palmeiras, Três Passos, Trindade do Sul, Tucunduva, Tuparendi, Ubiretama, Vicente Dutra, Vista Alegre, Vista Gaúcha, Vitória das Missões, no Estado do Rio Grande do Sul.

Sub-Região XVII: Aceguá, Alegrete, Arroio do Padre, Arroio Grande, Bagé, Barra do Quaraí, Caçapava do Sul, Cacequi, Candiota, Canguçu, Capão do Sipó, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Dom Pedrito, Encruzilhada do Sul, Garruchos, Herval, Hulha Negra, Itacurubi, Itaqui, Jaguarão, Jaguari, Jari, Lavras do Sul, Maçambará, Manoel Viana, Morro Redondo, Nova Esperança do Sul, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Quaraí, Rio Grande, Rosário do Sul, Santa Margarida do Sul, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, Sant'Ana do Livramento, Santiago, São Borja, São Francisco de Assis, São Gabriel, São José do Norte, São Lourenço do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul, Tupanciretã, Turucu, Unistalda, Uruguiana e Vila Nova do Sul, no Estado do Rio Grande do Sul.