

# ESPAÇO ABERTO

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

volume 10

número 1

janeiro/junho 2020



Copyright© 2020 Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Programa de Pós-Graduação em Geografia – UFRJ

Coordenador: Rafael Winter Ribeiro

Vice-Coordenador: William Ribeiro da Silva

Editores: Ana Maria de Souza Mello Bicalho, Antônio José Teixeira Guerra, Rafael Winter Ribeiro, Rebeca Steiman e Telma Mendes da Silva

Apoio

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior



CAPES

Produção Editorial

Lígia Barreto Gonçalves | Ilustrarte Design e Produção Editorial



Espaço Aberto está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-Não Comercial-Compartilha Igual 4.0 Internacional.

Responsabilidade: O Programa de Pós-Graduação em Geografia e os editores não são responsáveis pelo conteúdo, argumentos e uso de informações contidas nos artigos, estes são de inteira responsabilidade de seus autores.

#### INDEXAÇÃO

A revista Espaço Aberto encontra-se indexada em:

- Diadorim (Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras): [Diadorim.ibict.br](http://diadorim.ibict.br) ou <http://diadorim.ibict.br/handle/1/947>
- Latindex (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal): <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=24783>
- LivRe (Portal para periódicos de livre acesso na Internet): <http://200.156.7.63/ConsultaPorLetra.asp?Letra=E>
- DRJI (Directory of research journal indexing): <http://www.drji.org/JustIncluded.asp>
- J4F (Journal for Free): <http://www.journals4free.com/link.jsp?l=44062252>
- ROAD (Directory of open access scholarly resources): <http://road.issn.org/issn/2237-3071-espaco-aberto#.Vike8n6rTcc>
- DialNet (Portada de revistas – Dialnet): <https://dialnet.unirioja.es/revistas>
- Google Scholar
- Periódicos CAPES
- ERIHPLUS (European Reference Index for Humanities and Social Sciences) <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/>
- CLASE (Citas Latinoamericanas em Ciências Sociais y Humanidades) [http://clase.unam.mx/F?func=find-b-0&local\\_base=cla01](http://clase.unam.mx/F?func=find-b-0&local_base=cla01)
- DOAJ (Directory of Open Access Journals) <https://doaj.org/>
- REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico) <https://www.redib.org/>
- BIBLAT (Bibliografía Latinoamericana en Revistas de Investigación Científica y Social) <https://biblat.unam.mx/pt/>

E77 Espaço Aberto / Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. – Vol. 10, n. 1 (2020) – Rio de Janeiro : Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2020 – Semestral  
Disponível online: <https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto>  
ISSN 2237-3071  
1. Geografia – Periódicos. I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Geografia.

CDU 911  
CDD 910

#### Programa de Pós-Graduação em Geografia

Instituto de Geociências

Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Av. Athos da Silveira Ramos nº 274

Cidade Universitária, Ilha do Fundão

CEP: 21941-916

Caixa Postal 68537

## Editorial

Este volume da revista Espaço Aberto está organizado em duas sessões. A primeira delas traz dois artigos em continuidade à temática da edição anterior de julho/dezembro de 2019, dedicada a apresentar artigos que expressam a prática atual da geografia latino-americana. Pretendeu-se naquela edição e com os dois artigos que iniciam esta, expor questões e caminhos teóricos e metodológicos, que fundamentam a investigação e o debate entre pesquisadores sobre as dinâmicas socioespaciais da região. Uma geografia “latino-americana” que compartilha interesses e questionamentos com problemas e fenômenos convergentes, embora de ocorrência em diferentes países. Uma geografia contemporânea que mescla novos temas caros à ciência em geral àqueles persistentes às particularidades sociais e espaciais da América Latina e que, ao mesmo tempo, ora (re)desenha procedimentos e ora retoma e rediscute fundamentos teóricos.

Nesse contexto do debate acadêmico proposto, os dois artigos iniciais dessa edição trazem contribuições bem diferenciadas entre si. Eduardo Tomazine Teixeira nos prima com uma análise do tema da gentrificação na literatura acadêmica, destacando a singularidade do debate e dos procedimentos teóricos-metodológicos na pesquisa da/na América Latina sobre este fenômeno em comparação com a investigação do mesmo tema em países de outras regiões do mundo. O segundo artigo, de autoria de Lilia Susana Padilla y Sotelo e Rosa Alejandrina De Sicilia Muñoz, tem o México como foco, analisando processos de transformações espaciais da cidade e do porto de Lázaro Cárdenas. O artigo segue uma análise espaço-temporal das relações locais e da estratégica posição geoeconômica da cidade-porto articulada à economia internacional com transações tanto lícitas quanto ilícitas de um mundo globalizado. Os dois artigos expõem fenômenos latino-americanos, mas que se conectam a processos e fenômenos semelhantes de outros países. Com eles completa-se o dossiê temático “Novas e Persistentes Questões na Geografia Latino-americana” e novo tema é desenvolvido.

Os artigos seguintes, em total de oito, compõem as contribuições do dossiê “Fazer a Fronteira – Dinâmicas Socioespaciais em Áreas de Fronteiras Internacionais”, cujo objetivo também foi tratar a América Latina, mas, no caso, as dinâmicas fronteiriças sul-americanas. A proposta e a organização do dossiê ficaram sob a responsabilidade de Licio Caetano do Rego Monteiro e Rebeca Steiman, que introduzem a temática e apresentam os artigos no capítulo intitulado “Fazer a Fronteira: Olhares Sul-americanos”. A linha imaginária de separação de nações e a vivência do cotidiano na fronteira que, ao contrário, unem os povos e a dinâmica espacial é a tônica da discussão que se pretendeu e que foi obtida, haja ver o brilhante debate inicial do artigo de abertura do dossiê e dos demais artigos articulados a esse debate.

Os Editores



**ESPAÇO ABERTO**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

volume 10 número 1 janeiro/junho 2020

**Sumário**

Gentrificação na América Latina: Rumos do Debate e Traços Distintivos do Fenômeno no Continente <i>Gentrification in Latin America: Debates and Distinctive Traits of the Phenomenon on the Continent</i> .....	7
<i>Eduardo Tomazine Teixeira</i>	
Reconfiguración Espacial de Lázaro Cárdenas, México: Diferencias en el Crecimiento entre la Ciudad y el Puerto, 1987-2018 <i>Spatial reconfiguration in Lázaro Cárdenas, Mexico: Differences Between the City Expansion and the Port Growth, 1987-2018</i> <i>Reconfiguração Espacial de Lázaro Cárdenas, México: Diferenças entre o Crescimento da Cidade e do Porto, 1987-2018</i> .....	25
<i>Lilia Susana Padilla y Sotelo e Rosa Alejandrina De Sicilia Muñoz</i>	
Fazer a Fronteira: Olhares Sul-americanos <i>Border Making: South American Gazes</i> .....	45
<i>Licio Caetano do Rego Monteiro e Rebeca Steiman</i>	
Migração, Cidades e Fronteiras: a Migração Venezuelana nas Cidades Fronteiriças do Brasil e da Colômbia <i>Migration, Cities and Borders: Venezuelan Migration to Brazilian and Colombian Border Towns</i> .....	51
<i>Edgar Andrés Londoño Niño</i>	
Rivera–Santana do Livramento: Regulamentação da Cannabis na “Fronteira da Paz” <i>Rivera–Santana do Livramento: Regulation of Cannabis on the “Border of Peace”</i> .....	69
<i>Maria Magdalena Curbelo</i>	
Como Experimentamos e Entendemos, do Lado Brasileiro, as Fronteiras com a Argentina e com o Paraguai <i>How We Experience and Understand the Borders with Argentina and Paraguay from the Brazilian Side</i> .....	83

*Regina Coeli Machado e Silva*  
*Saúde na Fronteira Brasileira: Políticas Públicas e Acesso a Serviços*  
*Health on the Brazilian Border: Public Policies and Access to Services* .....99  
*Marcos Mondardo e Pamela Staliano*

Desigualdades e Relações Socioeconômicas nas Cidades-Gêmeas da Fronteira  
Brasil-Bolívia  
*Inequalities and Socio-economic Relations in the Twin Cities of the*  
*Brazilian-Bolivian Border* ..... 117  
*Vicente Giaccaglini Ferraro Jr.*

Políticas de Segurança e Defesa das Fronteiras Paraguaias e Uruguaias com o Brasil  
*Security and Defense Policies along the Paraguayan and Uruguayan Borders with*  
*Brazil*..... 137  
*Maurício Kenyatta Barros da Costa*

Dinâmicas de Desigualdad y Disputa Territorial de Escala en los Nodos Fronterizos  
del Espacio Económico Sur Andino: Estudio de Caso de las Ferias de Comercio  
Popular en la Ciudad de Tacna (Perú)  
*Dynamics of Inequality and Territorial Dispute of Scale in the Border Nodes of the*  
*Southern Andean Economic Area: a Case Study of Street Markets in the City of*  
*Tacna (Peru)*  
*Dinâmica da Desigualdade e Disputa Territorial de Escala nos Nós Fronteiriços do*  
*Espaço Econômico Sul dos Andes: Estudo de Caso de Feiras Populares na Cidade*  
*de Tacna (Peru)* ..... 157  
*Ricardo Jiménez Palacios*

# Gentrificação na América Latina: Rumos do Debate e Traços Distintivos do Fenômeno no Continente

## Gentrification in Latin America: Debates and Distinctive Traits of the Phenomenon on the Continent

Eduardo Tomazine Teixeira<sup>i</sup>

Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro, Brasil

**Resumo:** A incorporação do conceito de gentrificação na América Latina mostrou-se tardia, se comparada com o ambiente acadêmico anglo-saxão. Além disso, sua assimilação suscitou questionamentos epistemológicos e políticos quanto à pertinência de se importar uma ferramenta analítica forjada no Norte global. Na última década, porém, o interesse pelo assunto tem crescido consistentemente, multiplicando-se os estudos de caso, análises comparadas, publicações de números temáticos e livros dedicados à gentrificação nas cidades latino-americanas. O presente artigo procura rastrear a trajetória do debate sobre a gentrificação no continente, identificando na literatura os pontos de convergência sobre as características gerais e os aspectos particulares de uma gentrificação propriamente latino-americana. Por fim, serão apontadas algumas lacunas e temas emergentes que podem enriquecer a agenda de pesquisas sobre o assunto.

**Palavras-chave:** Gentrificação; América Latina; Cidades.

**Abstract:** The incorporation of the concept of gentrification in Latin America proved to be late, when compared to the Anglo-Saxon academic environment. In addition, its assimilation raises epistemological and political questions about the relevance of importing an analytical tool forged in the global North. In the last decade, however, interest in the subject has grown consistently, with a multiplication of case studies, comparative analyses, publications of thematic issues and books dedicated to gentrification in Latin American cities. This article seeks to trace the trajectory of the debate on gentrification on the continent and to identify points of convergence on the general characteristics and particular aspects of a gentrification which would be properly Latin American. Finally, some gaps and emerging issues that may enrich the research agenda on the subject are pointed out.

**Keywords:** Gentrification, Latin America; Cities.

---

<sup>i</sup> Pós-Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Geografia – UFF. Doutor e Mestre em Geografia pela UFRJ e Mestre em Ciência Política pela Université Paris 8. [eduardotomazine@globo.com](mailto:eduardotomazine@globo.com). <https://orcid.org/0000-0001-8798-7503>

## Introdução

O fenômeno da gentrificação figura como um dos problemas de pesquisa que tem merecido mais atenção dos estudiosos do urbano nos últimos trinta anos, em especial na literatura anglo-saxã. Desde a cunhagem do conceito, nos anos 1960, até o presente, as abordagens críticas se afirmaram, em detrimento das interpretações que procuraram saudar os processos de gentrificação como uma espécie de “renascimento urbano”, ou uma derivação natural dos novos hábitos de consumo na sociedade pós-industrial. Avolumaram-se as evidências de que os processos de reinvestimento no espaço urbano construído são geralmente conduzidos por agentes poderosos, respondem às demandas de acumulação de capital em busca de novas fronteiras de negócio e de rendimentos mais elevados, trazendo como consequências negativas mais comuns a expulsão dos pobres de seus espaços tradicionais de residência e trabalho.

Na América Latina, entretanto, a adoção do conceito se mostrou relativamente tardia, tendo suscitado desconfianças – sobretudo entre estudiosos críticos – quanto à importância indevida de categorias forjadas no Norte global. O panorama se alterou consideravelmente na última década, com a multiplicação de estudos de caso, análises comparadas, livros, números temáticos em periódicos, seminários e esforços de síntese dedicados à reflexão sobre a gentrificação no continente. De tal maneira que, atualmente, os questionamentos acadêmicos mais importantes já não se referem mais à ocorrência ou não do fenômeno nas cidades latino-americanas, mas à identificação das suas particularidades e implicações para a reformulação das teorias sobre a urbanização contemporânea.

No presente artigo, pretendo apresentar ao leitor a trajetória dos debates sobre a gentrificação na América Latina, procurando realçar alguns aspectos que me parecem mais elucidativos desse percurso. Através desse exercício, penso ser possível identificar os principais pontos de convergência dos estudos sobre o tema, bem como facetas do fenômeno mais estudadas e outras negligenciadas. O itinerário escolhido inicia-se com as explicações para o atraso relativo da incorporação do conceito no ambiente acadêmico latino-americano, bem como a tensão que existe entre duas posturas críticas: uma de recusa e outra de assimilação conceitual. Em seguida, tento sintetizar os aspectos que se destacam na literatura como sendo aqueles mais característicos da gentrificação na região, aproveitando para reiterar algumas de suas particularidades frente a outros contextos. Por fim, trato de apontar alguns temas que deveriam receber maior atenção, de modo a enriquecer a agenda de pesquisas sobre um problema cuja reflexão ultrapassou os limites acadêmicos e se apresenta, hoje, como arma discursiva de moradores e ativistas ameaçados de expulsão dos seus bairros tradicionais.

## A Gentrificação para Além do Norte Global e o Ceticismo Latino-americano

Hackworth e Smith (2001) identificaram, há quase duas décadas, a existência de três “ondas”, ou fases de disseminação e transformação do fenômeno da gentrificação. Pouco depois, Smith (2002) sustentou que o fenômeno havia se tornado uma estratégia urbana global nos marcos do neoliberalismo, caracterizada por investimentos de capital em grande escala e sob a liderança do Estado (*state-led gentrification*) [gentrificação con-

duzida pelo Estado]). Lees (2003), por seu turno, indica uma “quarta onda” de gentrificação (*super-gentrification*), em que, ao papel do Estado, se somaria a financeirização do setor imobiliário, fomentada, em grande medida, pela atração de capitais após o estouro da bolha da informática<sup>1</sup>. Nota-se, portanto, que há muito a literatura anglo-saxã já considerava a gentrificação um fenômeno maduro e global.

Em contraste, os primeiros estudos sobre gentrificação em cidades latino-americanas surgem apenas no final dos anos 1990, com o trabalho pioneiro de Jones e Varley (1999) sobre o processo de conservação do centro histórico de Puebla, no México. Mais de uma década após essa publicação inicial, a bibliografia dedicada ao assunto na América Latina mostrava-se ainda escassa, conforme constatado por Janoschka et al. (2014) em sua revisão sistemática. Apenas na última década pôde-se verificar um aumento significativo do interesse acadêmico sobre o tema, com a proliferação de trabalhos, números especiais em periódico, redes de pesquisa e seminários dedicados à gentrificação na América Latina (PARRA, 2015).

A que se deve a incorporação tardia – e, durante um bom tempo, escassa – do tema da gentrificação na pesquisa urbana latino-americana? Janoschka e Sequera (2014: 5) sugerem, como primeiro fator, as “diferentes temporalidades” da gentrificação; isto é, uma penetração temporã, no continente, de um fenômeno urbano oriundo do Norte global. Em clave analítica semelhante, Betancur (2014: 5) associa a emergência do regime de acumulação flexível ao aparecimento das condições necessárias para a generalização do fenômeno da gentrificação, propondo que “O atraso latino-americano na pesquisa sobre gentrificação reflete um correspondente atraso na trajetória da mudança de regime e da própria gentrificação” (tradução livre).<sup>2</sup> Em reforço a esse tipo de explicação, Inzulza-Contardo (2012) sustenta que as principais transformações no contexto urbano latino-americano das décadas de 1970 e 1980, decorrentes da hiperurbanização, diferiram sensivelmente das transformações em curso nas cidades da Europa ocidental e da América do Norte no mesmo período. Enquanto nos países do Norte global a ampliação do número de jovens profissionais *whitecollars* gerava uma demanda potencial para imóveis renovados nas áreas urbanas centrais, nos países do Sul a polarização social e a informalidade engendravam padrões de segregação distintos, com o reforço do papel dos centros históricos como zonas de reprodução social de cidadãos pobres, residindo em habitações coletivas e trabalhando como vendedores nas ruas. Nesse sentido:

O retorno da classe média para as áreas centrais das cidades latino-americanas e o subsequente afastamento da classe trabalhadora foi menos comum quando se compara com os movimentos observados na Europa e nos EUA nos anos 1960 e 1970. Consequentemente, a primeira e a segunda onda de gentrificação parecem estar limitadas a configurações urbanas de países desenvolvidos com efeitos particulares sobre os contextos europeu, dos Estados Unidos, canadense e australiano (INZULZA-CONTARDO, 2012: 2087, tradução livre).<sup>3</sup>

Em face das diferentes temporalidades e padrões do desenvolvimento urbano entre países ricos e pobres, parece coerente que os pesquisadores críticos latino-americanos tenham dedicado os seus estudos, dos anos 1960 até o fim do século, aos problemas da segregação, fragmentação, informalidade e violência urbanas, em um esforço de

superação das teorias dualistas e da marginalidade, deixando de lado o problema da gentrificação, que na América do Norte e Europa Ocidental ganhava cada vez mais relevo. Ressalve-se, porém, que já nos anos 1980 os centros históricos de algumas cidades latino-americanas tornaram-se alvo de projetos de requalificação, com claros impactos sobre a população pobre. No fim dos anos 1990 e início da década seguinte, vêm à luz os primeiros trabalhos acadêmicos dedicados ao tema, como os de Herzer et al. (1999), a respeito de Buenos Aires, e Nobre (2002), relativo a Salvador – este último, inclusive, apontando para os efeitos gentrificadores da política de requalificação.

Segundo apontam Janoschka e Sequera (2014), bem como Parra (2015) e López-Morales et al. (2016), a resistência de alguns pesquisadores em importar um conceito anglo-saxão seria outro fator determinante para o intervalo entre as primeiras evidências do fenômeno da gentrificação nas cidades latino-americanas e a consolidação do termo no meio acadêmico. Ora, se até mesmo no Norte global o alargamento conceitual nos debates sobre a evolução da gentrificação suscitou ceticismo (ver, a esse respeito, HAMNETT, 2009 e MALOUTAS, 2011), era bastante plausível que o seu emprego em contextos tão distintos quanto o latino-americano gerasse ainda maior suspeição. Tal resistência se traduziu, em parte, na proposta de expressões alternativas, como “*elitización*” (GARCÍA-HERRERA, 2001), “*noblecimiento*” (CARMAN, 2011) ou a manutenção do termo em inglês “*gentrification*” (GASPAR, 2010), fundamentadas por apelos a um rigor terminológico um tanto o quanto arbitrário e mesmo equivocado, como no caso da expressão “*elitização*”<sup>4</sup>.

Note-se que as discussões em torno da pertinência do conceito de gentrificação na América Latina revelam uma tensão entre duas posturas críticas. Se, de um lado, a recusa em se importar modelos analíticos forjados no Norte global se apoia numa cautela metodológica e crítica ao colonialismo epistemológico, por outro lado se levantam vozes reivindicando que as teorias sobre gentrificação devem se deixar enriquecer e reformular mediante a sua adaptação a outros contextos (LÓPEZ-MORALES, 2015), de modo que o eurocentrismo residiria, antes, no confinamento do conceito aos países ricos. Nessa balança entre medidas críticas, a qual aspecto deveríamos atribuir maior peso?

Refletir sobre essa questão nos remete, forçosamente, às discussões relativas ao núcleo semântico do conceito e os seus limites de aplicação. Nesse sentido, importa identificar os aspectos fundamentais revestidos pela ideia de gentrificação. Para aplinar o terreno conceitual, tomamos de empréstimo a definição formulada por Clark (2005) – citada por López-Morales et al. (2016) –, que nos parece suficientemente abrangente para incorporar diferenças derivadas dos contextos espaço-temporais, sem, contudo, fazer com que o conceito perca em rigor e eficácia analítica:

um processo que envolve uma mudança da população e dos usuários do solo, de tal maneira que os novos usuários sejam de um status socioeconômico mais elevado que os anteriores, junto a uma mudança associada ao ambiente construído em decorrência de reinvestimentos em capital fixo. Quanto maior a diferença do status socioeconômico, mais perceptível será o processo, sobretudo porque quanto mais poderosos os novos usuários, maiores serão as transformações verificadas no ambiente construído. Não importa onde isso ocorra, não importa quando. Qualquer processo de mudança que se encaixe nessa descrição repre-

senta, no meu entendimento, um processo de gentrificação (CLARK, 2005: 263, apud LÓPEZ-MORALES et al. 2016, tradução livre)<sup>5</sup>.

Com base nessa definição, cabe questionar se esse tipo de processo tem sido verificado na América Latina. Segundo Teixeira (2018), o fenômeno da gentrificação em uma cidade como o Rio de Janeiro emerge muito antes da formulação do próprio conceito por Ruth Glass, na década de 1960. Teixeira sustenta sua afirmação recorrendo ao exemplo histórico da Reforma Passos (1902-1906), inspirada nos *Grands Travaux* (Grandes Obras) da Paris de Haussmann (1853-1870), que, segundo o mesmo autor, também pode ser identificado como um caso de gentrificação *avant la lettre*. Nesse sentido, admitir a ocorrência da gentrificação para além da Europa e América do Norte não configura uma importação conceitual indevida, descontextualizada e eurocêntrica. Representa, antes, a admissão de que a colonialidade do saber (e do poder) tem influenciado decididamente a difusão do projeto da modernidade, inclusive – e como não poderia deixar de ser – na produção do espaço urbano.

Retomando o problema conceitual, ao se identificar como característica principal a mudança do perfil socioeconômico dos residentes e usuários em decorrência de reinvestimentos numa dada parcela do tecido urbano, o conceito de gentrificação possui o mérito de iluminar as relações sociais subjacentes aos processos de reestruturação. Dessa maneira, a gentrificação difere substancialmente de noções como *revitalização*, *regeneração* ou *requalificação*, que, segundo Teixeira (2018: 168-9), tendem a reificar o urbano, deixando para segundo plano (ou mesmo ignorando) as dinâmicas conflituosas decorrentes da reapropriação (material e simbólica) do espaço – noções ademais pouco rigorosas, conforme criticado por Vasconcellos e Mello (2003) e Lima (2010)<sup>6</sup>. Por essa razão, a incorporação do tema da gentrificação na agenda da pesquisa urbana latino-americana, para além de ter sua pertinência caucionada por evidências históricas e contemporâneas, reforça ainda o alcance crítico desses estudos. Não por acaso, a crítica à gentrificação tem transbordado os debates acadêmicos, figurando no cabedal discursivo dos ativismos sociais na América Latina para denunciar as ameaças trazidas pelas políticas de conservação e revitalização dos centros urbanos, conforme apontam Janoschka et al. (2014) – constatação corroborada pela minha própria experiência em pesquisas sobre os movimentos sociais urbanos e em parceria com esses.

## As Particularidades da Gentrificação Latino-americana

À consolidação dos estudos de caso sobre gentrificação em cidades latino-americanas seguiram-se estudos comparados, bem como esforços de síntese para estabelecer as características gerais do fenômeno. A análise desse campo de pesquisa permite identificar alguns pontos de convergência, que indicam a maior atenção dedicada pelos pesquisadores a uma ou outra tendência e/ou sua maior recorrência na realidade empírica. De igual maneira, podemos apontar para algumas lacunas e aspectos ainda pouco explorados e que têm o potencial de enriquecer a agenda de pesquisa sobre o assunto.

Três aspectos particulares mereceram maior destaque: 1) a relevância dos enclaves históricos e a “gentrificação simbólica”; 2) o protagonismo do Estado; 3) o poder das classes populares para resistir à gentrificação.

## A Relevância dos Enclaves Históricos e a “Gentrificação Simbólica”

O passado colonial compartilhado pelas cidades latino-americanas e sua inserção (semi)periférica na modernidade legaram enclaves históricos à sua paisagem urbana contemporânea. Tais enclaves encontram-se, em geral, nas áreas centrais, próximos ou mesmo incrustados no Distrito Central de Negócios, alguns mais ou menos preservados. Com o progressivo questionamento do urbanismo funcionalista e a emergência das ideias conservacionistas de valorização do patrimônio – junto ao afluxo crescente de capitais para o circuito secundário da economia –, tais enclaves cacifaram-se simbolicamente e viram aumentar seu potencial de valorização econômica. Por essas razões, os centros históricos de mais de uma dezena de cidades tornaram-se objeto, a partir dos anos 1980, dos primeiros experimentos concertados de reinvestimento no espaço urbano construído na América Latina (BETANCUR, 2014).

O acompanhamento dos impactos socioespaciais dos projetos de recuperação desses enclaves enfeixou a maior parte dos estudos iniciais sobre a gentrificação no continente. Após o já mencionado trabalho pioneiro de Jones e Varley (1999) sobre Puebla, seguiram-se outros sobre a Cidade do México (HIERNEUX, 2006; MONTEERRUBIO, 2009; DELGADILLO, 2015), Cartagena de las Índias (POSSO, 2015), Lima (GÓMEZ, 2015), Salvador (NOBRE, 2002; PORTELA, 2009), Recife (LEITE, 2010) Buenos Aires (HERTZER et al., 1999), Bogotá (DE URBINA e LULLE, 2015), entre outros. O traço comum dessas experiências é a mobilização de recursos simbólicos para a legitimação de investimentos, valorização econômica do patrimônio imobiliário, bem como a adoção de políticas de normalização do espaço, que implicam frequentemente a contenção/expulsão dos pobres, ao mesmo tempo em que se procuram atrair visitantes ou novos residentes abastados. É nesse sentido que Janoschka e Sequera (2014) definiram esse tipo de fenômeno como “*gentrificação simbólica*”.

Os centros históricos das cidades latino-americanas soem acumular, na sua paisagem, a memória de tempos, personagens e acontecimentos estreitamente ligados aos mitos de origem nacional e de formação de seus povos. Entretanto, fatores estruturais competiram para um longo processo de desinvestimento nessas áreas, bem como pela sua apropriação – formal ou informal – pelas classes populares. Por essa razão, os projetos de renovação tendem a assumir características de *revanchismo* (SMITH, 1996), isto é, de um sentimento relativo à necessidade de se retomar o controle espacial e a ordem moral, pelas elites e classes médias, através da imposição de dispositivos de controle do espaço de cariz inequivocamente higienista. Com efeito, diversos analistas constataram que a expulsão de vendedores ambulantes, moradores de rua e usuários de drogas costuma vir acompanhada dos programas de renovação, pavimentando o caminho para a gentrificação. Os casos de Puebla e Cidade do México, com seus *plan de rescate* (plano de resgate) – evocando políticas de segurança ao estilo *zero tolerance* (tolerância zero) são exemplos paradigmáticos (JONES e VARLEY, 1999; HIERNEUX, 2006), mas que encontram paralelos em muitas outras cidades da região.

Alguns autores têm chamado atenção para o papel exercido pelo escritório da *World Heritage*, vinculado à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), bem como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o

Banco Mundial como pontas-de-lança da gentrificação simbólica na América Latina. Segundo Nelle (2009) e Delgadillo (2015), a declaração de paisagens ou cidades como patrimônio histórico tende a visibilizar lugares, atraindo turistas e estabelecendo formas de controle sobre o uso do espaço que impulsionam tanto a valorização econômica quanto a restrição de usos informais.

A esse respeito, Teixeira (2018) apontou para os efeitos de fetichização dos lugares que se pode produzir, mediante a apropriação seletiva de alguns aspectos do passado e sua utilização estratégica na qualidade de patrimônio histórico e cultural. Adotando como “laboratório” a operação Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, o autor concluiu que a valorização da histórica presença negra na zona portuária representa mais uma peça retórica que uma prioridade. Ele chega a essa conclusão tomando como critério de comparação os investimentos multimilionários em equipamentos culturais sem qualquer vinculação com esse passado que se diz valorizar, em contraste com a penúria relegada às instituições de memória e cultura autóctones. Para além de superestimada, a narrativa de valorização do passado é utilizada para cooptar resistências, bem como legitimar o projeto “revitalizador”. A fetichização se completa ao desvincular os *lugares de memória* dos *sujeitos* que, na atualidade, estabelecem com esses lugares importantes vínculos de reprodução identitária e material. Ao fim e ao cabo, a “musealização” desses enclaves históricos tende a remover justamente aqueles elementos que o tornaram tradicionais, bem como social e culturalmente vigorosos (MONTERRUBIO, 2009).

## O Protagonismo do Estado como Agente Promotor da Gentrificação

A literatura tem reconhecido no papel preponderante do Estado um dos aspectos mais importantes da gentrificação latino-americana. Entretanto, tal preponderância tem representado um traço típico do avanço da gentrificação como “estratégia global do capitalismo” (SMITH, 2002). Ainda assim, o contexto econômico e socioespacial de metrópoles como Rio de Janeiro, Medelim ou Cidade do México é tão discrepante daquele das grandes cidades do Norte global, que é plausível supor níveis e estilos de atuação estatal *qualitativamente distintos* em uma e outra realidade.

Procurando estabelecer os traços particulares da “*state-led gentrification*” no Sul global, Teixeira (2018: 249) aventou a hipótese de que a atuação estatal implica – para além do papel institucional devotado à viabilização de políticas urbanas neoliberais – investimentos públicos relativamente maiores, bem como dispositivos de controle social consideravelmente mais coercitivos e violentos. Penso que essa hipótese é ainda mais verdadeira para a América Latina, compreendida como recorte particular da (semi)periferia capitalista.

Os níveis de atuação do Estado como garantidor econômico dos processos de gentrificação variam desde o papel de liderança (típico da “terceira onda” de gentrificação), até a função *sui generis* de Estado empresário, financista e tomador majoritário de riscos. Encontram-se referências diretas a isso em estudos de caso sobre Santiago do Chile (LÓPEZ-MORALES et al. 2012; LÓPEZ-MORALES, 2016; INZULZA-CONTARDO, 2016), Cidade do México (DELGADILLO, 2014; OLIVEIRA, 2014), Buenos Aires (DI VIRGILIO e GUEVARA, 2015), Rio de Janeiro (GAFFNEY, 2010; DE LA GARZA, 2015; TEIXEIRA, 2015 e 2018) e Medelim (ZAPATA, 2015), para mencionar exemplos bastante variados.

O papel do Estado como garantidor econômico dos projetos de gentrificação chega a paroxismos numa cidade como o Rio de Janeiro, cuja realização de megaempreendimentos na última década exigiu a atuação de um Estado empresário. Em diversas ocasiões, agências estatais assumiram o papel que se espera da iniciativa privada nas Parcerias Público-Privadas (PPP), sendo mais apropriado defini-las como “Parcerias Público-Públicas”. Em geral, esses arranjos se destinaram à privatização de espaços públicos e transferência de rendas oriundas de serviços públicos para o setor privado (TEIXEIRA, 2018).

A “revitalização” da zona portuária, com a Operação Consorciada Porto Maravilha, é emblemática desse tipo de atuação estatal. A princípio a maior PPP em vigor no Brasil, o projeto financiou-se integralmente pela venda de títulos para um fundo imobiliário, gerido por um banco público, a Caixa Econômica Federal<sup>7</sup>. A operação previa que o fundo fosse remunerado com a venda dos títulos mobiliários adquiridos monopolisticamente, necessários para o desenvolvimento de novos projetos imobiliários na área “revitalizada”. Isso significa que toda a alavancagem financeira da operação foi realizada com recursos públicos. Até março de 2019, apenas 8,93% dos títulos haviam sido negociados, o que levou o fundo imobiliário a declarar insolvência, fazendo com que os custos para a continuidade da operação recaíssem sobre a Prefeitura (TEIXEIRA, no prelo).

Com relação ao uso da coerção como forma de assegurar o avanço territorial da gentrificação, o que se verifica é que os níveis de violência (física, simbólica e psicológica) empregados por agentes estatais (ou agentes autorizados pelo Estado, legal ou ilegalmente) são qualitativamente maiores que aqueles observados nas políticas revanchistas denunciadas por Neil Smith (1996) em cidades do Norte global. Ademais, o número de pessoas vitimadas por esse tipo de violência é substancialmente maior na América Latina, resultando quase sempre processos de despossessão via expulsão (em espanhol, *desplazamiento*) dos pobres (JANOSCHKA e SEQUERA, 2014).

Encontra-se na literatura a análise de diversos expedientes de coerção estatal, alguns reivindicando modelos de políticas públicas adaptadas do Norte global, como a doutrina nova-iorquina de *zero tolerance* (embora recorrendo à violação de direitos que dificilmente seriam tolerados em seus locais de origem). O *plan de rescate* do centro histórico da Cidade do México é representativo das mudanças qualitativas quando da aterrissagem desses dispositivos de coerção em solo latino-americano, com a tentativa de expulsão forçada de mais de 25 mil vendedores ambulantes (DELGADILLO, 2015). Os esforços de gentrificação do centro antigo de São Paulo motivaram, por sua vez, a internação compulsória de usuários de drogas e a ação claramente desproporcional da Polícia de Choque. Incêndios de barracos e habitações coletivas e a atuação de esquadrões da morte contra moradores de rua em áreas com potencial de valorização econômica são práticas presentes em quase todas as cidades da América Latina.

Uma modalidade bastante particular do emprego da força para a adequação do modelo neoliberal (e, conseqüentemente, da gentrificação) nas cidades da região são os dispositivos de ocupação militarizada dos espaços segregados. Nessa modalidade, cidades como Medellín e Rio de Janeiro têm ganhado um papel de destaque, transformando-se em modelos difundidos para outras metrópoles latinas.

Segundo o estudo de Zapata (2015), que investigou a relação entre dispositivos biopolíticos e o avanço da gentrificação em Medelim, “*la pacificación*” necessária ao desenvolvimento do modelo urbano neoliberal foi imposta mediante o efeito combinado da militarização de bairros pobres, atuação de esquadrões da morte para a “*limpesa social*” e, sobretudo, pela hegemonia de um grupo paramilitar no controle das atividades criminais, o Bloque Cacique Nutibara, cuja vitória inaugurou um ciclo de relativa tranquilidade (ZAPATA, 2015: 95).

Ao lado de Medelim, o Rio de Janeiro representa outro caso paradigmático de militarização dos espaços segregados, com efeitos diretos e indiretos para o avanço da gentrificação. A política de “*pacificação*”, com a ocupação permanente de dezenas de favelas por forças policiais valendo-se de táticas de contra-insurgência (TEIXEIRA, 2012), procurou estabelecer um cordão de segurança em torno dos bairros mais abastados da cidade e nas proximidades dos futuros equipamentos esportivos dos megaeventos realizados entre 2014 e 2016. Com esse dispositivo de segurança espacialmente seletivo, os bairros vizinhos às favelas “*pacificadas*” observaram rápida valorização imobiliária; valorização verificada, inclusive, nas próprias favelas, ainda que se tratando de um mercado grandemente informal. A ocupação das favelas localizadas na zona portuária por meio de expedientes militares foi considerada estratégica para viabilizar a operação Porto Maravilha (TEIXEIRA, 2018).

## O Poder das Classes Populares para Resistir à Gentrificação

A resistência aos processos de gentrificação tem sido um tema mais recorrente na literatura latino-americana que naquela devotada às cidades do Norte global. Constatando essa discrepância, Souza (2016) chamou atenção para o fato de que o *Gentrification Reader*, editado por Lees et al. (2010), tenha dedicado apenas dois dos seus quarenta capítulos à temática da resistência. Isso contrasta significativamente com a incidência do assunto em números temáticos de revistas, livros e estudos de síntese sobre gentrificação na América Latina, a exemplo de Delgadillo et al. (2015), López-Morales et al. (2016) e Janoshka e Sequera (2014 e 2016). O destaque atribuído à resistência pode ser tanto considerado fruto do relevo inobliterável que assumem as formas (mais ou menos organizadas) de luta dos setores populares para permanecerem nos seus locais de moradia e trabalho, quanto pela sensibilidade relativamente maior dos pesquisadores latino-americanos em investigá-las, e mesmo solidarizarem-se com elas (JANOSCHKA e SEQUERA, 2014).

Um primeiro fator de resistência reside no próprio peso demográfico das classes populares nas cidades latino-americanas, aspecto destacado por Betancur (2014) e Parra (2015). Além disso, os cidadãos pobres da região desenvolveram uma longa tradição de resistência e auto-organização, conforme estudado por Zibechi (2015 e 2017, entre outros). Por todo o continente, as lutas urbanas protagonizadas pelos de baixo têm desempenhado um papel decisivo para frear, ainda que momentaneamente, o avanço de políticas neoliberais, contribuindo também para a formulação de agendas alternativas. As alianças que os ativismos estabelecem com setores profissionais e intelectuais progressistas resultam, em não raras ocasiões, na elaboração de discursos contra-hegemônicos

e contraprojetos (DELGADILLO, 2012; JANOSCHKA e SEQUERA, 2014), notadamente para resistir às tentativas de remoções forçadas. Tal capacidade de resistência nem sempre se mostra suficiente para barrar a violação de direitos e a expulsão dos pobres em processos de avanço da gentrificação, mas torna ainda mais indispensável a intervenção estatal como agente disciplinador do espaço<sup>8</sup>.

São muitos os casos estudados que atestam a grande capacidade de resistência dos setores populares latino-americanos, os quais, se não chegam a evitar os processos de gentrificação, no mais das vezes impõem certos limites, abrem canais de negociação ou mesmo atrasam as perspectivas de capitalização das rendas potenciais com os espaços renovados.

Em Buenos Aires, Rodríguez (2015) e Rodríguez e Di Virgilio (2016) demonstram como a organização de associações de inquilinos e a mobilização de ocupantes de moradias ociosas em torno do *Movimiento de Ocupantes e Inquilinos* em La Boca forçou o Estado a adotar políticas que mitigassem os efeitos da forte valorização turística e imobiliária verificada nessa parte da cidade. Superando o caráter reivindicativo, os vizinhos se organizaram em cooperativas de produção habitacional, que se beneficiaram das linhas de financiamento público conquistadas pela mobilização. Os moradores da área central de Montevidéu adotaram estratégia semelhante para promover uma espécie de “revitalização de baixo para cima”, mediante a construção de moradias populares com base no apoio mútuo (PARRA e RABASCO, 2013). No Chile, o *Movimiento de Pobladores en Lucha* (Movimento de Moradores em Luta) tem procurado tirar proveito das brechas deixadas pela regulação profundamente neoliberal das políticas públicas vigente no país, recorrendo aos fomentos oferecidos ao mercado para a construção de um complexo de habitações sociais em pleno centro de Santiago (PÉREZ, 2017).

Na Cidade do México, a resistência dos vendedores ambulantes do centro histórico freou consideravelmente as expulsões impulsionadas com o *plan de rescate*, impondo canais de interlocução com o poder público, através dos quais conseguiram a sua realocação nas proximidades (DELGADILLO, 2015). Refletindo sobre essa experiência, Betancur indica a multiplicidade de táticas utilizadas para resistir:

O apoio de partidos políticos, sindicatos e ONGs, protestos, ocupações, conferências de imprensa, novas estratégias para seguir vendendo nas ruas e até mesmo batalhas abertas contra a polícia fizeram com que os despejos se tornassem bastante complexos e conflituosos, impactando negativamente a participação do setor privado (BETANCUR, 2014: 7, tradução livre).<sup>9</sup>

Conforme analisado na seção anterior, os dispositivos de coerção e controle social utilizados para assegurar o avanço das políticas neoliberais na América Latina se distinguem por seus níveis de violência consideravelmente maiores que no Norte global, e por isso a resistência dos pobres nem sempre se mostra suficiente para barrar expulsões e desrespeito a direitos fundamentais. O Rio de Janeiro, nesse aspecto, tem sido, infelizmente, um laboratório privilegiado. A pesquisa de Azevedo e Faulhaber (2015), com base em dados oficiais, registrou mais de 67 mil pessoas atingidas por remoções forçadas na preparação da cidade para os megaeventos esportivos.

## Considerações Finais

Apesar de recentemente “colonizado”, o campo de estudos sobre gentrificação na América Latina consolida-se atualmente como um dos que têm atraído mais interesse dos pesquisadores do urbano no continente. Tal interesse decorre, evidentemente, da força e amplitude com que o fenômeno se manifesta na região. Mas acredito que a sua transversalidade também explique a acorrida de tantos estudiosos e grupos de pesquisa, uma vez que a gentrificação adiciona uma camada a mais de complexidade a problemáticas como a segregação socioespacial e a habitação, o espaço público, o patrimônio e o direito à cidade, que há muito são objeto de estudo dos pesquisadores latino-americanos.

O desenvolvimento das pesquisas tem conseguido demonstrar a pluralidade das geografias da gentrificação no continente, graças à multiplicação de estudos de caso e a diversidade das cidades e aspectos abordados. Os estudos abarcam um espectro socioespacial extremamente diversificado, que varia desde a capital de um país de capitalismo de Estado, como Havana, até a “Meca” do neoliberalismo no continente, Santiago do Chile. Cidades pequenas e de função principal turística, como Cartagena, até cidades globais como São Paulo e Cidade do México, ou grandes metrópoles fragmentadas por disputas entre grupos armados, como Rio de Janeiro e Medelim foram analisadas.

Relativamente às facetas da gentrificação, apresentei aqui três aspectos que mereceram maior destaque na literatura e que me parecem traços distintivos de uma gentrificação propriamente latino-americana. Embora não comentadas no presente artigo, outras características também têm sido consistentemente abordadas, embora não representem pontos de convergência. São exemplos desses aspectos o papel dos novos mercados imobiliários (SANFELICI, 2010; LÓPEZ-MORALES, 2010 e 2011; JANOSCHKA e SEQUERA, 2014) e a pressão exercida pelo turismo sobre centros históricos, ou mesmo sobre cidades inteiras (SCARPACI, 2000; BAILEY, 2008; STEEL e KLAUFUS, 2010).

Naturalmente, um fenômeno tão amplo e multifacetado dificilmente será plenamente recoberto pela investigação acadêmica, embora seja pertinente apontar algumas lacunas que não deveriam deixar de ser preenchidas. Souza (2016) identifica duas delas: a primeira seria a reação do *main stream* às resistências contra a gentrificação, ou seja, “O apoio político oferecido por grande parte das classes médias para aquilo que eles entendem como processos que ‘modernizam’ a cidade e a tornam mais ‘competitiva’, mais atrativas para os turistas e investidores (bem como mais ‘limpas’ e ‘seguras’” (SOUZA, 2016: 1240, tradução livre).<sup>10</sup> A segunda lacuna o autor define como “conservacionismo gentrificador”, que se manifesta quando o discurso da proteção ambiental é instrumentalizado para afastar moradores pobres, ou impedir novos assentamentos em locais geralmente próximos a amenidades naturais, cuja estima tende a ser capitalizada em valorização imobiliária.

Outro aspecto que enriqueceria a agenda de pesquisas nesse campo diz respeito à gentrificação de espaços tradicionalmente associados à cultura e lazer das classes populares, e que cumprem um papel de relevo na forma como as pessoas vivenciam a cidade na América Latina. O avanço das relações capitalistas no futebol – esporte que mobiliza multidões no continente – tem implicado profundas transformações nos equipamentos

relacionados ao jogo. Mascarenhas (2014) analisou as reformas (ou *deformações...*) dos estádios de futebol no Brasil na sua adaptação para os megaeventos esportivos, denunciando um intenso processo de gentrificação. Além do futebol, a América Latina é rica em festas e tradições populares que se realizam no espaço público, a exemplo do Carnaval, que representam, há tempos, filões para o desenvolvimento de negócios, implicando apropriações e afastamento dos participantes pobres. Penso que muitos desses processos se conformam à “gentrificação simbólica”, incluindo estratégias de agenciamento institucional, como a declaração de *patrimônio imaterial* pela Unesco. A apropriação simbólica (e material) de práticas tradicionalmente vinculadas à cultura popular tanto pode contribuir para a gentrificação de alguns bairros ou centros históricos<sup>11</sup>, como transformar profundamente os usos de equipamentos ou espaços específicos, a exemplo dos estádios, ruas, praças, parques, feiras, mercados e praias. São outras escalas da gentrificação que merecem investigação.

Para encerrar, penso ser importante ressaltar que os estudos sobre gentrificação na América Latina têm contribuído para a reformulação teórico-epistemológica do problema de forma geral. Quero dizer, com isso, que a sua contribuição não se limita a ampliar a compreensão do fenômeno para outras realidades fora do Norte global, o que seria uma espécie de enriquecimento “extensivo” do conhecimento. Com efeito, as preocupações iniciais dos pesquisadores latino-americanos com a importação indevida do conceito, somada à forte tradição das teorias anticoloniais no continente (SOUZA, 2016), ensejaram formulações do problema e construções teóricas informadas pelos contextos socioespaciais e agendas próprias da região. Isso se verifica, de imediato, nos novos temas que emergiram para dar conta das especificidades da gentrificação latino-americana. Mas se manifesta com mais força na capacidade demonstrada pelos pesquisadores em dilatar o alcance do conceito sem prejuízo para a sua capacidade analítica, contribuindo, entre outras coisas, para afastar o entendimento da gentrificação como uma mudança restrita à dimensão residencial. Ademais, os estudos latino-americanos reforçam o tratamento crítico à problemática urbana no marco neoliberal, trazendo evidências que alimentam as formulações teóricas sobre os mecanismos de espoliação e o papel central da expulsão dos pobres como condição para o avanço da fronteira de acumulação de capital (JANOSCHKA e SEQUERA, 2016), num forte contraste com o cenário identificado por Slater (2006) sobre os rumos do debate anglo-saxão, que então se despolitizava.

O problema da gentrificação na América Latina formula-se inequivocamente como um instrumento de crítica aos rumos da urbanização no neoliberalismo.

## Referências Bibliográficas

AALBERS, M. B. Revisiting “The changing state of gentrification”. Introduction to the forum: from third to fifth-wave gentrification. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, v. 110, n. 1, p.1-11, 2018.

AZEVEDO, L.; FAULHABER, L. SMH 2016: *Remoções no Rio de Janeiro olímpico*. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2015.

BAILEY, N. The challenge and response to global tourism in the post-modern era: the commodification, reconfiguration and mutual transformation of Habana Vieja, Cuba. *Urban Studies*, v. 45, n. 5/6, p. 1079-96, 2008.

BETANCUR, J. Gentrification in Latin America: overview and critical analysis. *Urban Studies Research*, p. 1-14, 2014.

CARMAN, M. El proceso de ennoblecimiento y la salida negociada de los innobles em Buenos Aires. *Cadernos Metròpole*, v. 13, n. 25, p. 257-278, 2011.

CLARK, E. The order and simplicity of gentrification – a political challenge. In: *Gentrification in a global context: the new urban colonialism*. ATKINSON, R.; BRIDGE, G. (Orgs.). Londres: Routledge, p. 256-264, 2005.

DE LA GARZA, M. M. Aproximaciones a la gentrificación en el Río de Janeiro de los megaventos deportivos. Actores, discusiones y resistencias. In: DELGADILLO, V.; DÍAZ, I.; SALINAS, L. (Orgs.). *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina*. Cidade do México: UNAM, 2015.

DELGADILLO, V. *Patrimonio histórico y tugurios. Las políticas habitacionales y de recuperación de los centros históricos de Buenos Aires, Ciudad de México y Quito*. Cidade do México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2012.

\_\_\_\_\_. Ciudad de México: megaproyectos urbanos, negocios privados y resistencia social. In: HIDALGO, R.; JANOSCHKA, M. (Orgs.). *La ciudad neoliberal: gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de Mexico y Madrid*, p. 179-198. Santiago: Universidad Católica, 2014.

\_\_\_\_\_. Patrimonio urbano, turismo y gentrificación. In: DELGADILLO, V.; DÍAZ, I.; SALINAS, L. (Orgs.). *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina*. Cidade do México: UNAM, p. 113-132, 2015.

\_\_\_\_\_; DÍAZ, I.; SALINAS, L. (Orgs.). *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina*. Cidade do México: UNAM, 2015.

DE URBINA, A.; LULLE, T. Se puede hablar de gentrificación en el centro historico de Bogotá? In: DELGADILLO, V.; DÍAZ, I.; SALINAS, L. (Orgs.). *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina*. Cidade do México: UNAM, p. 153-174, 2015.

DI VIRGILIO, M. M.; GUEVARA, T. A. Gentrificación liderada por el Estado y empresarialismo urbano em la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. In: DELGADILLO, V.; DÍAZ, I.; SALINAS, L. (Orgs.). *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina*. Cidade do México: UNAM, p. 31-52, 2015.

GAFFNEY, C. Mega-events and socio-spatial dynamics in Rio de Janeiro, 1919-2016. *Journal of Latin American Geography*, v. 9, n. 1, p. 7-29, 2010.

GARCÍA-HERRERA. Elitización: propuesta en español para el término gentrificación. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. 6, n. 332, 2001.

GASPAR, S. dos S. Gentrification: processo global, especificidades locais? *Ponto Urbe*, v. 6, p. 1-17, 2010.

GÓMEZ, C. C. C. Gentrificación a la limeña en el Centro Historico de Lima? Expulsión o inclusión? In: DELGADILLO, V.; DÍAZ, I.; SALINAS, L. (Orgs.). *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina*. Cidade do México: UNAM, p. 133-152, 2015.

HACKWORTH, J.; SMITH, N. The changing state of gentrification. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, v. 92, n. 4, p. 464-477, 2001.

HAMNETT, C. The new Mikado? Tom Slater, gentrification and displacement. *City*, v. 13, n. 4, p. 476-482, 2009.

HERTZER, H.; DI VIRGILIO, M.; LANZETTA, M.; REDONDO, A.; RODRÍGUEZ, M. C. Características de la población de un barrio en proceso de renovación: luces y sombras. *Realidad Económica*, p. 35-48, 1999.

HIERNAUX, D. A reapropriação de bairros da Cidade do México pelas classes médias: em direção a uma gentrificação? In: *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos*. BIDOUE, C.; D. HIERNAUX, D.; RIVIÈRE, H. (Orgs.). São Paulo: Annablume, p. 229-261, 2006.

INZULZA-CONTARDO, J. "Latinogentrification"? Focusing on physical and socioeconomic patterns of change in Latin American inner cities. *Urban Studies*, v. 49, n. 10, p. 2085-107, 2012.

\_\_\_\_\_. Contemporary Latin American gentrification? Young urban professionals discovering historic neighborhoods. *Urban Geography*, v. 37, n. 8, p. 1195-1214, 2016.

JANOSCHKA, M.; SEQUERA, J. Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina – una perspectiva comparativista. In: MICHELINI, J. J. (Org.). *Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina*. Madri: Catarata, p. 82-104, 2014.

\_\_\_\_\_. Gentrification in Latin America: addressing the politics and geographies of displacement. *Urban Geography*, v. 37, n. 8, p. 1175-1194, 2016.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; SALINAS, L. Gentrification in Spain and Latin America – a critical dialogue. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38, n. 4, p. 1234-1265, 2014.

JONES, G. ; VARLEY, A. The reconquest of the historic centre: urban conservation and gentrification in Puebla, México. *Environment and Planning*, v. 31, n. 9, p. 1547-1566, 1999.

LEES, L. Super-gentrification: the case of Brooklyn Heights, New York City. *Urban Studies*, v. 40, p. 2487-2509, 2003.

\_\_\_\_\_; SLATER, T. ; WYLY, E. (Orgs.). *The gentrification reader*. Londres: Routledge, 2010.

LEITE, R. A exaustão das cidades. Antinobrecimento e intervenções urbanas em cidades brasileiras e portuguesas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 72, p. 73-88, 2010.

LIMA, C. Una mirada crítica a la zona portuaria de Río de Janeiro. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, v. 17, n. 2, p. 23-54, 2010.

LÓPEZ-MORALES, E. Real estate market, state-entrepreneurialism and urban policy in the “gentrification by ground rent dispossession” of Santiago de Chile. *Journal of Latin American Geography*, v. 9, n. 1, p. 145-173, 2010.

\_\_\_\_\_. Gentrification by ground rent dispossession: the shadows cast by large scale urban renewal in Santiago de Chile. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35, n. 2, p. 1-28, 2011.

\_\_\_\_\_. Gentrification in the global South. *City*, v. 19, n. 4, p. 564-573, 2015.

\_\_\_\_\_. Gentrification in Santiago, Chile: a property-led process of dispossession and exclusion. *Urban Geography*, v. 37, n. 8, p. 1-23, 2016.

\_\_\_\_\_; GASIC, I.; MEZA, D. Urbanismo pro-empresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *Revista INVI*, v. 28, n. 76, p. 75-114, 2012.

\_\_\_\_\_; SHIN, H. B.; LEES, L. Latin American gentrifications. *Urban Geography*, v. 37, n. 8, p. 1091-1108, 2016.

MALOUTAS, T. Contextual diversity in gentrification research. *Critical Sociology*, v. 38, n. 1, p. 33-48, 2011.

MASCARENHAS, G. Cidade mercadoria, cidade-vitrine, cidade turística: a espetacularização do urbano nos megaeventos esportivos. *Caderno Virtual de Turismo (UFRJ)*, v. 14, p. 52-65, 2014.

MONTEERRIBIO, A. *Habitat popular, renovación urbana y movimientos sociales en barrios céntricos de la Ciudad de México: 1985-2006*. Tese (Doutorado). Departamento de Sociologia, 2009. Universidade Autônoma Metropolitana da Cidade do México.

NELLE, A. Museality in the urban context: an investigation of museality and musealization processes in three spanish-colonial world heritage towns. *Urban Design International*, v. 14, n. 3, p. 152-71, 2009.

NOBRE, E. Urban regeneration in Brazil: historical preservation, tourism development and gentrification in Salvador da Bahia. *Urban Design International*, v. 7, n. 2, p. 109-124, 2002.

OLIVEIRA, P. Neoliberalismo em la Ciudad de México: polarización y gentrificación. In: HIDALGO, R.; JANOSCHKA, M. (Orgs.). *La ciudad neoliberal: gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de Mexico y Madrid*. Santiago: Universidad Católica, p. 151-178, 2014.

PARRA, I. D. Perspectivas del estudio de la gentrificación en América Latina. In: DELGADILLO, V.; DÍAZ, I.; SALINAS, L. (Orgs.). *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina*. Cidade do México: UNAM, p. 11-30, 2015.

\_\_\_\_\_; RABASCO, P. ¿Revitalización sin gentrificación? Cooperativas de vivienda por ayuda mutua en los centros de Buenos Aires y Montevideo. *Cuadernos Geográficos*, v. 52, n. 2, 2013.

PÉREZ, M. A new poblador is being born: housing struggles in a gentrified space of Santiago, Chile. *Latin American Perspectives*, v. 44, n. 3, p. 28-45, 2017.

PORTELA, M. *Carmo e Santo Antônio além do Carmo: reflexos do processo de revitalização do centro histórico de Salvador*. Dissertação (Mestrado). SPPG, 2009, Universidade Católica de Salvador.

POSSO, L. Patrimonialización, especulación inmobiliaria y turismo: gentrificación en el barrio Getsemaní. In: DELGADILLO, V.; DÍAZ, I.; SALINAS, L. (Orgs.). *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina*. Cidade do México: UNAM, p. 175-190, 2015.

RODRÍGUEZ, M. C. Estado, clases y gentrificación. La política urbana como campo de disputa entre barrios de ciudad de Buenos Aires. In: DELGADILLO, V.; DÍAZ, I.; SALINAS, L. (Orgs.). *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina*. Cidade do México: UNAM, p. 205-228, 2015.

\_\_\_\_\_; DIVIRGILIO, M. M. A city for all? Public policy and resistance to gentrification in the southern neighborhoods of Buenos Aires. *Urban Geography*, p. 1-20, 2016.

SANFELICI, D. O financeiro e o imobiliário na reestruturação das metrópoles brasileiras. *Revista da ANPEGE*, v. 6, n. 1, p. 3-16, 2010.

SCARPACI, J. Winners and losers in restoring Old Havana. *Cuba in Transition*, v. 10, *Papers and Proceedings of the Tenth Annual Meeting of the Association for the Study of the Cuban Economy*, p. 289-300, 2000.

SLATER, T. The eviction of critical perspectives from gentrification research. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 30, n. 4, p. 737-757, 2006.

SMITH, N. *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. Londres: Routledge, 1996.

\_\_\_\_\_. New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. *Antipode*, v. 34, n. 3, p. 427-450, 2002.

SOUZA, M. L. Gentrification in Latin America: some notes on unity in diversity. *Urban Geography*, v. 37, n. 8, p. 1235-1244, 2016.

STEEL, G. ; KLAUFUS, C. *Displacement by/for development in two andean cities*. Trabalho apresentado no Congress of the Latin American Studies Association, Toronto, 2010.

TEIXEIRA, E. T. La pacification des favelas de Rio de Janeiro: une “contre-insurrection préventive”? In: *Projets politiques et luttes sociales: expériences latinoaméricaines*. l’Harmattan, Horizons Amériques latines. Paris: l’Harmattan, p. 53-65, 2012.

\_\_\_\_\_. *A antítese da reforma urbana e sua atualização na operação consorciada Porto Maravilha*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2018, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. *Projetos antagônicos para a Zona Portuária: Porto Maravilha versus justiça social*. (no prelo)

VASCONCELLOS, L. M.; MELLO, M. C. F. Terminologias em busca de uma identidade. *Revista de Arquitetura e Urbanismo*, v. 6, n. 1, p. 60-3, 2003.

ZAPATA, J. F. *Biopolítica y gentrificación en Medellín*. Trabalho de conclusão de curso de bacharel em Ciência Política, 2015, Universidade de Antioquia.

ZIBECHI, R. *Territórios em resistência: cartografia política das periferias urbanas latino-americanas*. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

\_\_\_\_\_. *Movimientos sociales en América Latina: el “mundo otro” em movimiento*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2017.

<sup>1</sup> Seguindo por essa linha, Aalbers (2018) sustenta que, após o estouro da bolha imobiliária em 2007, a gentrificação teria alcançado uma “quinta onda”, em que o protagonismo passaria do Estado para grandes corporações de proprietários (como fundos de investimento) e o que o autor define como “plataformas capitalistas” (p. ex. Airbnb).

<sup>2</sup> “[the] LatinAmerica’slag in research on gentrification reflects the corresponding lag and trajectory of regime change and of gentrification itself.”

<sup>3</sup> “the return of the middle class to Latin American inner-city areas, and the subsequent displacement of the working class, has been less common when compared with the European or US movements in the 1960s and 1970s. Thus, first- and second-wave gentrification seem to be more exclusive to developed urban settings with particular effects in the European, US, Canadian and Australian contexts.”

<sup>4</sup> Termo cuja impropriedade fora apontada por López-Morales et al. (2016). Na maior parte dos processos de gentrificação verificados em cidades latino-americanas, não são as elites que substituem os moradores pobres nas áreas em transformação, mas setores da classe média.

<sup>5</sup> “a process involving a change in the population of land-users such that the new users are of a higher socioeconomic status than the previous users, together with an associated change in the built environment through a reinvestment in fixed capital. The greater the difference in socioeconomic status, the more noticeable the process, not least because the more powerful the new users are, the more marked will be the concomitant change in the built environment. It does not matter where, it does not matter when. Any process of change fitting this description is, to my understanding, gentrification.”

<sup>6</sup> “O prefixo RE começa a ser empregado nas novas definições – renovação, reabilitação, revitalização, regeneração etc – representando referências explícitas às *preexistências*. O RE é uma estratégia que considera (ou finge considerar) a inclusão do Tempo na análise do Espaço, sem contudo explicitar um significado e uma metodologia para tal. Aparece aí o modismo oportunista, as imprecisões de definição e da própria metodologia a ser adotada.” (Vasconcellos e Mello, 2003: 60)

<sup>7</sup> O Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha, da Caixa Econômica Federal, capitalizado com recursos provenientes de descontos compulsórios na folha de pagamentos dos trabalhadores formais do setor privado, o Fundo de Garantia sobre Tempo de Serviço (FGTS)

<sup>8</sup> O caso da expulsão dos moradores da Vila Autódromo, no Rio de Janeiro, na esteira da preparação da cidade para os grandes negócios com os Jogos Olímpicos de 2016 é paradigmática desta tensão entre violência e resistência: fortes mobilizações dos moradores locais, articulação de alianças com a academia, formulação de contrapojos e a ação intensiva do aparelho do Estado para minar a resistência local via cooptação e recurso à violência contra os moradores recalcitrantes.

<sup>9</sup> “[t]he support of political parties, labor unions and NGOs, rallies, takeovers, media exposés, new street vending strategies, and even open battles with the police have made eviction very complex and conflictive while negatively affecting private sector participation”.

<sup>10</sup> “the political support offered by large parts of the middle classes to what they understand as processes that ‘modernize’ the city and make it more ‘competitive’, more attractive to tourists and investors (as well as ‘cleaner’ and ‘safer’)”.

<sup>11</sup> Um caso emblemático é o do papel desempenhado pela declaração do Tango como patrimônio imaterial da humanidade para a gentrificação do Camiñito, em La Boca (Buenos Aires).

# Reconfiguración Espacial de Lázaro Cárdenas, México: Diferencias en el Crecimiento entre la Ciudad y el Puerto, 1987-2018

## Spatial reconfiguration in Lázaro Cárdenas, Mexico: Differences Between the City Expansion and the Port Growth, 1987-2018

## Reconfiguração Espacial de Lázaro Cárdenas, México: Diferenças entre o Crescimento da Cidade e do Porto, 1987-2018

Lilia Susana Padilla y Sotelo<sup>i</sup>

Universidad Nacional Autónoma de México  
Mexico City, Mexico

Rosa Alejandrina De Sicilia Muñoz<sup>ii</sup>

Universidad Nacional Autónoma de México  
Mexico City, Mexico

**Resumen:** La ciudad y el puerto de Lázaro Cárdenas presentan contrastes diferenciales en su crecimiento que muestran divergencias y una reconfiguración espacial. Destacan sus características geográficas: localización hacia la Cuenca del Pacífico, excelente hidrografía, territorio con mínimas elevaciones y yacimientos de minerales en la región; factores que propiciaron la creación de un puerto extenso inserto en la globalización, actualmente con infraestructura de clase mundial y de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, ambos complejos han desempeñado un papel preponderante. La metodología aplicada es mixta cuantitativa cualitativa con la que se obtiene cartografía básica e información asociada. Se exponen los antecedentes de la creación de la ciudad y el puerto, se realiza la caracterización de las transformaciones espaciales de ambos recintos, el urbano y el portuario, y su relación con acontecimientos significativos para su desarrollo. Se concluye la marcada desarticulación en el crecimiento espacial de la ciudad y el puerto.

**Palabras clave:** Reconfiguración Espacial; Globalización; Desarticulación; Lázaro Cárdenas; México.

---

<sup>i</sup> Dra. en Geografía, Investigadora, Instituto de Geografía, UNAM. Departamento de Geografía Social. padilla@igg.unam.mx. <https://orcid.org/0000-0002-1813-4440>

<sup>ii</sup> Mtra. en Geografía, Técnico Académico, Instituto de Geografía, UNAM. Departamento de Geografía Económica. aledsm@igg.unam.mx. <https://orcid.org/0000-0002-5611-6059>

**Abstract:** The city and the port of Lázaro Cárdenas have a differential growth which can be appreciated in their spatial divergences. Some geographical reasons for this are: location towards the Pacific Basin, excellent hydrography, territory with a very few elevations and mineral deposits in the region; these have been factors have encouraged a wide port in the globalization era, which has a world-class infrastructure and the Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (a steel company); both complexes have had an important role in the region. The applied methodology has been a mixed (qualitative-quantitative) and the results are a basic cartography and associated information. This paper exposes, how the city and the port was created, their spatial transformations and the significant events related to their development. The main conclusion refers the disarticulation between the city and the port growth.

**Keywords:** Spatial Reconfiguration; Globalization; Disarticulation; Lázaro Cárdenas; México.

**Abstract:** The city and the port of Lázaro Cárdenas have contrasting growth rates which are expressed in spatial differences. Some geographical reasons for this are: location directed towards the Pacific Basin, excellent hydrography, territory with few elevations and the presence of mineral deposits in the region. In an era of globalization, these factors have encouraged the development of a large port with world-class infrastructure and the installation of the Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (a steel company), both of which have had an important role in regional growth. The methodology uses a combination of qualitative and quantitative procedures for basic cartographical and associated information. The paper traces how the city and the port were created, spatial transformations over time and significant events related to the development of each. The main conclusion refers the disarticulation between the growth of the city and the port.

**Keywords:** Spatial Reconfiguration; Globalization; Disarticulated Development; Lázaro Cárdenas, Mexico.

**Resumo:** A cidade e o porto de Lázaro Cárdenas apresentam contrastes diferenciados quanto ao seu crescimento que mostram divergências e uma reconfiguração espacial própria. Destacam-se suas características geográficas: localização na Bacia do Pacífico, excelente hidrografia, território com baixas elevações e jazidas minerais na região, fatores que propiciaram a criação de um grande porto inserido na globalização, atualmente, com estrutura de categoria mundial, e a Siderúrgica Lázaro-Cárdenas Truchas, ambos complexos têm desempenhado um papel preponderante. A metodologia aplicada é mista, quantitativa e qualitativa obtida através da cartografia básica com informações associadas. São expostos os antecedentes da criação da cidade e do porto, faz-se a caracterização das transformações espaciais de ambos os locais, o urbano e o portuário, e sua relação com a ocorrência de fatos relevantes ao seu desenvolvimento. Conclui-se haver uma marcante desarticulação entre o crescimento espacial da cidade e o do porto.

**Palavras-chaves:** Reconfiguração Espacial; Globalização; Desarticulação; Lázaro Cárdenas, México.

## Introducción

México se encuentra en una posición geoestratégica al contar con litorales hacia dos océanos, el Pacífico y el Atlántico, en este por el Golfo de México, más del 80% del comercio mundial de México se lleva a cabo por vía marítima. Contexto en el que la ciudad puerto de Lázaro Cárdenas se ubica hacia el Pacífico, el último es uno de los cinco principales puertos del Sistema Portuario Nacional junto con Manzanillo, Veracruz, Altamira y Ensenada, el cual cuenta con instalaciones de primer orden. Es una de las 16 Administraciones Portuarias Integrales (API) de México que constituyen concesiones a particulares para su manejo.

La conectividad del puerto de Lázaro Cárdenas con puertos internacionales de la Cuenca del Pacífico ha propiciado su proyección internacional. Además, su cercanía con el centro del país, le permite tener como área de influencia 13 estados que dan cobertura a 60 millones de habitantes (SCT APILAC<sup>1</sup> s/f). Asimismo, su conexión carretera con el estado de Nuevo León, cuyo centro es la ciudad de Monterrey, la de mayor desarrollo industrial de México que concentra los más importantes centros de producción, con la que se conecta por medio de un corredor carretero que se extiende hasta la ciudad de Nuevo Laredo, fronteriza con Estados Unidos, a través de esta se introduce hasta la costa Este de ese país, que cuenta con el mercado de más alto consumo en el mundo. Además, se conecta con el puerto de Altamira en el Golfo de México por el corredor carretero transoceánico Asia-Lázaro Cárdenas-Altamira-Europa y otros países del Atlántico.

El incremento de la actividad portuaria e industrial en Lázaro Cárdenas ha incidido en el aumento del espacio construido del puerto, si bien ha aumentado el de la ciudad para viviendas, comercios, escuelas, hospitales. y vialidades, algunos son marcadamente irregulares, observándose déficit en servicios y mobiliario urbano; la categoría de su infraestructura no va a la par que la del puerto, se advierte desarticulación en el desarrollo de ambos recintos; entorno en el que las transformaciones espaciales no son de la altura que habría de esperarse en la ciudad que alberga un puerto de envergadura internacional inserto en el proceso de globalización. Lo anterior es resultado de lo que ya se apreciaba a fines de la década de los noventa del siglo pasado en la zona:

una inadecuada política pública con efectos sociales, económicos y territoriales no esperados para la ciudad que fue considerada en un tiempo “paradigma de modernidad” hoy es no sólo el ejemplo del fracaso de las políticas de modernización forzada, y carencia de interés de la administración a las regiones periféricas (HIERNAUX, 1998, p. 153).

Como afirma DUCH (2005), es importante analizar la dimensión espacial en la teoría económica convencional, ya que supone modificaciones rigurosas, en especial en referencia a su influencia sobre la organización industrial local y su capacidad de potenciar el crecimiento.

Debe enfatizarse la problemática que la ciudad y el puerto han enfrentado, el narcotráfico, el cual se intensificó en la primera mitad del presente siglo, cuando los denominados “carteles” (grupos de delincuencia en el entorno de América Latina, en otros

lugares del mundo se conoce como la “mafía”) que tomaron el control de ambos como bastión para la distribución de grandes cantidades de droga hacia Estados Unidos, problema que no es exclusivo de Lázaro Cárdenas, ya que se observa en varias regiones de México. Situación que supuestamente se pensaba se podría mejorar con la conformación de una zona económica exclusiva, cuya creación ya se había decretado, proyecto que incluía inicialmente cuatro puertos del país, sin embargo, recientemente fue cancelado por el actual presidente de México. Cabe señalar que en esta zona se ha logrado que disminuya su intensidad, lo cual beneficia al puerto.

De manera que entre los elementos que han impactado de forma negativa el crecimiento económico y la calidad de vida en el municipio y ciudad, sobresale la inseguridad. En 2014, Lázaro Cárdenas ocupó la posición 44 en el Índice de Violencia Municipal, en el conjunto de 223 municipios del país de más de 100 mil habitantes; asimismo tiene el lugar número 15 por su alta tasa de homicidios dolosos, el 31 por la elevada incidencia de secuestros y el 33 por el alto número de violaciones (Consejo Ciudadano para la Seguridad, Justicia y Paz AC, 2015 citado en ONU-HABITAT, 2016).

La localidad principal Lázaro Cárdenas, identificada como una ciudad, tanto por volumen de población, estructura urbana, como por las actividades económicas, en las últimas décadas manifiesta en mayor o menor medida la transformación de su soporte físico espacial, producto de la evolución de actividades relacionadas fundamentalmente con el puerto y la siderúrgica, ambos complejos creados hacia la década de 1970, en los que se basa la reestructuración y la expansión, tanto de la propia ciudad, aunque de manera irregular, como del puerto resultado de la entrada y asentamiento de varias industrias multinacionales que han redefinido su dinámica económica.

Martínez (2012) considera la coexistencia de lo que llama, dos Lázaro Cárdenas. Uno el de la ciudad con problemas de desigualdad y deficiencia en su infraestructura urbana, la población con condiciones socioeconómicas bajas, servicios insuficientes, numerosas viviendas irregulares habitadas por personas atraídas por fuentes de trabajo inexistentes y malas vialidades locales, entre otros. En contraste, el otro el puerto, se encuentra inmerso en el capitalismo global por lo que se conecta con el comercio mundial, con muelles y bodegas modernas de empresas transnacionales y grandes espacios para resguardar automóviles, cabe recalcar que sus instalaciones son de primer orden.

En un informe elaborado por ONU HABITAT (2016) se expresa que el municipio de Lázaro Cárdenas registra las situaciones de desigualdad que se detectan en buena parte de los puertos mexicanos, donde las Administraciones Portuarias Integrales (API) actúan y se desenvuelven sin una conveniente relación y apoyo a la ciudad que las asienta, dando como resultado dos grandes polos que tienden a oponerse: el del crecimiento económico y prosperidad en el puerto y el de asentamientos precarios con baja calidad de infraestructura en la ciudad, tema persistente en la agenda de Geografía de México.

A partir de estas consideraciones los objetivos del trabajo son resaltar de la ciudad puerto de Lázaro Cárdenas la importancia de los rasgos geográficos privilegiados que incidieron en su creación, identificar las transformaciones territoriales que han originado una reconfiguración espacial, así como caracterizar esos cambios y asociarlos con acontecimientos significativos de cada periodo considerado.

## Perspectiva de Análisis

Para el abordaje analítico de este trabajo se considera la Teoría de la Localización en su posición más reciente que se identifica con sistemas económicos actuales, explica de cierto modo el dinamismo que presenta una sociedad en el territorio como derivación de las actividades económicas, transformadoras y condicionantes de este, propician la delimitación de factores esenciales que actúan en los procesos de localización y el establecimiento de relaciones significativas entre estos.

A este respecto, la posición de Duch (2005) resulta idónea para explicar lo que ha ocurrido en Lázaro Cárdenas, quien menciona que la decisión de preferir un lugar para instituir una empresa crea actividades derivadas de las características del espacio que obedecen a ciertas regularidades o bien son aleatorias. Considera que mecanismos microeconómicos hacen que las empresas se instalen en un lugar y macroeconómicos cuando se relacionan con otros lejanos. Inclusive se justifica la concentración de determinadas actividades por la presencia de economías externas de aglomeración que reducen costos de producción en determinados grados, lo que propicia dinámica, en este caso portuaria e industrial, lo cual atrae otras actividades complementarias y crea servicios especializados; del mismo modo, fomenta la innovación tecnológica. En el caso de Lázaro Cárdenas se observa un desarrollo exógeno en el puerto resultado de la ampliación de su conectividad internacional que le ha dado un nuevo alcance regional y proyección hacia el exterior en sus actividades portuarias globalizadas que requirió modernizar y endógeno en la ciudad que se ha proyectado nacional, pero no internacionalmente y es insuficiente en infraestructura y servicios.

Asimismo, se considera la Teoría de la Organización Espacial que permite ver como se relaciona inter y como se conforma intra una ciudad, tomando en cuenta cierto orden derivado de las interrelaciones de localización de las actividades humanas, especialmente las económicas, aunque deben considerarse todas.

Escolano (2009) considera que la organización espacial permite observar y evaluar intensidad y formas de procesos de transformación territorial de un lugar, viéndolo como una imagen inserta en un proceso de cambio de espacio temporal, consecuencia de la interacción cambiante entre varios factores: agentes urbanos, circunstancias económicas, estilos de consumo, composición demográfica, configuración del espacio construido, aspectos culturales y/o políticas públicas.

## Área de Estudio

La ciudad de Lázaro Cárdenas se ubica en el municipio del mismo nombre, cabecera de uno de los 113 municipios del estado de Michoacán, a 400 Kilómetros de la Ciudad de México. Territorialmente, la componen tres localidades: Lázaro Cárdenas, La Orilla y Las Guacamayas, conurbación intramunicipal superior a 50 mil habitantes. Su grado de urbanización (93%) supera al promedio nacional (76.8%), conformándose como una ciudad fuertemente urbanizada (ONU-HABITAT, 2016) pero deficitaria en infraestructura y servicios con grandes desigualdades entre el desarrollo del puerto y la

ciudad, a los cuales Márquez (2012) también los llama dos circuitos económicos separados, lo que viene a corroborar la desarticulación entre ambos.

Cabe destacar que la entidad michoacana “registra escasa población en la costa, aparte de Lázaro Cárdenas, no se cuenta con otro sitio destacable por su población y actividad marítima, lo cual dificulta el propiciar desarrollo económico en otras porciones de su territorio” de acuerdo con lo expuesto en SCT, PRODELI (2004 s/p).

El municipio de Lázaro Cárdenas se sitúa en las coordenadas 17°57' de latitud norte y 102°12' de longitud oeste, en la desembocadura del río Balsas en una amplia planicie. Es parte de la región geográfica llamada Costa, al sur del estado, limita con el estado de Guerrero, representa el 1.83% de la superficie de la entidad; colinda al Norte con el municipio de Arteaga, al Este con el de Aquila, ambos del mismo estado de Michoacán, al Sur con el Océano Pacífico y al Este con el municipio de La Unión del vecino estado de Guerrero (SEMAR, s/f) (Figura 1).

Es de relieve escaso ligero en las laderas de las elevaciones. Suelos luviales, palustres y residuales. Numerosos arroyos desembocan en lagunas costeras poco profundas con materiales sedimentarios, y se observan esteros, pantanos, humedales y manglares (SCT APILAC<sup>3</sup>). Su hidrología pertenece a dos cuencas, una la del Río Balsas Infiernillo al noreste del municipio, y otra del río Nexpa y otros, al centro y poniente. Predomina el clima cálido subhúmedo con lluvias en verano. La temperatura media anual es de 26° C, con una mínima de 12°C; y máxima de 39° C. Su grado de insolación es muy alto, con promedio anual de 207 días despejados. Cuenta con una precipitación pluvial que oscila entre 560 y 1276.5 milímetros cúbicos (SEDESOL, 2012).

Es importante mencionar que la región en donde se ubican el municipio, ciudad y puerto de Lázaro Cárdenas es de alto riesgo, tanto por situarse en las costas del océano Pacífico centro, frente a la Placa de Cocos, de las más activas sísmicamente en el territorio mexicano, por lo que enfrenta con frecuencia sismos de considerable magnitud. Así como por estar en una porción de continuos fenómenos hidrometeorológicos, como huracanes, que originan el desbordamiento de ríos, inundaciones y deslizamientos de tierra, afectando a la navegación, al puerto y a la ciudad.



Figura 1 – Localización geográfica de la ciudad y el puerto de Lázaro Cárdenas a escalas nacional, estatal y municipal.

Fuente: SCT APILAC<sup>3</sup>

## Antecedentes de la Ciudad de Lázaro Cárdenas

Hacer un análisis de los cambios espaciales de la ciudad de Lázaro Cárdenas, hace necesario remontarse hasta sus orígenes, incluso prehispánicos, cuando existía en las cercanías el sitio llamado *Zacatula*, en cuyos alrededores había yacimientos minerales. Durante la colonia a la región se le conocía como *Hueytlaco* que significa -llanitos-. Hacia 1797, como la zona era rica en minerales estos se procesaban en la hacienda “La Orilla”, por lo que su posesión se la disputaban los territorios que después serían los estados de Guerrero y Michoacán, quedando en Michoacán. Ya en la época independiente el paraje conocido como “Los Llanitos” anexo a la ya entonces localidad de “La Orilla” es considerado como el antecedente de la actual ciudad de Lázaro Cárdenas, que pertenecía al municipio de Arteaga, porción que obtuvo la categoría de tenencia, que se modificó en 1932 con el nombre de “Melchor Ocampo del Balsas” y en abril de 1947 pasó a ser municipio, que el 17 de noviembre de 1970 se le denominó Lázaro Cárdenas, en honor al ilustre michoacano que llegó a presidente de México. Hacia la mitad del siglo XX había interés por la creación de un puerto en la zona, que se concretó hasta la década de 1970, estableciéndose en el delta del Río Balsas, donde además se creó la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA) ambos acontecimientos cambiaron el rumbo del municipio y la ciudad (AYUNTAMIENTO DE LÁZARO CÁRDENAS, 2019). Estos hechos aparentemente modernizantes estaban orientados a la industrialización y la transformación de la región. Si bien, entonces se advirtieron cambios en la localidad, a la cual se le denomina en la década de 1970 “ciudad nueva” solo lo fue para aquella época y no continuó con un desarrollo como el que se esperaba.

En el decenio de 1970 se inicia la construcción de la infraestructura portuaria, la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas ya había iniciado su construcción en la década anterior. El puerto de Lázaro Cárdenas surgió como industrial, como ya se citó, conforme el mercado de contenedores cobró auge se volvió también comercial (SCT APILAC<sup>1</sup>, s/f).

Con anterioridad, cuando en México daba inicio la denominada “modernidad económica”, hacia 1938 que se extiende hasta 1964, periodo en el que los recursos férricos eran reserva estratégica de países centrales que contaban con ellos; México, se centraba en una economía de subsistencia, pesca y reducida agricultura; más adelante se considera la explotación de los recursos, es la etapa conocida como de la “Reserva Estratégica” (HIERNAUX (1991), era una economía proteccionista. En ese contexto el presidente Lázaro Cárdenas consideraba importante impulsar las costas y siendo originario de la hoy ciudad homónima y de acuerdo con la importancia de los yacimientos de minerales de la región la localidad cobró importancia.

Hiernaux (1998) también menciona que en la localidad de estudio se instauró una “modernización forzada”, para promover la infraestructura con viviendas de varios pisos, proyectos innovadores, se llegó a una consolidación sustancial del recinto urbano entonces en concordancia con el portuario, que de ser un paraje provinciano pasa a ser un nuevo foco de la industria mexicana. Asimismo, para la década de 1970, cuando México registra el comienzo del apogeo petrolero, se vislumbra una nueva dimensión geoeconómica, el antecedente de la “Cuenca del Pacífico” surgen los Distritos Industriales Marítimos de Exportación y se crea el puerto industrial de Lázaro Cárdenas.

“Desde 1970 la zona ha pasado por diversas propuestas de política de desarrollo. El área de la costa michoacana ha estado sujeta a fluctuantes replanteamientos de integración regional. Asimismo, ha enfrentado cambios intensos en la configuración territorial” (MARTÍNEZ, 2012, p. 758). Hacia 1973, se estableció un Fideicomiso para el Desarrollo de Ciudad Lázaro Cárdenas-Las Truchas (FIDELAC), asociado con la construcción de la paraestatal Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S. A. que inicio actividades en 1976, y se impulsó la denominada “ciudad nueva”.

## Materiales y Método

Adecuado para el análisis del crecimiento espacial de una ciudad, en este caso portuaria, se considera lo que expresa CAPEL (2002) que las actividades productivas de una ciudad llevan a reflexionar sobre las dimensiones en la morfología urbana, resultado de la técnica, cultura y cuestiones sociales, que se expresan a través del paisaje urbano que caracterizan el desarrollo de su forma, hay que tomar en cuenta esta perspectiva para comprender la configuración actual del espacio de la ciudad puerto de Lázaro Cárdenas.

Para conocer las transformaciones espaciales de esta ciudad puerto se aplica una metodología de orden mixto, cuantitativa-cualitativa. En la elaboración cartográfica, básica para esta investigación se utilizó un Sistema de Información Geográfica que permitió la producción y edición del mapa que muestra su expansión durante el periodo considerado para el análisis de 1987 a 2018, lo cual se asocia con el crecimiento espacial: Adicionalmente se relaciona cada etapa con hechos históricos y económicos significativos acontecidos en cada una. Para la cuestión explicativa se hizo investigación bibliográfica y trabajo de campo en la zona de estudio. Para tal efecto se sigue la secuencia metodológica que se detalla continuación:

- Paso 1. Se realizó a partir de imágenes satelitales en la plataforma de Google Earth, de los años 1987, 1990, 2000, 2010 y 2018. Con los años ya establecidos se continuo la creación y edición de los polígonos de crecimiento en los diferentes periodos.
- Paso 2, Los polígonos creados en Google Earth se guardaron en formato kml para ser trasladados a otro software, una vez georreferenciados se logró realizar una primera aproximación de la mancha urbana en cada lapso considerado. De esta manera se logró tener polígonos que representaban la superficie de la ciudad puerto en los diferentes periodos.
- Paso 3. Al tener los polígonos en formato kml, a través del software ArcGIS, en su componente de ArcMap 10.2 se realizó el diseño del mapa, ya que los polígonos ya georreferenciados fueron abiertos en este programa junto con *shapes* del INEGI SCINCE, 2010 y adicionalmente con un mapa base de ArcMap se le dio un contexto al mapa con rasgos geográficos complementarios, como lo es el relieve y corrientes y cuerpos de agua. De esta manera se generó un contexto del mapa con sus características geográficas que ofreció una visión completa del entorno en cuanto a las transformaciones de la superficie de la ciudad puerto de Lázaro Cárdenas.
- Paso 4. Para obtener la población de los lapsos seleccionados se consideró Serie histórica censal e intercensal (1990-2010) para los censos de 1980, 1990, 2000 y 2010.

## Análisis de Contexto de las Transformaciones Territoriales en la Ciudad Puerto de Lázaro Cárdenas

Dado que el crecimiento espacial es un proceso que conlleva una reconfiguración, se debe tomar en cuenta la temporalidad, que permite obtener una explicación alternativa sobre la expansión de las ciudades, las cuales se caracterizan por hechos significativos en cada periodo. Esto se puede lograr de acuerdo con lo que enuncia Alvarez (2011) inicialmente se identifica la parte central de la ciudad y su centro geométrico, después se obtienen las diferentes superficies con el propósito de visualizar el crecimiento y detectar el patrón de comportamiento que se relaciona con sucesos relevantes.

A partir de lo anterior a manera de recorte metodológico este análisis se desarrolla desde el año de 1987 en cuanto a la superficie, dada la disponibilidad de las imágenes de Google Earth, aunque se toma en cuenta información de toda la década, en cuyo transcurso se consolida la creación inicial del puerto, de la siderúrgica y de la ciudad, se complementa con información de los años 1990, 2000, 2010 hasta el de 2018, cuando Lázaro Cárdenas registra ya, una expansión marcada en el puerto que proviene del 2010 y que en 2018 presenta solo pequeños sitios puntuales de crecimiento espacial, como puede apreciarse en la Figura 2, cuando se tiene como resultado los ya mencionados dos Lázaro Cárdenas, la ciudad con desarrollo endógeno, orientado al consumo local y el puerto con desarrollo exógeno, con proyección a escala internacional.

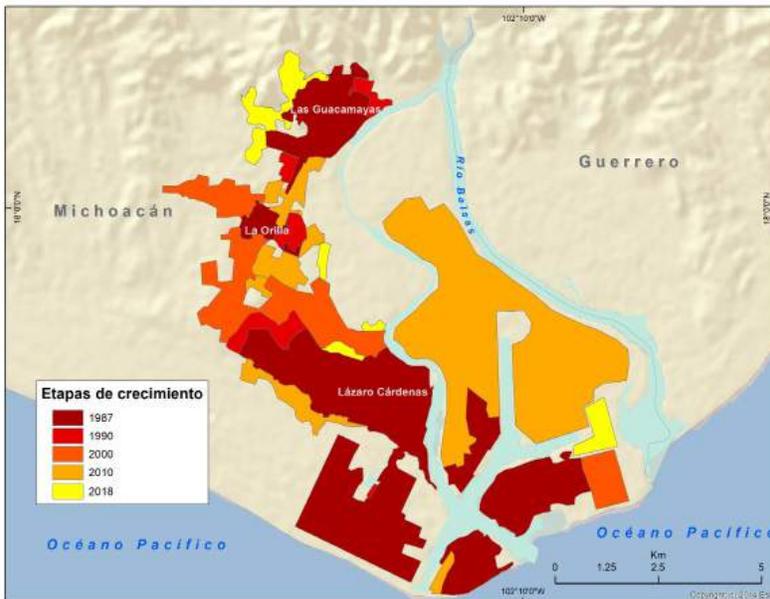


Figura 2 – Crecimiento espacial de la ciudad puerto de Lázaro Cárdenas.

Fuente: Elaboración propia con imágenes de Gogle Earth  
1984, 1990, 2000, 2010 y 2018, INEGI SCINCE 2010

## Siglo XX

**Década de 1980:** Consolidación de la base urbano-portuaria. Se aprecia que ya desde este decenio, para 1987 el área del puerto contaba con una importante extensión; sin embargo, si se compara con lo que se muestra en la Figura 3 en donde aparecen la superficie, que el puerto y la siderúrgica tienen actualmente, el crecimiento del puerto es marcadamente notable en las siguientes décadas, no así el de la siderúrgica y la ciudad.

Varios proyectos instrumentados durante los años setenta y ochenta, dieron pauta para considerar a Lázaro Cárdenas como lugar de inversión y gestión estatal, incluso como defensa nacionalista y de promoción, integración y fortalecimiento del mercado interno. “Se intentaba la incorporación de una zona marginada y excluida con respecto al mercado nacional, a partir de la construcción de un área industrial y de una ciudad.” (MARTÍNEZ, 2012, p. 760), Quien además considera que, no obstante, las políticas de desarrollo regional y las elevadas inversiones aplicadas en la zona desde los años setenta, no se crearon vínculos productivos entre los dos circuitos, la ciudad y el puerto. El primero, formado por micro y pequeñas empresas (MiPyMEs) que son solo para el consumo de la población local. El segundo, con grandes empresas, orientado a grandes establecimientos en el puerto, conectados al comercio global y las empresas transnacionales con considerables capitales.

Después del redimensionamiento y la reestructuración de las grandes paraestatales en la segunda mitad de los ochenta, así como de la privatización de la infraestructura industrial y el retiro del intervencionismo estatal, aunque no del federal, la actividad socioeconómica se trasladó a la empresa privada de alcance nacional y mundial, pero no se incorporó lo local (MARTÍNEZ, 2012).

De acuerdo con información del AYUNTAMIENTO DE LÁZARO CÁRDENAS (s/f) en esta década, el manejo del puerto estaba a cargo de las delegaciones de Puertos Mexicanos; la vigilancia la tenían empresas que prestaban servicios portuarios; las áreas de desarrollo las manejaba el Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios. Entre 1981 y 1982 se advierten modificaciones en la política urbana de la ciudad puerto de Lázaro Cárdenas, progresivamente se observó división entre el espacio del puerto y el resto de la ciudad, se invadieron zonas de esta última por el primero, afectando el ordenamiento territorial logrado; entre 1982 y 1985 se crean la terminal de granos, de 1985 a 1986 la de petróleo y de 1986 a 1994, sucesivamente se colocaron grúas y se creó el patio de contenedores, ya que entonces se presentó el auge del comercio mundial de este tipo.

Es hasta mediados de los ochentas que se publica el primer Plan de Desarrollo Urbano de Lázaro Cárdenas que plantea una serie de estrategias para el impulso y control del crecimiento de la ciudad, que no se aplicaron adecuadamente.

La adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) como primer antecedente y posteriormente con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que entró en vigor en 1994, así como la adhesión a diferentes organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE), a la Organización Mundial de Comercio (OMC), complementan la apertura económica y comercial, en la cual los puertos van a desempeñar un importante rol, especialmente los ubicados hacia la Cuenca del Pacífico como el de Lázaro Cárdenas.

En este lapso la ciudad puerto de Lázaro Cárdenas ya estaba consolidada, así como el puerto y la siderúrgica, aún las localidades de La Orilla y Las Guacamayas se encontraban separadas (ver Figura 3). Al inicio de la década de 1980 la población de las tres localidades era de solo 42,932 habitantes, de los cuales 26,487 correspondían a la ciudad de Lázaro Cárdenas, 13,669 a la localidad de las Guacamayas y 3,046 a la de La Orilla (INEGI, 2010).



Figura 3 – Localización y áreas de ocupación del recinto portuario de Lázaro Cárdenas y el Complejo Siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas en el contexto de la ciudad puerto de Lázaro Cárdenas. 1918.

Fuente: SCT APILAC<sup>2</sup>, s /f)

**Década de 1990:** Cambio de Imagen. Entre la crisis de los años setenta y las restricciones del Estado como promotor del desarrollo, en este decenio las políticas regionales se limitaron a terminar de consolidar la estructura social y económica existente, edificada anteriormente.

Esta es una década vital para el sistema portuario del país, ya que se registra a partir de 1994 la transformación de los puertos mexicanos con la creación de las Administraciones Portuarias Integrales (API), que son sociedades mercantiles particulares encargadas de la planeación, programación, desarrollo y demás actos relativos al uso, aprovechamiento y exploración de los bienes del dominio público de la federación. Con ellas se impulsa la participación privada en la construcción de obras, terminales marinas, instalaciones portuarias y en la prestación de servicios portuarios. Actualmente en 2019 las API Federales sustentan el Sistema Portuario Nacional, organizado en dos sistemas por litoral: Océano Pacífico y Golfo de México-Caribe.

A fines del siglo XX se expresa que:

el protagonismo de la ciudad de Lázaro Cárdenas es historia del pasado: el neoliberalismo tiene otros espacios y su burguesía otros intereses, retroceso del mercado del empleo y la caída de la calidad de vida son consecuencia parciales y visibles de la falta de protagonismo del proyecto de Las Truchas (HIERNAUX, 1998 p. 267).

Se pensaba entonces que este proyecto sería el detonador del desarrollo de la región, sin embargo, esto no sucedió; paradójicamente se observa incremento poblacional en la ciudad.

En el contexto de los años noventa, siguiendo a Vázquez Barquero (1997) citado por Martínez (2012), se consideraba que las grandes empresas en México, como unidad matriz del desarrollo, podrían generar un proceso de difusión de innovaciones en donde se sitúen, como un polo de desarrollo. Con la capacidad de formar vínculos con empresas pequeñas, se generaría un efecto dinámico y multiplicador para el sistema productivo local, podrían esas empresas grandes impulsar un sistema productivo local, compartiendo formas de organización, cultura productiva, tecnologías y objetivos comunes, en esa medida operarían mecanismos difusores de innovación. Nada más lejos de lo que ocurría entre la ciudad y el puerto de Lázaro Cárdenas.

La mala administración de la siderúrgica, exceso de personal y baja en los precios internacionales del acero en esta década, aunado a las continuas devaluaciones que se dieron en México, hicieron que SICARTSA tuviera pérdidas excesivas (EZQUIVEL, 2013). Esta se vendió en dos etapas, una primera a la empresa Mittal en 1991 y en una segunda a la de Acelor en 2006, que se fusionaron; sin embargo, en esta compraventa ni el municipio ni el estado se vieron beneficiados.

Tal como asevera Capel (1969) cada ciudad tiene un determinado tipo de actividades con una población económicamente activa ocupada en la producción de bienes o en la prestación de servicios que producen bienes básicos que no son sólo para su consumo dentro de la ciudad, son para proyección al exterior en favor de una población que no reside en la localidad, no siempre se traducen en beneficios para esta ni mejora en las condiciones de vida de la población del lugar, que se dedica en general a actividades no básicas sólo para el consumo local. Esto se aprecia ya desde esta última década del siglo

XX en Lázaro Cárdenas, cuando comienzan a ingresar las grandes empresas multinacionales al puerto, que junto con la siderúrgica generaban las actividades básicas.

El crecimiento espacial en este período es el de menor magnitud de los años considerados, la localidad central crece escasamente, el puerto y la siderúrgica no presentan cambios. La localidad de Las Guacamaya muestra un aumento en su superficie poco significativo (ver Figura 2). En contraste el incremento de población es el mayor del periodo de análisis, ya que ésta en el conjunto de las tres localidades prácticamente se duplica al reunir 94,353 habitantes, 53,581 en la ciudad de Lázaro Cárdenas, 34,578 en la localidad de las Guacamayas, (que pasa a la categoría de urbana de acuerdo con el criterio del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI (de más de 15,000 habitantes para considerar como tal a una localidad) y 6,594 en la de La Orilla (INEGI, 2010).

## Siglo XXI

**Década del 2000:** Inicio de la conurbación. Hay que resaltar que, en este lapso, la zona de estudio ha estado sujeta a políticas territoriales por grupos que tienen el poder económico, espacio atractivo no solo para el gobierno, sino también para grupos de ámbito extralocal, específicamente transnacionales. Hacia la primera década del presente siglo, se mantuvo una política orientada hacia una mayor determinación por el mercado externo y en el estímulo de un crecimiento dado “desde afuera” respecto a las necesidades del área como asevera Madrigal (2018).

En este decenio inicial del tercer milenio, el Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Lázaro Cárdenas, no estaba, acorde con la realidad en términos de operatividad. Se carecía de Planes Parciales y Sectoriales que normaran y regularan la imagen urbana, abasto, vialidad y transporte, incluso del comercio y la industria local (ALGUTAL, 2007). No obstante, se seguían aplicando diversos recursos a la ciudad de Lázaro Cárdenas, mediante programas de acción social y económica y por medio del gasto público federal programado para los estados, pero que no eran suficientes para responder a los requerimientos del puerto homónimo.

El equipamiento es uno de los elementos urbanos que indica altos niveles de bienestar de una población, Lázaro Cárdenas registraba una situación deficitaria en los edificios para la cultura, recreación, deporte, salud y asistencia social entre otros; así como distorsión en la relación funcional con la población. Se puede agregar que algunas instalaciones no se ubicaban, desde entonces, en lugares adecuados respecto a los usos del suelo, como la zona industrial portuaria, el comercio informal (en vialidades plazas y banquetas) y los giros negros (en su mayoría ubicados en la zona centro de la ciudad). Desde esta década “la localidad no resolvía su problemática urbana, con lo cual limitaba su capacidad para coadyuvar a su mejor desarrollo” (ALGUTAL, 2007 s/p).

En este decenio la ciudad de Lázaro Cárdenas y la localidad de La Orilla inician la primera etapa de la conurbación al unirse, incluso esta última pasa a la categoría de urbana al registrar más de 15,000 habitantes (de acuerdo con el criterio ya mencionado de INEGI). Es la etapa de mayor crecimiento de la ciudad (ver Figura 2) observándose flujo de personas atraídas por las fuentes de trabajo derivadas del puerto y la siderúrgica, que generaron los recursos económicos para desarrollar múltiples actividades y negocios. Las

tres localidades aglutinan 126,828 habitantes 73,396 en la ciudad de Lázaro Cárdenas, 37,671 en Las Guacamayas y 15,761 en la de La Orilla (INEGI, 2010).

**Década de 2010:** Consolidación de la expansión portuaria y conurbación. En este decenio es cuando el puerto de Lázaro Cárdenas se extiende de manera significativa hacia la zona de humedales adyacente al río Balsas, es el de mayor expansión de este, como se aprecia en la Figura 2 al hacer un comparativo con la Figura 3, en donde aparece la superficie con que cuenta en 2018.

Como el gobierno federal en México no controla los procesos de urbanización, la gravedad de esta situación se entiende al comprobar que hay ciudades en las que la relación entre el crecimiento de su superficie y el de su población es muy desequilibrado como el caso de Lázaro Cárdenas con una cifra de (31/3.4) que significa que la superficie de la localidad creció 31 veces y la población solo aumento 3.4 veces en este periodo, si este dato se compara con el de la ciudad puerto de La Paz situada en la península de Baja California cuya relación es de 2/3 (TACA, 2012) da cuenta de la importancia de las transformaciones territoriales de la ciudad puerto de estudio.

Lázaro Cárdena en particular a pesar de su conectividad marítima y terrestre, no muestra una habitabilidad eficiente en la porción urbana, ya que desde fines del siglo pasado se dio mayor importancia a la denominada Inversión Extranjera Directa (IED) priorizando el desarrollo portuario, pero no el mejoramiento de la calidad de vida de la población de la ciudad, lo que Madrigal (2018) llama un sistema intraurbano fragmentado.

En esta década los cambios territoriales están orientados a la producción, industria, movilización de mercancías e inversiones en el puerto, el cual lidera el manejo de los sectores granel mineral y vehículos del Sistema Portuario Nacional.

Cabe destacar la diferencia en el tipo de empresas en ambos recintos, el portuario y el urbano, ya que como cita Vázquez (1997) la presencia de empresas externas multinacionales e innovadoras constituyen un catalizador del desarrollo y virtualmente deberían acelerar la dinámica productiva y espacial de una ciudad en general, este tipo de estrategia no es generalizable a los territorios que tienen un potencial de desarrollo limitado o cuyo sistema productivo se articula a actividades como las de carácter extractivo, es el caso de la ciudad puerto de Lázaro Cárdenas.

En la cual según Martínez (2012), como ya se mencionó, se aprecian dos circuitos económicos. Uno el de las grandes empresas situadas en el puerto que registran mayor dinamismo y son las principales por su vínculo con el comercio internacional, con la infraestructura edificada como un complejo de clase mundial, en donde las compañías se consolidan como un conglomerado de negocios, alejado de la economía local y con presencia nacional, pero principalmente internacional. En contraste la pequeña y mediana empresa se sitúa en la ciudad como sector económico secundario, con mínima conexión con el área de mayor dinamismo, que funciona sobre la derrama salarial y la fuerza de trabajo unida a los consorcios empresariales establecidos al interior del puerto con una rotación dilatada de capital y con una constante movilidad poblacional que se asocia a la expansión desordenada de los asentamientos irregulares, así como a medianas y pequeñas empresas e incluso sector informal, que no tienen vínculos con las empresas del interior del puerto, que operan en atención del consumo de la población.

Se observa en la década de 2010 la conurbación de la ciudad de Lázaro Cárdenas con las ya ciudades de La Orilla y Las Guacamayas (ver Figura 2). Al inicio de este decenio la conurbación reunía 150,172 personas, 84,172 en la ciudad de Lázaro Cárdenas, 39,805 en la de La Orilla y 26,339 en la de Las Guacamayas (INEGI, 2010), observándose una consolidación al respecto.

A mediados de esta década, hacia 2016, ONU-HABITAT realizó un informe del municipio de Lázaro Cárdenas en el cual se obtuvo el Índice de Ciudades Prosperas (ICP) medida diseñada para entender, analizar, planificar, tomar acción y observar los efectos de las políticas públicas en el bienestar ciudadano. Se califica a la conurbación con la Escala de Prosperidad Global, compuesta de seis niveles (Tabla 1).

Tabla 1. Escala de Prosperidad Global  
Fuente: ONU-HABITAT, 2016

<b>Resultados ICP</b>	<b>Factores del Estado de Prosperidad</b>
80 – 100	Muy sólidos
70 – 79	Sólidos
60 – 69	Moderadamente sólidos
50 – 59	Moderadamente débiles
40 – 49	Débiles
10 – 39	Muy débiles

En el Índice de Ciudades Prosperas el valor que se le otorga a la ciudad de Lázaro Cárdenas es de 55.87 “moderadamente débil” que corresponde a un bajo desempeño, por lo cual se recomienda que es necesario que la ciudad de Lázaro Cárdenas:

priorice las políticas para las dimensiones de: infraestructura y gobernanza y la legislación urbana... ya que el puerto actúa y se desarrolla sin una adecuada relación y apoyo a la ciudad, determinando dos grandes polos que tienden a oponerse por el crecimiento económico y prosperidad en el puerto y el de la precariedad de los asentamientos con baja calidad de infraestructura en la ciudad (ONU-HABITAT, 2016, p. 24).

En el Índice de Calidad de Vida INCAV, 2015 (realizado por el Gabinete de Comunicación Estratégica, 2015 citado en ONU-HABITAT 2016) Lázaro Cárdenas está considerada como una de las 10 peores ciudades para vivir a nivel nacional, destacando la carencia de oferta de vivienda a precios accesibles, entorno de convivencia conflictivo, reducido número de museos y espacios históricos y la mala calidad del medio ambiente. En suma, factores que impactan negativamente están: empleo de baja remuneración, crecimiento habitacional irregular e inseguridad, que afectan significativamente la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida de la población local; cuya evolución ha reper-

cutido de forma inadecuada en la convivencia, y saturado y agudizado la disponibilidad de servicios. Todos estos son los principales elementos contextuales para considerar en las políticas públicas para la planeación en esta localidad.

Se arriba así, casi al final del presente decenio en 2018, apreciándose en la conurbación de acuerdo con estimaciones propias con una población de 150,316 habitantes, 84,172 en Lázaro Cárdenas, 39,805 en La Orilla y 26, 339 en Las Guacamayas. Asimismo, como se advierte en la Figura 2 que el territorio de la ciudad puerto de Lázaro Cárdenas, registra escaso crecimiento en su superficie.

Para finalizar no puede pasarse por alto hacer mención de posibles afectaciones que México podría tener con el cambio del Tratado de Libre Comercio (TLC) al Tratado México, Estados Unidos Canadá (T-MEC), tratado multilateral, ya que la actividad comercial en los puertos en lo referente a exportaciones e importaciones registrarán cambios sustanciales en cuanto a montos de aranceles, tema que sería objeto de un estudio aparte.

## Consideraciones Finales

La ciudad puerto de Lázaro Cárdenas cuenta con una posición geoestratégica hacia la Cuenca del Pacífico que ha propiciado su proyección internacional en sus actividades portuarias.

Tiene condiciones geográficas excelentes que han permitido la creación de un amplio recinto portuario con infraestructura de clase mundial.

La creación del puerto de Lázaro Cárdenas y la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas fueron detonador del desarrollo observado hacia la década de 1970, pero que no se extendió a la par en tiempo, ni en forma al presentar grandes divergencias entre el crecimiento de la ciudad y el puerto, aunque la siderúrgica se vio sobrepasada por la importancia del puerto.

Se puede apreciar un marcado crecimiento del puerto hacia una extensa zona de humedales que crea afectaciones al medio ambiente.

Hacia la década de 2010 se consolida ya la conurbación de la ciudad de Lázaro Cárdenas con las ya ciudades de La Orilla y Las Guacamayas

Sin embargo, en las confluencias donde se unen estas tres localidades se advierten las zonas de crecimiento urbano asociado a problemas de marginación, rezago social y asentamientos irregulares.

La ciudad puerto de Lázaro Cárdenas enfrenta problemáticas severas como el narcotráfico que origina inseguridad y además el ubicarse en zona de alto riesgo sísmico e hidrometeorológico.

Existe una gran diferencia entre el crecimiento espacial de la ciudad y el puerto con grandes divergencias, que con el tiempo se han hecho más notorias, la ciudad con desarrollo endógeno orientado a consumo local, el puerto con desarrollo exógeno con proyección internacional.

Se realizó un análisis multiescalar y multitemporal que enfatizó la importancia de diversos acontecimientos que tuvieron incidencia en las transformaciones territoriales de la ciudad puerto de Lázaro Cárdenas que dieron como resultado su reconfiguración espacial.

## Referencias Bibliográficas

ALGUTAL AGENCIA INFORMATIVA, Cd. Lázaro Cárdenas, Parte III Antecedentes Urbanos. Domingo Junio 27 Sección Michoacán, 2007. Disponible en: <https://algutlal.wordpress.com/> Acceso: 5 ago. 2019.

ALVAREZ, G. Estructura y temporalidad de las ciudades intermedias de México. *Frontera Norte*, México, v. 23, n. 46 p. 91-124, 2011.

AYUNTAMIENTO DE LÁZARO CÁRDENAS, (s/f) *Municipio de Lázaro Cárdenas. Gobierno moderno y transparente administración 2009-2011*. Disponible en: <https://www.puertolazarocardenas.com.mx/Docs%20pdf/Notas/MESA%204.-%20LAZARO%20CARDENAS,%20LA%20HISTORIA%20DE%20UN%20PUERTO%20EXITOSO/PDFS/AYUNTAMIENTO%20LAZARO%20CARDENAS.pdf>. Acceso: 15 jun. 2019.

\_\_\_\_\_, 2019 "Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021" en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Tomo CLXXI, martes 19 de febrero de 2019, n. 89, Morelia Michoacán.

CAPEL, H. El modelo de la base económica urbana. *Revista de Geografía*. Universidad de Barcelona, v. 3, n. 1-2, p. 5-39, 1969.

\_\_\_\_\_. *La morfología de las ciudades: sociedad, cultura y paisaje urbano*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2, vol. I, 2002, 544 p.

DUCH, N. *La teoría de la localización*. Universidad de Barcelona, 2005, 73 p.

ESCOLANO, S. Tendencias recientes de la organización espacial de los usos del suelo en las grandes ciudades latinoamericanas: el caso del gran Santiago de Chile. *Estudios Geográficos*, v. 70, n. 266, p. 97-124. Mayo 2009. Disponible en: <http://estudiosgeograficos.revistas.csic.es/index.php/estudiosgeograficos/article/view/112>. Acceso: 20 ago. 2019.

EZQUIVEL, O. La importancia económica del puerto de Lázaro Cárdenas y el cambio de estrategia en seguridad. 17 nov 2013. *SDP Noticias Sección Columnas*, 2013. Disponible en: <https://www.sdpnoticias.com/columnas>. Acceso: 23 jun. 2019.

HIERNAUX, D. Del auge a la recesión: ciudad Lázaro Cárdenas, Michoacán En: LÓPEZ, G. (coord.), *Urbanización y desarrollo en Michoacán*. El Colegio de Michoacán, México, 1991. Gobierno del Estado de Michoacán, p. 143-155.

\_\_\_\_\_. Enclave moderno y contradicciones sociales de la apertura: Ciudad Lázaro Cárdenas Michoacán En: Muro, V. M. (coord) *Ciudades provincianas de México: historia, modernización y cambio cultural*. El Colegio de Michoacán, México, p. 253-268, 1998.

INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA, INEGI, 2010 *Serie histórica censal e intercensal (1990-2010) Censos de 1980, 1990, 2000 y 2010*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/cpvsh/default.html#Tabulados> Acceso: 12 jul. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA, INEGI Y SISTEMA PARA LA CONSULTA DE INFORMACIÓN CENSAL, SCINCE, 2010. Estado de Michoacán, Disponible en: <http://gaia.inegi.org.mx/scince2/viewer.html>. Acceso: 18 jun. 2019.

MADRIGAL, J. *La desembocadura del río Balsas (1947-2017). Transformaciones territoriales previas a la propuesta de la Zona Económica Espacial de Lázaro Cárdenas-La Unión*, Tesis para obtener el grado de maestro en Estudios Regionales, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. México, 2018.

MARTÍNEZ, J. Micros, pequeñas y grandes empresas, dos circuitos económicos separados. Lázaro Cárdenas, Michoacán. *Economía, sociedad y territorio*. México, vol. 12, n. 40 p. 751-791, septiembre-diciembre 2012. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-84212012000300008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212012000300008). Acceso: 13 may. 2019.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU-HABITAT), 2016 *Informe Final Municipal Lázaro Cárdenas 2016 Michoacán, México*. Índice Básico de las Ciudades Prósperas, ONU\_Habitat, Representación para México. México. Disponible en: <https://infonavit.janium.net/janium/Documentos/57808.pdf>. Acceso: 19 jul. 2019.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT APILAC<sup>1</sup>) *s/f Acerca del puerto*. Disponible en: <https://www.puertolazarocardenas.com.mx/plc25/acerca>. Acceso: 12 jul. 2019.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT APILAC<sup>2</sup>) *s/f Infraestructura* Disponible en: <https://www.puertolazarocardenas.com.mx/plc25/nuestra-infraestructura>. Acceso: 13 jul. 2019.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT APILAC<sup>3</sup>) *s/f Ubicación*. Disponible en: <https://www.puertolazarocardenas.com.mx/plc25/ubicacion>. Acceso: 29 jun. 2019.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT PRODELI) (2004) *Programa de Gran Visión de Desarrollo Litoral*. Disponible en:

<Http://Www.Sct.Gob.Mx/Fileadmin/Cgppmm/Pndp2008/Htm/Prodeli.Htm>. Acceso: 12 jul. 2019.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) 2012 Atlas de Riesgos de Lázaro Cárdenas México, *Estructuras, Excavaciones y Construcción, México*. Disponible en: [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2612/Atlas\\_Es](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2612/Atlas_Es)

tados/16052\_LAZARO\_CARDENAS/ATLAS\_DE\_RIESGOS\_LAZARO\_CARDENAS.pdf.  
Acceso: 17 jun. 2019.

SECRETARIA DE MARINA (SEMAR) (s/f) *Datos generales del puerto de Lázaro Cárdenas* Dirección General Adjunta de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología (DIGAHOM). Disponible en: <https://digaohm.semar.gob.mx/cuestionarios/cnarioLazaro.pdf>. Acceso: 2 may. 2019

TACA A. La expansión de las ciudades: 1980-2010 Periodico Excelsior 3 de noviembre de 2012. Sección Nuestra Ciudad. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/2012/11/03/antonio-toca/867723>. Acceso: 8 jun. 2019.

VÁZQUEZ V. Gran empresa y desarrollo endógeno: La convergencia estratégica de las empresas y territorios ante el desafío de la competencia en EURE (Santiago), v. 23, n. 70, diciembre, p. 5-18, 1997. Disponible en: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71611997007000001](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611997007000001). Acceso: 25 may. 2019.

Recebido em: 01/09/2019

Aceito em: 06/11/2019

## Agradecimientos

El trabajo forma parte del proyecto “La salud en los puertos internacionales del Pacífico Mexicano desde la perspectiva de la transición demográfica y epidemiológica” del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT CLAVE IN302418) Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) que se lleva a cabo en el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Dependencias a las que se agradece el apoyo para la realización de este trabajo.

# Fazer a Fronteira: Olhares Sul-americanos

## Border Making: South American Gazes

Licio Caetano do Rego Monteiro<sup>i</sup>

Universidade Federal Fluminense  
Angra dos Reis, Brasil

Rebeca Steiman<sup>ii</sup>

Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Rio de Janeiro, Brasil

**Resumo:** A expressão “fazer a fronteira” pretende chamar a atenção para o caráter intencional e estratégico dos diferentes modos de delimitar, demarcar, reforçar, atravessar e usar as fronteiras, que não se restringem a um único ator dominante, o Estado, mas que são aproveitados e desafiados pelas populações. Na América do Sul, iniciativas de abertura e integração se combinam com políticas de controle e inibição de fluxos transfronteiriços, configurando as realidades geográficas que têm sido objeto de estudos e pesquisas em diversas áreas, em especial na geografia. Com a intenção de compartilhar um panorama de alguns desses estudos é que apresentamos o dossiê “Fazer a Fronteira: Olhares Sul-americanos”.

**Palavras-chave:** Fronteira; Limite; América do Sul.

**Abstract:** The expression “border making” has the intention of highlighting the intentional and strategic character of different ways of delimiting, demarcating, reinforcing, crossing and using borders. Border making is not restricted to a single dominant player such as the State, but is also employed and challenged by specific populations. In South America, openness and integration initiatives compete and combine with policies to control and inhibit cross-border flows, shaping geographical realities that have been the subject of many studies and research in various disciplinary areas, particularly Geography. In order to provide an overview of some of these studies, we present the dossier “Border Making: South American Gazes”.

**Keywords:** Borders; Boundaries; South America.

---

<sup>i</sup> Professor Adjunto. Departamento de Geografia e Políticas Públicas. [liciocaetano@id.uff.br](mailto:liciocaetano@id.uff.br). <https://orcid.org/0000-0002-2925-2856>

<sup>ii</sup> Professora Adjunta. Departamento de Geografia. [rsteiman@ufrj.br](mailto:rsteiman@ufrj.br). <https://orcid.org/0000-0002-2537-1970>

Traçar limites territoriais nos mapas ou demarcá-los no terreno são atos inescapavelmente intencionais, sendo os limites políticos interestatais o exemplo mais notório. Uma vez traçados, moldam corações e mentes a ponto de tornar reconhecíveis os territórios pela mera observação de suas linhas de contorno. Por mais movimentados que sejam ao longo de décadas ou séculos, os limites entre Estados rapidamente assumem uma feição perene, estável, duradoura.

Para Rousseau (1754), o autêntico fundador da sociedade civil foi o primeiro homem que cercou uma parcela de terra e disse “isto é meu”. Um ato fortuito, que, no entanto, marca grande parte de nossa experiência espacial, repleta de cercas, muros, divisas, barreiras, desde o primeiro passo que damos para fora de casa, quando não dentro de nossa própria casa. Há cerca de cem anos, Camille Vallaux advertiu os geógrafos de que não existem fronteiras “naturais”, mesmo rios e montanhas são escolhidos de maneira intencional, resultando de convenções ou de imposição unilateral. De lá para cá, essa formulação se tornou bastante corriqueira na geografia, mas não deixa de desafiar o automatismo da naturalização das linhas demarcatórias. Mais recentemente, John Agnew registra duas maneiras alternativas de ver a fronteira, como fato no terreno, a ser empiricamente reconhecido, e como artefato de um processo discursivo dominante que tem levado a que pessoas e territórios sejam interditados uns aos outros (2008, p. 176).

Como se ganhassem vida própria, os limites abstratos entre os Estados são parte constitutiva das práticas e representações das pessoas, grupos sociais e instituições que, de um lado e do outro, habitam suas adjacências. Se os limites provocam, desafiam, constroem e condicionam o movimento das populações, estas não respondem passivamente aos efeitos desses limites, mas constroem diferentes maneiras de habitar uma fronteira. Nesse sentido, “fazer a fronteira” ganha um significado especial, que não é o de eventualmente delimitar ou demarcar os territórios nacionais, mas o de constituir e viabilizar o espaço transitivo entre dois domínios distintos.

O termo “fazer a fronteira” coloca aqui em evidência, por um lado, o aspecto de fabricação dos limites e fronteiras internacionais, que longe de serem estabelecidos de uma vez por todas, necessitam ser atualizados, reafirmados e modificados para que os limites territoriais continuem funcionando como um dispositivo eficiente de separação. Por outro lado, chama a atenção que essa construção não é unívoca, mas sim ativada por uma diversidade de atores que habitam a fronteira e produzem as possibilidades tanto de habitá-la quanto de atravessá-la. Como bem sintetiza Lia Machado, “o limite internacional é um princípio organizador do intercâmbio, seja qual for sua natureza, não só para os territórios que delimita como para o sistema interestatal em seu conjunto” (2005, p.249).

Nos anos de avanço da chamada mundialização, o sentido tradicional das fronteiras foi questionado pelo anúncio de um mundo aberto ao trânsito de mercadorias e, em menor grau, de pessoas. Dos discursos da diplomacia às publicidades de televisão, um “mundo sem fronteiras” povoou o imaginário geopolítico dos anos 1990. O contra-discurso da permanência das fronteiras, no entanto, alimentou intenso debate diante da persistência de assimetrias econômicas e diferenças culturais que reinseriam as linhas de separação nos espaços locais e regionais em diferentes escalas.

O 11 de setembro de 2001 marcou o retorno a uma visão securitária das fronteiras, trazendo à tona a redefinição das políticas de fronteira em todo o mundo. O que parecia

ter sido uma breve interrupção numa inexorável abertura das fronteiras, como um momento de exceção diante da emergência do perigo terrorista, acabou por se consolidar como a tendência dominante, reforçando descontinuidades territoriais entre as periferias e os centros do sistema internacional, e até mesmo entre os centros mundiais de poder têm se erguido novos bloqueios e estranhamentos. O controle das migrações estimulou a proliferação de tecnologias e protocolos que instaurou na fronteira o lócus do “complexo securitário-industrial” (ROSIÈRE, 2015, p. 369), como “membranas assimétricas” (FOUCHER, 2009, p. 19) que autorizam a circulação de uns, dificultando a de outros. A teicopolítica, como política de construção de muros em diferentes escalas (ROSIÈRE, 2015, p. 370), tornou-se uma nova forma geopolítica de ordenamento do espaço internacional.

Os limites internacionais da América do Sul são comumente tidos entre os mais antigos e estáveis do mundo. Qualquer estudo sobre a definição dos limites entre os países teria que retornar pelo menos um século para buscar assunto. Embora os limites não sejam permanentes, pouco mudou nos desenhos limítrofes sul-americanos desde o início do século XX (DORFMAN, FRANÇA, ASSUMPÇÃO, 2016). Comparados à intensa remodelagem das fronteiras pós-coloniais na Ásia e na África, ou às fronteiras resultantes das guerras mundiais e do fim da Guerra Fria, no caso da Europa, não há como negar que os limites da América do Sul foram muito menos movimentados nos últimos cem anos.

Ainda assim, é possível listar alguns conflitos limítrofes pendentes na América do Sul, como a disputa pelas Ilhas Malvinas, Sandwich do Sul e Geórgia do Sul entre Argentina e Grã-Bretanha, o acesso ao mar e o mar territorial, entre Bolívia, Peru e Chile, e no golfo de Coquivacoa, entre Colômbia e Venezuela, descritos na enciclopédia de disputas fronteiriças (BRUNET-JAILLY, 2015), os litígios entre Guiana e Suriname, no Triângulo do Novo Rio; Venezuela e Guiana na Zona do Essequibo; entre Peru, Bolívia e Chile (Andes Central) e Peru e Equador, no Rio Marañon, apresentados por Costa (2009) e Manero (2007).

Os limites, no entanto, para além das linhas abstratas nos mapas, produzem efeitos sobre as áreas adjacentes, originando fluxos e descontinuidades fronteiriças e conformando uma região de extensão variável. É nessas áreas que alguns países buscaram definir territórios fronteiriços, com regras diferenciadas em relação ao conjunto do território, como é o caso da Faixa de Fronteira brasileira, mas também de áreas similares definidas nas legislações de Paraguai, Bolívia, Peru e Colômbia (STEIMAN, 2002). A regulação estatal do território busca ordenar as interações e usos, mas é também desafiada pela dinâmica da vida cotidiana e das territorialidades que se sobrepõem à lógica exclusiva dos estados.

As fronteiras, num sentido diferente dos limites, são feitas e refeitas de modo permanente. O intenso movimento das fronteiras contrasta com o esforço repetitivo de consolidar os bloqueios, as defesas e a possibilidade de controle dos Estados sobre esses espaços fronteiriços. Os modos de habitar a fronteira e extrair as vantagens econômicas e sociais da proximidade com o país vizinho constituem novas experiências de cidadania que são ora interdidas pelo Estado, ora incorporadas às políticas públicas dos países envolvidos, ou mesmo das cidades e governos subnacionais que promovem sua paradiplomacia (PRADO; NETO, 2017). Existem diferentes situações de conflito fronteiriço que não se referem à disputa territorial, mas aos usos e funções das fronteiras. Porém, o jogo de exclusão e per-

tencimento, na maior parte das vezes, não redundam em conflitos abertos, mas em processos de tensão e negociação entre as partes envolvidas, que podem resultar em políticas mais inclusivas, a despeito de serem ou não mediadas por cooperações diplomáticas. É o que pode ser visto em diversos trabalhos, que tratam do acesso a serviços (MORAES, 2013), à saúde (PEITER, 2007; PREUSS, 2007), à documentação (ROTH; FIGUEIREDO, 2017), à assistência social (Silva, 2014), aos direitos de uso da língua e ao ensino bilíngue (SANTANA, 2012) e ao acesso à terra (REGO MONTEIRO; RIBEIRO, 2015), entre outros temas.

Nas duas últimas décadas, a América do Sul produziu histórias diversas sobre as maneiras de se “fazer a fronteira”. Movimentos em direção a projetos de integração regional, como o MERCOSUL, a CAN e a UNASUL, ocorreram simultaneamente a processos de escalada de conflitos e reforço da segurança fronteiriça. Mesmo o viés integracionista considerou negociações diplomáticas e fluxos transnacionais sem muito considerar a potencialidade das interações transfronteiriças locais. Ao mesmo tempo, as novas modalidades de segurança fronteiriça trouxeram à tona a cooperação binacional e regional como estratégia de defesa dos Estados nacionais.

Os artigos deste dossiê contribuem para explorar as diferentes formas de “fazer a fronteira” na América do Sul. Edgar Andrés Londoño Niño busca caracterizar a situação recente das migrações de venezuelanos para as cidades fronteiriças da Colômbia e do Brasil, evidenciando a maneira como os imigrantes são vistos pelo Estado e pela sociedade local. Maria Magdalena Curbelo contribui com um dos primeiros textos a analisar a descriminalização da *cannabis* no Uruguai a partir de seus efeitos nas relações fronteiriças entre Brasil e Uruguai. A autora lança um olhar antropológico para entender a tensão entre a assimetria da legislação, a experiência cotidiana da fronteira aberta entre Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai) e os espaços de consumo de *cannabis* nos dois lados da fronteira. Num caminho diferente, Maurício Kenyatta Barros da Costa traz à tona as políticas de segurança nas fronteiras do Brasil com Paraguai e Uruguai, para analisar em que medida a cooperação bilateral se efetiva na aproximação entre os órgãos de segurança dos países. Marcos Mondardo e Pamela Staliano também analisam a produção bibliográfica sobre a fronteira, mas com o recorte dos estudos de saúde e fronteira no Brasil, trazendo importantes categorias para abordar as políticas públicas, o perfil da morbimortalidade e a desigualdade no acesso à saúde. Vicente Giaccagliani Ferraro Jr. analisa as interações entre as cidades gêmeas existentes na zona de fronteira Brasil-Bolívia, revelando as assimetrias e desigualdades no acesso a diversos serviços. Por fim, Ricardo Jiménez Palacios explora as dinâmicas de criação de valor, sindicalização e criminalização na zona de fronteira Peru-Chile, a partir do papel de Tacna como importante nó comercial do sul andino.

Diante dos desafios que escapam às interpretações e soluções mais óbvias, “fazer a fronteira” prossegue como uma questão fundamental para a compreensão das dinâmicas socioespaciais que emergem a partir das margens e muitas vezes antecipam tendências que se verificam no conjunto do território e em seus centros. Hoje, quando os sintomas de fechamento de passagens entre países sugerem uma regressão às fronteiras tradicionais, olhar as aberturas onde elas resistem ou se insinuam, ali onde não querem ou não podem deixar de ser atravessadas, pode ser um passo para disputar os sentidos da fronteira internacional no tempo presente.

## Referências Bibliográficas

AGNEW, J. Borders on the mind: re-framing border thinking. *Ethics & Global Politics*, n. 1, v. 4, p. 175-191, 2008.

BRUNET-JAILLY, E. (Org.). *Border disputes: a global encyclopedia*, v. 1: Territorial Disputes. Santa Barbara: ABC-Clio, 2015.

COSTA, W. M. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. *Confins* [Online], v. 7, 2009. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/6107>. DOI: 10.4000/confins.6107. Acesso em: 13 fev. 2019.

FOUCHER, M. *Obsessão por fronteiras*. São Paulo: Radical, 2009.

MACHADO, L. O. Estado, territorialidade, redes. Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, M. L. (Org.) *Continente em chamas: globalização e território na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MORAES, A. M. *Negociando às/margens: experiências de trabalho, deslocamento, indocumentação e acesso aos serviços do Estado na fronteira brasileiro-uruguaia*. 2013. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social – UFRGS).

PRADO, H. S. A.; NETO, T. E. Fronteiras, integração e paradiplomacia. *Monções*, v. 6, n. 12, 2017. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/7342>. Acesso em: 15 jan. 2019.

PREUSS, L. T. *O direito à saúde na fronteira: duas versões sobre o mesmo tema*. 2007. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – UFSC.

REGO MONTEIRO, L. C.; RIBEIRO, L. P. Brazil-Bolivia: pano. In: BRUNET-JAILLY, E. (Org.). *Border disputes: a global encyclopedia*, v. 1: Territorial Disputes. Santa Barbara: ABC-Clio, 2015.

ROSIÈRE, S. Mundialização e teicopolíticas: análise do fechamento contemporâneo das fronteiras internacionais. *Boletim Gaúcho de Geografia*, v. 42, n. 2, p. 369-388, 2015.

ROTH, M. S.; FIGUEIREDO, L. V. S. Cidadania na fronteira: a condição das pessoas indocumentadas no município de Corumbá. *Revista Geopantanal*, v. 12, n. especial, p. 201-217, 2017. Disponível em: <http://seer.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/4071/4293>. Acesso em: 23 dez. 2018.

ROUSSEAU, J. J. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens, 1754. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000053.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2018.

Licio Caetano do Rego Monteiro e Rebeca Steiman

SILVA, N. R. P. J. Possibilidades e limites para o acesso aos direitos socioassistenciais por cidadãos transfronteiriços, 2014. Disponível em: <http://tede.ucpel.edu.br:8080/tede/handle/tede/349>. Acesso em: 10 nov. 2018.

STEIMAN, R. Brasil e América do Sul: questões institucionais de fronteira. *Terra Limitanea: Atlas da Fronteira Continental do Brasil*. Rio de Janeiro: Grupo RETIS/CNPq/UFRJ, 2002.

VALLAUX, C. *El suelo y el Estado*. Madri: Daniel Jorro Editor, 1914 [1911].

Recebido em: 31/10/2019      Aceito em: 21/5/2020

# Migração, Cidades e Fronteiras: a Migração Venezuelana nas Cidades Fronteiriças do Brasil e da Colômbia

## Migration, Cities and Borders: Venezuelan Migration to Brazilian and Colombian Border Towns

Edgar Andrés Londoño Niño<sup>i</sup>  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Rio de Janeiro, Brasil

**Resumo:** A crise política e econômica venezuelana tem tido vários efeitos regionais. Dentre eles, a expulsão de um grande número da população que, cada vez mais, atravessa as fronteiras em busca de melhores condições de vida nos países vizinhos. As fronteiras dos países vizinhos da Venezuela, como a Colômbia, o Brasil, e em menor medida a Guiana, concentram esses fluxos migratórios e seus efeitos, ultrapassando as capacidades locais para atender às demandas da população fronteiriça e da população migrante. De tal modo, este artigo tem como objetivo caracterizar a migração de venezuelanos nas fronteiras do Brasil e da Colômbia, assinalando as particularidades da fronteira de cada país e os problemas comuns dos migrantes que chegam às cidades fronteiriças. Evidencia-se uma predominância de uma ideia negativa das migrações e das fronteiras nas respostas dadas pelos Estados e pela sociedade nas cidades de fronteira que têm recebido os migrantes venezuelanos.

**Palavras-chave:** Migração Fronteiriça; Crise Venezuelana; Fronteira Brasil–Venezuela; Fronteira Colômbia–Venezuela.

**Abstract:** The political and economic crisis in Venezuela has provoked different regional effects, including the expulsion of a large part of the population from this country that increasingly crosses borders in order to seek better living conditions in neighboring countries. Countries that have common borders with Venezuela, like Colombia, Brazil and, to a lesser extent, Guyana, receive most of the migratory flows and their effects, which overwhelm local capacities to respond to the migrant population's demands. In this regard, this paper has the aim of describing Venezuelan migration across Colombian and Brazilian borders, underlining the specificities of each case and the common problems of the people who arrive in border cities of both countries. The response of local government and civil society concerning migration into these territories is predominantly negative with regard to both the migration and the borders.

**Keywords:** frontier Migration; Political and Economic Crisis in Venezuela; the Brazilian–Venezuelan Border; the Colombian–Venezuelan Border.

---

<sup>i</sup> Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP/UERJ. Bolsista do Programa Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG) da CAPES/CNPq/MRE-Brasil. edandresl@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-1954-9197>

## Introdução

Com a globalização, a ideia de um mundo sem fronteiras físicas e de livre mobilidade ganhou força. Mas contrário dessa concepção, como sublinha Castles (2010), a migração é um processo baseado na desigualdade e na discriminação e que continua sendo controlado e limitado pelos Estados. No mesmo sentido, como apontava Raffestin (1993), longe da ideia de um mundo que prescindia das fronteiras, é um fato que os limites territoriais seguem sendo reafirmados pelos Estados de diferentes formas, por exemplo, para conter e controlar os fluxos migratórios.

A fronteira evidencia a construção feita pelas populações que atribuem aos espaços ao redor dos limites internacionais diferentes significados sociais, culturais, políticos e econômicos. Assim, na região de fronteira, existem múltiplos fluxos populacionais e movimentos migratórios que fazem com que a diversidade e a complexidade da mobilidade humana sejam fundamentais na configuração desses territórios.

A partir da classificação de Marcano e Clifford, Rodrigues (2006) assinala que, na fronteira, se encontram os seguintes tipos de sujeitos: 1) os fronteiriços, nascidos na zona de fronteira; 2) os fronteiriços nacionais migrantes, que provêm de outras regiões do país; 3) os fronteiriços internacionais migrantes<sup>1</sup>, ou seja, os estrangeiros; e 4) os viajantes, que transitam a fronteira diariamente por motivos laborais, de diversão ou de lazer. Precisamente, a crise venezuelana tem gerado o aumento de fronteiriços internacionais migrantes e também de viajantes nas cidades fronteiriças, o que também implica em transformações na cotidianidade dos fronteiriços e dos fronteiriços nacionais migrantes.

Desse modo, os indivíduos e grupos sociais, como os moradores e visitantes das cidades de fronteira, criam distintos tipos de relações com o espaço. Para Courgenau, a noção de “espaço de vida” ajuda a compreender os territórios onde os indivíduos efetuam suas atividades, incluindo “não somente os lugares de passagem e de estadia, mas também todos os outros lugares com os quais o indivíduo se relaciona” e responde a estas atividades na sua vida familiar, social, econômica e política (COURGEAU, 1988, p. 17, apud DE OLIVEIRA, 2017). Nesse sentido, pode-se afirmar que algumas fronteiras sul-americanas, especialmente na Colômbia e no Brasil, ainda sendo lugares de passagem e não necessariamente de residência, têm constituído o “espaço de vida” de vários venezuelanos que saíram de diferentes regiões de seu país pela crise econômica e política.

Cabe assinalar que as migrações intrarregionais na América do Sul eram quase exclusivamente laborais, exceto pela migração colombiana para a Venezuela e o Equador, causada principalmente pelo conflito armado e pelo narcotráfico (OIM, 2012). O fluxo migratório colombo-venezuelano, por sua vez, muda essa dinâmica, visto que a Venezuela passou a ser um país que expulsa sua população – pela crise econômica e política – enquanto a Colômbia passa a receber tais migrantes. Isso gera consequências nas relações sociais entre nacionais e estrangeiros e nos territórios onde chegam os migrantes.

O Brasil, por sua vez, mesmo com uma imagem de país de imigrantes, não tinha uma presença muito importante de venezuelanos no seu território. Na fronteira com a Venezuela era maior o número de brasileiros que ingressavam nesse país do que venezuelanos querendo entrar no Brasil.

Com a crise venezuelana que, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR, 2018), tem gerado mais de 1,5 milhão de migrantes desde 2015, as migrações fronteiriças se intensificam e adquirem novas dimensões. Isto se deve não somente ao tamanho dos fluxos populacionais, mas também às transformações na vida da população das regiões de fronteira do Brasil e da Colômbia, assim como da população que emigra da Venezuela, utilizando cada vez mais o transporte terrestre para chegar às fronteiras, seja como lugar de passagem ou como lugar de destino. Além disso, especialmente na Zona de Fronteira entre a Colômbia e a Venezuela, existia uma economia interdependente, onde os efeitos econômicos da crise têm impactado diretamente as cidades fronteiriças.

É justamente o fato de ultrapassar as fronteiras de um Estado que faz com que um deslocamento de um indivíduo ou de um grupo social seja considerado como migração internacional. Assim, os migrantes constroem redes migratórias que ultrapassam as fronteiras, sendo cada vez mais intensas por causa dos avanços nos meios de transporte e das tecnologias (IMILAN et al., 2014). Essas redes de familiares e amigos atraem novos migrantes que, na maioria dos casos, repetem a rota de chegada a seu lugar de destino.

Desse modo, a crise venezuelana tem redimensionado as migrações fronteiriças na América do Sul, desbordando as capacidades de governos locais, ativando uma maior presença das instituições estatais nessas regiões, evidenciando problemas prévios à chegada de imigrantes em municípios fronteiriços e mudando a cotidianidade das populações de fronteira.

Este artigo tem como objetivo caracterizar como se apresenta a migração de venezuelanos nas regiões fronteiriças do Brasil e da Colômbia. Em primeiro lugar, será analisado o caso da fronteira entre a Venezuela e o Brasil, depois as particularidades do caso da fronteira com a Colômbia para, finalmente, fazer algumas considerações de elementos comuns presentes nos dois casos.

Para isso, além da consulta bibliográfica de artigos científicos e teses sobre as fronteiras estudadas e as migrações entre os países envolvidos, foi feita uma revisão documental, a partir de fontes de organizações públicas e internacionais, que permitisse caracterizar os fluxos migratórios nas regiões de fronteira. Igualmente, foi feita uma revisão da imprensa local (das cidades de fronteira), regional e nacional sobre os principais eventos relacionados com a chegada de migrantes venezuelanos.

## **A Fronteira com o Brasil**

A fronteira entre Brasil e Venezuela é de 2.199 km, onde limitam os estados venezuelanos de Amazonas e Bolívar e os estados de Roraima e Amazonas, do lado brasileiro. Por se encontrarem na região amazônica, não existem muitos centros povoados na fronteira entre os dois países. Os fluxos de populações, bens e serviços se concentram, portanto, no município de Pacaraima, que faz fronteira com o município venezuelano de Santa Helena de Uairén, com uma distância de 20 km entre eles. Mas é especialmente na cidade de Boa Vista, capital de Roraima, a 200 km de Pacaraima, onde se concentra o maior número de migrantes venezuelanos.

Na Figura 1 localiza-se a fronteira entre os dois países com o ponto de ingresso ao país.



Figura 1 – Fronteira do Brasil com a Venezuela.  
Fonte: Elaboração própria com ARCGIS.

A capital mais próxima de Boa Vista é Manaus, que fica a quase 800 km de distância, razão pela qual a emigração fronteiriça de brasileiros à Venezuela permitia uma ascensão social para o contingente de migrantes de outros estados brasileiros, dado que podiam vincular-se com atividades de mineração e exploração de petróleo (RODRIGUES, 2006). Assim, duas décadas atrás, eram os brasileiros que cruzavam a fronteira para adquirir bens, gasolina e outras mercadorias no lado venezuelano, mas também alguns migrantes brasileiros trabalhavam como garimpeiros ou em atividades relacionadas com a mineração (RODRIGUES, 2006).

Nesse sentido, durante muito tempo “O fluxo migratório de brasileiros e venezuelanos dirigidos à fronteira Brasil/Venezuela não possui, numericamente, os níveis das regiões mais atrativas dos dois países” (SANTOS, 2018). Porém, recentemente, essa fronteira tem recebido maior atenção por parte da opinião pública e da sociedade, pela intensidade do fluxo migratório em curto tempo. Assim, como aponta Santos (2018):

mesmo a emigração de brasileiros para Santa Elena de Uairén compreendendo um marco temporal de 37 anos, nesse período o número de brasileiros residentes na Venezuela corresponde a cerca de 15 mil (...) Ao contrário da atual imigração venezuelana nas cidades brasileiras de Pacaraima e Boa Vista, que já foi noticiada pela mídia televisiva e impressa de Roraima em 2017 com o número de aproximadamente 30 mil pessoas em menos de 2 anos, sendo que a maioria vive de forma irregular (p. 139).

De tal modo, as cidades fronteiriças passaram a receber um grande fluxo de população migrante devido à crise econômica e política, fazendo com que milhares de venezuelanos cheguem diariamente às cidades fronteiriças brasileiras a procura de acesso a serviços de saúde e educação (RODRIGUES, 2006) e de melhores condições de vida.

Com a crise venezuelana, intensificaram-se os fluxos migratórios, especialmente desde o ano 2015, em Pacaraima e Boa Vista, destinos antes pouco atrativos para os venezuelanos, especialmente pelas barreiras linguísticas e pelas poucas oportunidades de emprego do estado de Roraima.

De acordo com a Polícia Federal, foram registrados 22.247 pedidos de refúgio por parte de venezuelanos no ano de 2017 (MENDOÇA, 2018), sendo a maior parte deles feitos em Roraima. Por sua vez, a prefeitura de Boa Vista estima em 40.000 as entradas de venezuelanos, chegando a representar 10% da população da cidade aproximadamente.

Segundo a Casa Civil da Presidência da República, mais de 75.000 venezuelanos pediram para se regularizar nesse estado entre 2015 e agosto de 2018 (COSTA, 2018). Ainda, em relação à mesma fonte de dados, entre 2017 e 2018 entraram por Pacaraima 154.920 venezuelanos, dos quais saíram do Brasil 79.402 e não consta saída de 75.518 (Casa Civil, 2018). Desse modo, Pacaraima converte-se em um ponto de acesso para muitos migrantes e também em um lugar de refúgio enquanto continuam seu percurso até Boa Vista e outras cidades próximas, ou até voltar à Venezuela.

Cabe lembrar que Roraima é um estado que apresenta várias problemáticas econômicas e sociais como: pobreza, o menor Produto Interno Bruto do país, as maiores taxas de violência contra as mulheres, entre outros. Assim, dada a pouca indústria, Roraima sobrevive principalmente de recursos federais e de um setor primário incipiente (RODRIGUES, 2006). Vale destacar que a chegada de migrantes não cria esses problemas, como a falta de oportunidades, mas os faz mais evidentes pela maior demanda de serviços e bens.

Além das condições desvantajosas do estado de Roraima, outra limitação para a chegada de imigrantes era a linguística. Esta limitação refletia um peso na decisão de emigrar para o Brasil, visto que até mesmo atualmente, muitos dos venezuelanos em Roraima têm pouco conhecimento do português e alguns deles não estudam o idioma (SIMÕES et al., 2017).

Como aponta Rodrigues (2006), o trânsito de pessoas ilegais e sem documentos, dadas a facilidade de acesso via terrestre e a pouca fiscalização, tem estado presente nos fluxos migratórios em ambos os sentidos e foi justamente por isso que as medidas tomadas desde finais de 2017 pelo Governo Federal apontam a um maior controle no passo fronteiriço. Para o governo brasileiro, a fronteira com a Venezuela não era uma fronteira prioritária em termos de defesa nacional, dadas as poucas ameaças à segurança nacional e à soberania nessa região, pelo qual sua maior presença está sendo relativamente recente.

Segundo o Perfil Migratório de venezuelanos em Roraima (SIMÕES, 2017), os migrantes chegam em sua maioria de ônibus, levando em média de 1 a 2 dias para chegar a Pacaraima, onde ficam alguns dos migrantes, mas outros continuam seu percurso até a capital do estado. Inclusive, muitos dos migrantes vão a pé até Boa Vista, percorrendo 200 km de distância. Porém, em Boa Vista a situação em termos de acesso a moradia, emprego e serviços básicos é também limitada e os albergues não conseguem atender a alta demanda da população migrante. Por isso, e cada vez mais, alguns dos migrantes têm como objetivo chegar a cidades maiores como Manaus ou aguardam o plano de governo de interiorização a outros estados do Brasil.

Cabe destacar que Roraima, um dos estados com maior proporção de população indígena do Brasil, tem recebido desde 2014 indígenas venezuelanos especialmente da etnia Warao, alguns dos quais foram deportados por não ter documentos. Curiosamente, esse povo indígena não é um povo fronteiriço, pois se localiza no delta do Orinoco, abrangendo os estados Delta Amacuro, Monagas e Sucre, no nordeste da Venezuela. Assim sendo, os Warao fazem um longo êxodo de aproximadamente 925 km para chegar até a cidade de Boa Vista (SIMÕES et al., 2017). Essa população, especialmente, apresenta grandes desafios de integração social nos lugares de destino, pois a maioria mora nas ruas de cidades de Roraima.

Dada a evidente incapacidade de atender às necessidades da população migrante, que é cada vez maior, as demandas por parte das prefeituras e do governo estadual para o governo federal se intensificaram. Assim, tem sido declarada a situação de emergência de saúde de Boa Vista e Pacaraima (no ano de 2016) e, em fevereiro de 2018, a prefeitura de Boa Vista decretou a emergência social (G1RR, 2018). Isto demonstra como as fronteiras, por serem pontos de entrada da população migrante, ficam sobrecarregadas, ultrapassando as capacidades locais e sendo foco de tensões entre a população fronteiriça e fronteiriça internacional.

A resposta inicial de algumas autoridades foi a deportação, dada a predominante compreensão do migrante como problema. Assim, durante 2016, foram várias as deportações feitas em Roraima, mas diminuíram com a decisão judicial que impediu a deportação de 450 venezuelanos (G1 RR, 2016).

Quase dois anos após ser mais evidente que os governos locais não dariam conta da massiva chegada de venezuelanos, no final do ano 2017 e começo de 2018, o Governo Federal aumentou sua presença institucional e tomou algumas medidas para atender à população migrante. Porém, essas medidas foram acompanhadas do aumento dos controles fronteiriços, limitando o ingresso da população, e de presença das Forças Armadas na região.

## A Fronteira com a Colômbia

A fronteira entre Colômbia e Venezuela é de 2.219 km, sendo a mais longa e ativa entre ambos os países. Nela, limitam os estados venezuelanos de Zulia, Táchira, Apure e Amazonas com os departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada e Guainía, do lado colombiano.

A Figura 2 mostra os pontos de ingresso ao país autorizados na fronteira entre a Colômbia e a Venezuela.



Figura 2 – Fronteira entre Colômbia e Venezuela e pontos de acesso autorizados.

Fonte: Elaboração própria com ARCGIS a partir de dados de Migración Colombia (2018).

Assim, nos sete departamentos limítrofes com esse país, encontram-se vários pontos de acesso e um maior número de centros povoados ao longo da fronteira entre a Colômbia e a Venezuela, se comparado com a fronteira entre o Brasil e a Venezuela. Do mesmo modo, existem muitas passagens não autorizadas, que fazem com que as autoridades não possam controlar os ingressos e que eles sejam muito maiores que em outras fronteiras sul-americanas. De fato, uma das medidas tomadas pelo governo colombiano desde fevereiro de 2018 foi o maior controle fronteiriço e a desativação de vários dos pontos de ingresso não autorizados (CÚCUTA, 2018).

Historicamente, a fronteira entre a Colômbia e a Venezuela tem sido uma das mais movimentadas da América do Sul (Figura 3). Por isso, os fluxos populacionais em ambos os sentidos têm estado presentes ao longo da história dos dois países. Para o ano 2013, a Venezuela era o segundo destino de colombianos no exterior (MIGRACIÓN COLOMBIA, 2018).

Do mesmo modo, essa fronteira tem sido cenário de tensões pela presença de grupos armados ilegais, do contrabando e do narcotráfico, assim como de eventos de militarização e conflitos diplomáticos entre os dois países. A esse respeito no marco da crise venezuelana, evidencia-se uma predominância da ideia de fronteira fechada e como área de defesa do Estado, especialmente por parte do governo venezuelano, o que se relaciona com a posição defensiva adotada pela política interna e externa do presidente Maduro. Assim, há vários casos recentes de incursão de militares da Venezuela em território colombiano (MEJÍA, 2017; RODRÍGUEZ, 2017).

Desde 2013, as tensões entre os dois países têm se intensificado, afetando as populações de fronteira. No ano de 2015, o governo venezuelano deportou inesperadamente mais de mil colombianos que moravam na Venezuela, o que gerou uma crise humanitária na cidade fronteiriça de Cúcuta, dada a massiva chegada de colombianos e venezuelanos (NACIONAL, 2015). Esta deportação massiva fez com que houvesse uma maior presença institucional na fronteira (de vários ministérios, da presidência e de outras entidades da administração pública), sendo o antecedente imediato de chegada massiva de contingentes migratórios na cidade de Cúcuta.

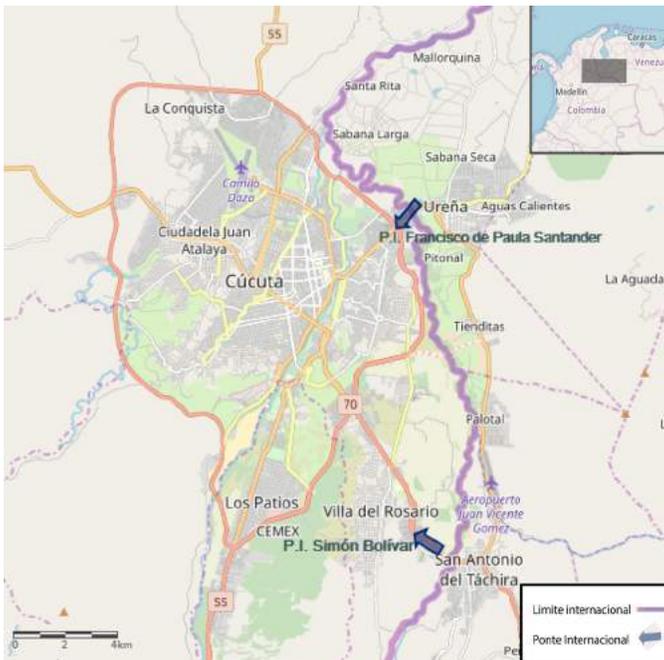


Figura 3 – Zona de Fronteira Internacional Colômbia e Venezuela.  
Fonte: Elaboração própria com ARCGIS.

Migración Colombia, a entidade encarregada do controle da atividade migratória de colombianos e estrangeiros, em dezembro de 2017 assinalou que diariamente se apresentam 37.000 ingressos e 35.000 saídas nos pontos de ingresso fronteiriço (MIGRACIÓN COLOMBIA, 2017). Isto fez o governo colombiano afirmar que a maioria da migração que chegava ao país era pendular, contrário a dados e informações da mídia e de algumas organizações que alertavam a respeito do grande número de imigrantes. No entanto, cabe sublinhar que a entidade só contabiliza os ingressos legais com a carteira de mobilidade, mas que a longa fronteira tem vários pontos de acesso que fogem do controle das autoridades. Igualmente, cada vez mais aumentam os venezuelanos que não voltam a seu país, sendo cada vez maior a migração permanente.

Segundo a Organização Internacional de Migração (OIM, 2018), no começo de 2018, 40% dos fluxos corresponde a colombo-venezuelanos, 30% a colombianos e 30% a venezuelanos. Nesse sentido, além do retorno de colombianos, as redes de parentesco entre cidadãos dos dois países limítrofes fazem com que aumentem os fluxos migratórios.

Cúcuta recebe, por um lado, migrantes estacionários ou temporais que vão comprar alimentos, pois se mostram muito mais baratos na Colômbia, assim como vários medicamentos que têm pouca ou nenhuma oferta na Venezuela, sendo que a maioria desses migrantes ingressa à Colômbia e saem, inclusive, no mesmo dia. Por outro lado, encontram-se os migrantes permanentes que mudam seu lugar de residência a municípios fronteiriços como Cúcuta, pois é um lugar mais acessível não só pela proximidade geográfica, mas também porque muitos dos migrantes que ali se localizam têm poucos recursos econômicos para fazer uma viagem mais longa a cidades principais da Colômbia. Assim, pelo fato de ser uma cidade intermediária com uma atividade comercial intensa, Cúcuta oferece para muitos migrantes venezuelanos possibilidades de trabalho, particularmente informal.

Ainda assim, nas regiões de fronteira da Colômbia chegam muitos migrantes venezuelanos cujos destinos finais são Equador, Peru, Chile, Estados Unidos, Panamá, México, Espanha, Argentina, Brasil e Costa Rica (MIGRACIÓN COLOMBIA, 2017). Segundo Migración Colombia (2018), em 2018, mais de 600.000 migrantes venezuelanos utilizaram a Colômbia como país de trânsito para chegar a outros destinos.

Cúcuta, como principal ponto de entrada de venezuelanos, é uma das cidades com maiores taxas de desemprego na Colômbia e com deficiências no acesso a serviços de saúde e educação. Do mesmo modo, o departamento de La Guajira, o segundo mais pobre da Colômbia, recebe principalmente na cidade de Maicao grandes fluxos populacionais, entre eles de indígenas especialmente da etnia binacional wayuu.

De forma semelhante ao que acontece em Roraima, o prefeito de Cúcuta, na Colômbia, e de outras cidades próximas da fronteira, pediram para declarar o estado de emergência econômica e social na cidade (CARACOL CÚCUTA, 2018).

É preocupante a existência de migrantes irregulares que são vítimas de exploração laboral, pois alguns venezuelanos são contratados com baixos salários e sem as garantias laborais que a lei colombiana dispõe. Do mesmo modo, evidencia-se em Cúcuta um aumento da prostituição feminina, inclusive infantil. Além disso, alguns dos migrantes têm começado a fazer parte de grupos armados que atuam na fronteira, como o Exército

de Libertação Nacional (ELN) (JUDICIAL, 2018), o que evidencia a vulnerabilidade da população migrante e a necessidade de sua inclusão social no país de destino.

Os controles migratórios têm sido maiores desde a chegada dos venezuelanos. Igualmente, as deportações demonstram a visão negativa do migrante como fonte de problemas. Inclusive, a Colômbia deportou em janeiro de 2018, 900 venezuelanos que estavam em espaços públicos em Cúcuta e cujos acampamentos tinham sido atacados com bombas em dias prévios (EFE, 2018).

## Questões Comuns

Apresentadas as principais particularidades que diferenciam a migração de venezuelanos na Colômbia e no Brasil, cabe sublinhar que em ambos os casos existem elementos comuns presentes nas cidades de fronteira do Brasil e da Colômbia, dadas suas limitadas capacidades de atender à própria população fronteiriça, aos visitantes e a uma população fronteiriça internacional ou estrangeira cada vez maior.

Em ambos os casos, pode-se evidenciar que as motivações para migrar são principalmente econômicas e políticas, mas nas cidades fronteiriças dos dois países se evidenciam vários casos de venezuelanos que procuram acesso a serviços como a saúde.

Há preocupação pela superlotação de moradias, escolas, hospitais, albergues e praças públicas nas fronteiras. Sem dúvida alguma, isso representa uma situação crítica para os migrantes, mas também pode ser fonte de conflito entre a população “nativa” e os migrantes.

As escolas de Pacaraima apresentam superlotação nas salas de aula, por isso as autoridades educativas têm pedido ajuda ao governo federal para evitar o colapso da rede municipal de educação (AGÊNCIA BRASIL, 2018). Ainda assim, segundo um relatório da Unicef e a OIM, dos venezuelanos entrevistados em Pacaraima e Boa Vista, 63,5% não ia na escola pela falta de vagas, pelas grandes distâncias, entre outros motivos (UNICEF; OIM, 2018).

Do lado colombiano, na cidade de Cúcuta, o número de matrículas de estudantes venezuelanos vem aumentando desde 2016. Segundo Rojas (2018), reitores e professores das escolas dessa cidade têm feito esforços para garantir o acesso das crianças e adolescentes venezuelanos, sendo o sistema educativo um dos setores que melhores respostas têm dado à crise migratória. Assim, as escolas têm se convertido em centros humanitários, porém se evidencia um alto número de trabalho infantil e, em alguns casos, muitos pais preferem não matricular seus filhos nas escolas, com medo de que, ao identificarem seus filhos, possam ser deportados (ROJAS, 2018).

Do mesmo modo, em Cúcuta, tem se apresentado casos de superlotação em moradias que tiveram operações policiais. Na cidade, tem se multiplicado os alugueis diários, chegando a morar 100 pessoas em uma mesma casa (CARACOL, 2018).

Devido à difícil situação da saúde na Venezuela, muitas pessoas atravessam a fronteira em procura de procedimentos médicos e medicamentos. É o caso de muitas mulheres grávidas que temem dar à luz nas condições dos hospitais venezuelanos. Isso faz com que em Cúcuta tenha aumentado o número de nascimentos de crianças com nacionalidade venezuelana, superando inclusive os nascimentos de colombianos (CASTILLO, 2018).

Muitas cidades fronteiriças, por serem regiões periféricas e com pouca presença institucional, apresentam deficiências no acesso a serviços básicos como a saúde ou a educação. Mesmo assim, para a maioria de migrantes venezuelanos, morar nessas cidades garante melhores oportunidades de ingresso e acesso a serviços básicos. São esses migrantes o grupo populacional mais vulnerável das cidades de fronteira devido a muitos deles não se encontrarem regularizados ou não terem acesso a direitos básicos como moradia, saúde, educação ou trabalho.

Um segundo elemento comum é a predominância de uma visão negativa da fronteira e das migrações, que se evidencia com o tratamento dado à chegada massiva de migrantes venezuelanos.

A porosidade das fronteiras é também vista como um problema pelos governos locais e o governo central. O Estado, neste sentido, perde especialmente sua função de controle que, na concepção de Raffestin (1993), busca a inspeção da circulação de homens, bens e informação, principalmente na fronteira da Venezuela com a Colômbia, onde existem muitos pontos de acesso não autorizados. A tradição de atribuir às fronteiras apenas valores negativos, como apontava Raffestin (1993), relaciona-se com o paradigma negativo das migrações que tem cobrado força e que se evidencia, no nível internacional, por exemplo, com a posição do presidente estadunidense Donald Trump sobre os migrantes latinos e com a posição de alguns países europeus perante a crise migratória da Síria.

Mesmo que existam avanços na política migratória, especialmente da Colômbia, e ações importantes para atender à população migrante, evidencia-se no tratamento dado no Brasil e na Colômbia a predominância de um entendimento fechado e defensivo de fronteira, assim como do migrante, considerado como fonte de problemas e demandante de políticas públicas. Especialmente no Brasil, evidencia-se uma presença predominante das forças armadas, não somente nos postos de controle fronteiriço, mas também nos acampamentos e centros de acolhimento de migrantes.

Apresentam-se alguns casos preocupantes de xenofobia nos dois países e que demonstram a existência de tensões e conflitos entre a denominada população nativa e a população migrante. No Brasil, se deram protestos contra a presença de venezuelanos, especialmente em Pacaraima e Boa Vista (BORGES; WLADIMILA, 2018) e inclusive ataques à população venezuelana como o incêndio a casas de migrantes em Boa Vista (FÉLIX, 2018).

Em agosto de 2018, cidadãos de Pacaraima colocaram fogo em pertences de migrantes venezuelanos e os expulsaram, obrigando-os a atravessar a fronteira. Desse modo, a violência nessa fronteira tem se aprofundado recentemente, enquanto a resposta do Governo Federal tem sido aumentar o número de militares na região (G1, 2018). Do mesmo modo, a governadora de Roraima tem insistido em fechar as fronteiras e devolver os migrantes venezuelanos a seu país.

Paralelamente, em Cúcuta, aconteceram também protestos contra a presença de migrantes em uma praça pública da cidade (BUCARAMANGA, 2018), assim como ataques a acampamentos de venezuelanos (EFE, 2018). Neste último caso, a resposta das autoridades colombianas foi a deportação dos venezuelanos afetados, o que evidencia a falta de garantia dos direitos da população migrante.

Nesse mesmo sentido, os migrantes venezuelanos que se encontram nas cidades fronteiriças do Brasil e da Colômbia, como acontece em outros casos de migrações no mundo, são acusados em ambos os países de problemas prévios, como: o desemprego, a delinquência e problemas relacionados à saúde pública, inclusive por parte de algumas autoridades públicas locais. Porém, mesmo que a chegada massiva de população possa tornar ainda mais evidentes essas problemáticas já existentes pela histórica falta de atenção estatal nas fronteiras, torna-se fundamental compreender que os governos locais não podem atender às demandas da população fronteiriça e da fronteiriça internacional que é cada vez maior, sendo necessários planos de médio e longo prazo por parte dos governos que visem à inclusão social e econômica da população imigrante.

Como terceiro elemento e relacionado ao anterior, cabe sublinhar que contrário ao entendimento dado por parte dos governos centrais e locais e de alguns grupos da sociedade, o problema não é a migração, mas sim as condições nas quais ela se apresenta, pelo qual o objetivo normativo não deveria ser reduzir o ingresso de migrantes, mas encontrar formas nas quais ela consiga se dar em condições de igualdade e respeito aos direitos humanos (CASTLES, 2010).

A exploração em vários sentidos, como a laboral e a sexual, tem se apresentado em ambos os países e, infelizmente, tem tido pouca atenção por parte dos governos. Igualmente, se mostra preocupante o tráfico ilegal de migrantes, que se apresenta de modo análogo ao caso da migração de latinos aos Estados Unidos, pois já existem redes ilegais dos denominados “coiotes” que transportam venezuelanos desde Cúcuta até Equador (La W, 2017) ou até Pacaraima desde o interior da Venezuela (DIÁRIO DO AMAZONAS, 2017).

Finalmente, é importante sublinhar que muitos cidadãos fronteiriços e organizações sociais da fronteira da Venezuela com o Brasil e a Colômbia têm se mobilizado para apoiar a população migrante, dando moradia, alimentação e assessoria de trâmites migratórios.

## Conclusão

O fato de dois países terem uma fronteira comum possui implicações não só para os Estados e seus governos, mas também para as sociedades de lado a lado da linha limite. Na maioria dos casos, os efeitos sociais, econômicos e culturais da migração se concentram nas cidades de fronteira. Um caso emblemático que demonstra esses efeitos é a fronteira entre o México e os Estados Unidos, onde as migrações fronteiriças têm implicações em distintas dimensões domésticas e externas e em níveis políticos, geográficos, econômicos e sociais de ambos os países.

Os impactos regionais da crise venezuelana se relacionam diretamente com as cidades de fronteira que recebem um grande número de população migrante, apresentando-se transformações na cotidianidade dos cidadãos fronteiriços e a necessidade de intervenção pública não só dos governos locais, mas principalmente dos governos centrais, devido a que a migração venezuelana passou a ser um assunto nacional.

Mesmo que a dinâmica dos fluxos e o tamanho das fronteiras seja diferente nos dois casos aqui analisados, apresentam-se vários elementos em comum que destacam

a importância de compreender a migração venezuelana na América do Sul a partir das cidades de fronteira, que além de serem lugares transitórios para os migrantes, concentram os efeitos da massiva chegada de população migrante. Nesse sentido, como aponta Baeninger (2012), a importância de analisar o fenômeno migratório internacional reside hoje “mais em suas especificidades, em suas diferentes intensidades e espacialidades e em seus impactos diferenciados (particularmente ao nível local) do que no volume de imigrantes envolvidos nos deslocamentos populacionais”. Desse modo, mesmo sendo uma migração massiva, é fundamental para os estudos migratórios compreender os impactos locais gerados pela migração venezuelana nas cidades de fronteira.

Com a migração venezuelana dos últimos anos, percebe-se uma convivência mais intensa entre os fronteiriços – ou a população que mora nas cidades de fronteira faz vários anos – e os fronteiriços internacionais – ou migrantes, ou seja, os venezuelanos que atravessam as fronteiras fugindo da crise econômica e social.

Por outro lado, como anteriormente assinalado, o entendimento negativo e restrito a respeito das fronteiras, relaciona-se também com o entendimento negativo dado às migrações. De fato, quando as migrações são vistas como um problema, uma das primeiras soluções é aumentar os controles nas regiões de fronteira, como tem acontecido no Brasil e na Colômbia. Desse modo, os dois países ainda apresentam vários desafios em garantir os direitos da população migrante, especialmente nas cidades fronteiriças, onde se concentram não somente o maior número de população, mas também as ameaças contra a população migrante, colocando em risco a sua vida, sua integridade física e sua sobrevivência.

Neste texto foram apresentados alguns dos problemas vividos pelos migrantes venezuelanos como a superlotação em moradias, escolas e hospitais, a xenofobia e a falta de garantias para que os migrantes possam criar um “espaço de vida” adequado. Evidencia-se que as cidades fronteiriças e seus governos locais não estavam preparados para receber um fluxo tão grande de população em um tempo tão curto. Porém, a migração pode ter efeitos positivos a médio e longo prazo, depois de ter superado a xenofobia e as restrições colocadas para a inserção econômica e social dos migrantes.

Os migrantes podem fornecer capital humano e promover o crescimento econômico, quando são garantidas condições dignas de vida e sua inserção à sociedade. Por exemplo, alguns dos venezuelanos que chegam a cidades fronteiriças como Cúcuta, Pacaraima e Boa Vista, têm educação universitária, o que pode beneficiar a falta de profissionais em algumas áreas. A geração de empregos, o empreendedorismo em negócios, a diversificação no mercado e o pagamento de impostos são efeitos positivos decorrentes da migração venezuelana (LACHE, 2018).

## Referências Bibliográficas

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. *Venezuela situation. Responding to the needs of the people displaced from Venezuela*. Supplementary Appeal, jan.-dez., 2018.

AGÊNCIA BRASIL. Escolas de Pacaraima têm superlotação com entrada de venezuelanos. Roraima, 22 ago. 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/educacao/noticia/2018-08/escolas-de-pacaraima-tem-superlotacao-com-entrada-de-venezuelanos>>. Acesso em: 29 out. 2018.

BAENINGER, R. O Brasil na rota das migrações latino-americanas. In: BAENINGER, R. (Org.). *Imigração boliviana no Brasil*, p. 9-18. Campinas: Núcleo de Estudos da População-Unicamp, 2012.

BORGES, R.; WLADIMILA, N. Às vésperas de interiorização, venezuelanos sofrem com hostilidades em RR. *Migra Mundo*. Disponível em: <<http://migramundo.com/as-vesperas-de-interiorizacao-venezuelanos-sofrem-com-hostilidades-em-rr/>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

BUCARAMANGA. Piden desalojo de venezolanos que viven en canchas de Cúcuta. *El Tiempo*. Bucaramanga, 22 jan. 2018. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/manifestacion-por-presencia-de-venezolanos-en-canchas-de-cucuta-173870>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

CARACOL. Grave hacinamiento hasta 100 venezolanos duermen en una misma casa. *Caracol Radio*. Cúcuta, 02 ago. 2018. Disponível em: <[https://caracol.com.co/emisora/2018/08/02/cucuta/1533206099\\_423463.html](https://caracol.com.co/emisora/2018/08/02/cucuta/1533206099_423463.html)>. Acesso em: 30 out. 2018.

CARACOL CÚCUTA. En Cúcuta se debe declarar crisis social por la migración de venezolanos. *Caracol Radio*. Cúcuta, 06 fev. 2018. Disponível em: <[http://caracol.com.co/emisora/2018/02/06/cucuta/1517913299\\_671919.html](http://caracol.com.co/emisora/2018/02/06/cucuta/1517913299_671919.html)>. Acesso em: 20 fev. 2018.

CASA CIVIL. Migração venezuelana em Roraima. Presidência da República, 2018. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/policia-federal-fluxo-migratorio-05-09/@@download/file/PF.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

CASTILLO, G. En Cúcuta ahora nacen más bebés venezolanos que colombianos. *El Tiempo*. Cúcuta, 18/ ago. 2018. Disponível em: <<https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/en-cucuta-ahora-nacen-mas-bebes-venezolanos-que-colombianos-257574>>. Acesso em: 31 out. 2018.

CASTLES, S. Comprendiendo la migración global. *Revista de Relaciones Internacionales*, Madri, n. 14, p. 141-169, 2010.

CÚCUTA. Este año han sido destruidas 19 trochas en la frontera con Venezuela. *El Tiempo*. Cúcuta, 13 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/este-ano-han-sido-destruidas-19-trochas-en-la-frontera-con-venezuela-193400>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

DE OLIVEIRA, J. R. *Migração e mobilidade na fronteira. Concentração de imigrantes internacionais e formação de espaços de vida na Amazônia brasileira*. 2017. Tese (Doutorado em Filosofia e Ciências Humanas) – Universidade de Campinas.

DIÁRIO DO AMAZONAS. Venezuelano diz que pagou R\$ 125 a “coiote” para entrar no Brasil. *El Espectador*. Roraima, 12 maio 2017. Disponível em: <<http://diariodoamazonas.com.br/cidades/venezuelano-diz-que-pagou-r-125-coiote-para-entrar-no-brasil/>>. Acesso em: 26 fev. 2018

EFE. Atacaron con bombas el campamento de venezolanos en Cúcuta. *El Nacional*. Cúcuta, 23 jan. 2018. Disponível em: <[http://www.el-nacional.com/noticias/latinoamerica/atacaron-con-bombas-campamento-venezolanos-cucuta\\_220010](http://www.el-nacional.com/noticias/latinoamerica/atacaron-con-bombas-campamento-venezolanos-cucuta_220010)>. Acesso em: 27 fev. 2018

FÉLIX, J. Ataques a casas de venezuelanos em Boa Vista foram feitos pela mesma pessoa, afirma polícia. Boa Vista, 09 fev. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/ataques-a-casas-de-venezuelanos-em-boa-vista-foram-feitos-pela-mesma-pessoa-afirma-policia.ghtml>>. Acesso em: 01 mar. 2018

G1RR. Venezuelanos atravessam a fronteira após ataques em RR; veja vídeo. *Globo Roraima*. Roraima, 18 ago. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/08/18/venezuelanos-atravesam-a-fronteira-apos-ataques-em-rr-veja-video.ghtml>>. Acesso em: 23 out. 2018.

G1RR. Prefeitura decreta emergência social em Boa Vista em razão da imigração de venezuelanos. *Globo Roraima*. Roraima, 23 fev. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/prefeitura-decreta-emergencia-social-em-boa-vista-em-razao-da-imigracao-de-venezuelanos.ghtml>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

G1 RR. PF em RR interrompe deportação de venezuelanos após decisão judicial. *Globo Roraima*. Roraima, 10 dez. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/12/pf-em-rr-interrompe-deportacao-de-venezuelanos-apos-decisao-judicial.html>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

IMILAN, W.; GARCÉS, A. Y; MARGARIT, D. (Orgs.). *Poblaciones en movimiento. Etnificación de la ciudad, redes e integración*. Santiago: Ediciones Alberto Hurtado, 2014. 282 p.

JUDICIAL. Ejército afirma que Eln está “utilizando” venezolanos en atentados. *El Espectador*. Bogotá, 12 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/ejercito-afirma-que-eln-esta-utilizando-venezolanos-en-atentados-articulo-738731>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

LA W. “Coyotes” transportan a venezolanos desde Cúcuta hasta frontera con Ecuador. *W Radio*. Bogotá, 22 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.wradio.com.co/noticias/>>

regionales/coyotes-transportan-a-venezolanos-desde-cucuta-hasta-frontera-con-ecuador/20170822/nota/3555907.aspx>. Acesso em: 19 mar. 2018

LACHE, D. “Cada venezolano suma”. *El Espectador*, Bogotá, 30 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/cada-venezolano-suma-articulo-753100>>. Acesso em: 01 nov. 2018

MEJÍA, E. Incursión de militares venezolanos agudiza crisis en la frontera. *El Tiempo*, Bogotá, 28 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/incursion-de-militares-venezolanos-genero-tesis-en-la-frontera-con-colombia-124288>>. Acesso em: 14 mar. 2018

MENDOÇA, H. Com 40.000 venezuelanos em Roraima, Brasil acorda para sua “crise de refugiados”. *El País*. Espanha, 18 fev. 2018. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518736071\\_492585.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518736071_492585.html)>. Acesso em: 20 fev. 2018.

MIGRACIÓN COLOMBIA. *Radiografía de venezolanos en Colombia*, 2017.

NACIONAL. En 2015 han sido deportados 1.900 colombianos de Venezuela. *El Espectador*. Bogotá, 22 abr. 2015. Disponível em: <<https://www.elespectador.com/noticias/nacional/2015-han-sido-deportados-1900-colombianos-de-venezuela-articulo-556507>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

OIM – Organização Internacional de Migração. Perfil Migratório. República Bolivariana de Venezuela, 2018.

OIM – Organização Internacional de Migração. Perfil migratório. Oficina Colombia, 2012.

RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993. 269 p.

REDACCIÓN POLÍTICA. Gobernadores de zonas de frontera con Venezuela denuncian acciones violentas del vecino país. *El Espectador*. Bogotá, 27 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.elespectador.com/noticias/politica/gobernadores-de-zonas-de-frontera-con-venezuela-denuncian-acciones-violentas-del-vecino-pais-articulo-710216>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

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

RODRÍGUEZ, K. Gobierno confirma incursión de militares venezolanos a Colombia. *El Espectador*. Bogotá, 21 nov. /2017. Disponível em: <<https://www.elespectador.com/noticias/nacional/gobierno-confirma-incursion-de-militares-venezolanos-colombia-articulo-724353>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

SIMÕES, G (Org.). Perfil sócio-demográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Curitiba: Editora CRV, 2017. 112 p.

UNICEF, OIM. UNICEF y OIM presentan los desafíos vivenciados por niños, niñas y adolescentes venezolanos que llegan a Brasil. 03 out. 2018. Disponível em: <<https://robuenosaires.iom.int/news/unicef-y-oim-presentan-los-desaf-os-vivenciados-por-ni-os-ni-y-adolescentes-venezolanos-que>>. Acesso em: 31 out. 2018.

Recebido em: 26/10/2019      Aceito em: 01/01/2020

---

<sup>1</sup> Esta categoria, proposta por Clifford, se mostra interessante porque evidencia como a população estrangeira que chega na fronteira passa a ser parte das dinâmicas próprias dessas regiões.



# Rivera–Santana do Livramento: Regulamentação da Cannabis na “Fronteira da Paz”

## Rivera–Santana do Livramento: Regulation of *Cannabis* on the “Border of Peace”

Maria Magdalena Curbelo<sup>i</sup>  
Universidade da República  
Montevideu, Uruguai

**Resumo:** Os espaços de fronteira entre Estados nacionais, áreas de continuidades e conflitos, tem se conformado no imaginário social como espaços propícios à irregularidade, onde as substâncias chamadas “drogas” circulam, assim como uma infinidade de sujeitos, relações, objetos e mercadorias, através do limite político. Esta pesquisa busca pensar as fronteiras, a circulação e as tensões, por meio da aproximação, as disputas de sentidos geradas em torno do consumo de *cannabis* e as políticas uruguaias de regulamentação de seu mercado no espaço fronteiriço Rivera (Uruguai)–Santana do Livramento (Brasil). Tradicionalmente representado como “fronteira da paz”, este limite internacional não é livre de tensões e disputas de sentidos. Um espaço de continuidades e conflitos, marcado por dois Estados nacionais com regulamentações conflitantes e distintas em relação às “drogas”; as quais são parte da dinâmica da vida cotidiana nesta fronteira e das formas como os sujeitos fronteiriços constroem e experimentam o limite político.

**Palavras-chave:** Fronteira; Circulação; Interação; *Cannabis*; Rivera.

**Abstract:** Areas of interaction and heterogeneity, of continuities and conflicts are shaped within the political limits of the Nation-State and border areas. In social imagery, these spaces are conceived as being very irregular, where substances called “drugs” circulate, along with different kinds of peoples, relationships and goods. This study approaches issues of borders, circulation and tensions by studying disputes of meaning surrounding the use of cannabis as expressed in Uruguayan regulation of this substance in the border area of Rivera (Uruguay) and Santana do Livramento (Brazil). This border is characterized by a dense web of social interactions which transcend political limits. Although historically characterized as a “border of peace”, this particular border is not free of tension and dispute. It is a space of continuities and conflicts marked by two national states with opposite regulations to the use of “drugs”. Thus, meaning generated around the consumption of cannabis and its market regulation are part of this border’s daily life, endowing it with particular dynamics and circulation which configure the way that people construct and experience the border.

**Keywords:** Borders; Circulation; Interactions; *Cannabis*; Rivera.

---

<sup>i</sup> Comissão Setorial de Investigação Científica (CSIC). mariamagdalencurbelo@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-1143-0941>

## Introdução

A linha de fronteira entre Uruguai e Brasil, que envolve as áreas do departamento de Rivera e o município de Santana do Livramento, tem quase 98 km de extensão; sendo a extensão limite entre as duas cidades de aproximadamente 7,3 km. O município de Santana do Livramento tem uma população estimada em 82.464 habitantes (IBGE, 2010), enquanto a localidade de Rivera, incluindo a cidade Rivera e suas áreas vizinhas, tem uma população de 64.485 habitantes (INE, 2011), somando uma área de fronteira com aproximadamente 147 mil habitantes.

Nesse espaço, a categoria “fronteira” adquire manifestações e significados diversos, que relacionam o local, o transfronteiriço e o nacional. A interação entre as duas cidades vizinhas, os laços afetivos, comerciais e institucionais, práticas culturais compartilhadas, junto com a presença de dois Estados nacionais fazem deste espaço um lugar de encontros e oportunidades, mas também de desencontros e tensões. Por tanto, a cidade de Rivera (Uruguai) está inserida no contexto nacional caracterizada pelas especificidades que a fronteira lhe confere; e também como uma das áreas mais desfavorecidas do país. O cálculo das necessidades básicas insatisfeitas (NBI), desde o último censo de 2011, revela que os departamentos ao norte do rio Negro e fronteiriços com o Brasil possuem os maiores valores percentuais da população com pelo menos uma NBI, sendo este valor no departamento de Rivera de 45%. Por sua vez, mais de 50% das crianças de Rivera, Artigas, Cerro Largo, Paysandú, Salto e Tacuarembó possuem pelo menos uma NBI (CALVO, 2013, p. 37). Ao mesmo tempo, os departamentos do norte do país e fronteiriços com o Brasil apresentam a maior percentagem de população afro-uruguaia, sendo que para o departamento de Rivera 58,4% da população afro tem pelo menos uma necessidade básica não satisfeita (CALVO, 2013). Por sua vez, no ano 2003, o município de Santana do Livramento tinha uma taxa de incidência da pobreza de 30,13% e quase 25% da população total do município não tinha nenhum tipo adequado de saneamento (IBGE, 2010). Estes dados lançam luz sobre as dificuldades socioeconômicas prevaletentes na área de fronteira com o Brasil, que embora não sejam o centro da análise desta pesquisa, não podem deixar de ser consideradas na reflexão sobre esta fronteira.

O limite político em Rivera e Livramento é um espaço marcado por um alto grau de interação social, onde as substâncias chamadas “drogas” circulam, junto com incontáveis relacionamentos, objetos e bens, revelando relações, concepções, discursos e práticas, com maior ênfase do que em outros contextos onde a alteridade nacional não é tão presente. Portanto, não é possível apenas “descrever fronteiras. É necessário explicá-las em relação aos processos culturais produzidos” (MACHADO DE RENÓ, 2009, p. 168).

Seguidamente, neste artigo, se apresentam algumas questões que vêm surgindo no âmbito do desenvolvimento de uma pesquisa mais ampla de dissertação de mestrado<sup>1</sup>. O objetivo da investigação é pensar, a partir da reflexão etnográfica, as fronteiras, circulações e tensões, abordando as disputas de sentidos geradas em torno do consumo de *cannabis* e a regulação do seu mercado nesta área fronteiriça específica. A etnografia apresenta-se como a forma privilegiada de construir conhecimento sócio-antropológico e como o instrumento metodológico mais apropriado para nos aproximar aos discursos e imaginários produzidos por nossos interlocutores. O trabalho de campo etnográfico

caracteriza-se pelo *estar ali*; a presença do pesquisador no terreno é a marca registrada da disciplina, é sua forma de construir conhecimento a partir do diálogo e as vivências do pesquisador com seus interlocutores (GEERTZ, 2008).

Aqui são apresentadas algumas das reflexões preliminares surgidas do trabalho de campo da pesquisa.

## **Pensando este Espaço Fronteiriço a partir da Antropologia**

A prática etnográfica procura refletir sobre as áreas de fronteira a partir da perspectiva dos sujeitos que as habitam e por elas circulam, refletindo sobre as formas em que a categoria “fronteira” é conceituada e utilizada por estes sujeitos, de modo que:

*Pensar sobre las fronteras deviene también en un pensamiento fronterizo, nomádico, que trata de situar en otro lugar la propia temática de la frontera: salir entonces de un pensamiento de Estado [...] que no hace más que [generar] una distancia entre una cierta frontera – límite de la periferia –, y un centro (GUIGOU, 2008, p. 61).*

Os espaços fronteiriços podem ser pensados num sentido material, como fronteiras objetos, expressas na materialidade física da fronteira política que separa dois Estados nacionais, assim como também podem ser refletidos num sentido metafórico, como fronteiras simbólicas ou culturais (GRIMSON, 2000). Por sua vez, segundo Guigou (2008), dizemos que as fronteiras devem ser entendidas como um espaço hermenêutico, material e simbólico. Desta forma, as fronteiras podem ser conceituadas como um produto histórico, cujo significado é estabelecido em termos da demarcação dos Estados nacionais, o que contribui para a conjunção imaginada entre um Estado, um território e uma cultura nacional, atualizando o mito do Estado-nação (GUIGOU, 2012). Neste sentido, podemos dizer que, em geral, quando pensamos as fronteiras, as pensamos em relação aos limites do Estado-nação, não porque estas sejam as únicas fronteiras possíveis, ou porque eles sempre envolvam uma fronteira simbólica, mas sim porque a construção do Estado-nação é um elemento central para pensar fronteiras políticas entendidas como fronteiras materiais, fronteiras objeto (GRIMSON, 2000).

Tradicionalmente conhecida como “fronteira da paz” (BOTTINO, 2009), Rivera e Livramento têm sido representadas como constituintes de uma cultura *portunhola*, uma identidade fronteiriça (MAZZEI, 2001). Ideias em geral sustentadas na densa trama de interações sociais que constituem esse espaço. Ora, pensar a interação não deve anular a possibilidade de pensar o conflito, pois, como Barth já ensinou (1976), fica claro que os limites persistem apesar do trânsito de pessoas através deles e que, por sua vez, certas relações sociais importantes são mantidas por tais limites. Sobre este assunto, Grimson (2000; 2003) adverte a propósito de dois elementos característicos de muitas áreas fronteiriças que devem ser considerados com cautela: de um lado, o discurso nativo, que afirma que “as fronteiras não existem”, e de outro, o discurso da “irmandade imemorial”: “O problema aparece quando os pesquisadores assumem esse discurso dos atores como uma descrição da realidade em vez de entendê-la como um posicionamento diante dela” (GRIMSON, 2000, p. 29). Assim,

devemos nos interrogar sobre que outras fronteiras existem no espaço Rivera–Livramento além da “fronteira da paz” ou das “cidades irmãs”, já que:

Os trabalhos que tomam como pressuposto a irmandade não mostram a realidade cotidiana de riverenses e santanenses, nem suas negociações ou conflitos cotidianos, nem suas disputas de interesses, nem a produção de imagens positivas ou negativas sobre uns e outros (QUADRELLI, 2003, p. 60).

Nesse sentido, a chamada “fronteira da paz” é composta por dois Estados-nação com regulamentações conflitantes e distintas em matéria de “drogas”. Por um lado, as políticas uruguaias geradas a partir da lei de regulação do mercado da *cannabis*, consideradas progressistas; pelo outro, as políticas de drogas fortemente conservadoras do Brasil. Assim, o uso de *cannabis* e outras substâncias psicoativas é uma das questões em que o limite ganha força, dada a disparidade dos marcos normativos e das políticas estatais mostrando o limite, as diferenças e os conflitos entre “estar aqui ou ali”, “fumar aqui ou ali”. As tensões e disputas de sentidos gerados em torno do consumo de *cannabis* são parte da dinâmica da vida cotidiana neste espaço e das formas em que os sujeitos experimentam o limite.

Abordar esta fronteira desde suas especificidades implica pensá-la também em termos dos processos de globalização e integração regional. Neste espaço, a conformação do MERCOSUL contribuiu para descentrar o olhar dos limites políticos e a separação e abriu margens ao conceito de região, enquanto espaço de intercâmbio e trânsito, sem desconhecer as assimetrias e os conflitos de interesse (FERNÁNDEZ, 2017).

A integração ao MERCOSUL gera a revalorização dos territórios fronteiriços como espaços de integração (CLEMENTE e MALLMANN, 2017), mas isso não inabilita o caráter de controle dos limites. Segundo Domenech (2013), diríamos que na América latina muitas fronteiras nacionais têm desenvolvido um papel central enquanto mecanismos de controle da circulação de pessoas, como forma de conduzir a mobilidade humana. Assim, espaços de livre circulação de mercadorias e bens se contrapõem a maiores controles em relação à circulação de pessoas.

A este respeito, sobre o papel atribuído a esta fronteira política no controle da mobilidade, vários dos interlocutores entrevistados neste estudo representam este espaço como marcado pela renúncia do Estado uruguaio a certos controles, o que para eles significa uma perda da soberania. Assim o expressava uns dos entrevistados, Walter, um trabalhador de manutenção de edificações, que, sendo originário de Montevideú, há mais de 30 anos mora na fronteira:

Aqui ninguém vai te parar e te pedir um documento (entrevista com Walter, trabalho de campo realizado em 13 de julho de 2017).

Na mesma linha de pensamento expressava-se um deputado nacional pelo departamento de Rivera:

Em Rivera, a situação que estamos em áreas de fronteira, gera uma flexibilização de todas as regras, transformando-a em uma zona ambígua onde ao ter uma

fronteira com outro país, o Estado uruguaio como que ele renuncia de certos controles, ou a fixar certas regras, como se fosse uma zona mais de amortecimento com outra soberania (entrevista com um deputado nacional, trabalho de campo realizado em 22 de junho de 2017).

Por sua vez, esses imaginários sobre a falta de controle em um espaço onde o limite político parece ausente de materialidade, dado que não existem mecanismos para regular a passagem de um lado para o outro, realizado simplesmente com o ato de atravessar uma rua; levam a considerar a permeabilidade da fronteira como um risco. Assim o referia Ana, uma funcionária pública da cidade de Rivera:

É que a fronteira nessas condições, como ocorre, é uma porta aberta, que pode ser melhor ou que pode ser pior, não posso avaliá-la neste momento; mas isso implica riscos (entrevista com Ana, trabalho de campo realizado em 14 de janeiro de 2017).

Do mesmo jeito foi expresso por Walter, que ainda hoje olha para a excepcionalidade desta fronteira com surpresa: “Você atravessa uma rua e você está em outro país e ninguém para você para perguntar. O dinheiro que você carrega em seu bolso é moeda nacional, mas você pode comprar no outro país como se nada; você pode alugar do outro lado com esse documento uruguaio seu” (entrevista com Walter, trabalho de campo realizado em 13 de julho de 2017).

É essa mesma permeabilidade da fronteira que permite aos sujeitos fronteiriços fazer um uso instrumental do limite político, uma questão amplamente abordada por Andrea Quadrelli (2002) em seus estudos etnográficos sobre esta fronteira. A autora refere-se às chamadas “*trampitas*” (enganos, armadilhas), práticas que através do olhar do Estado são consideradas ilegais (nascer num território e se registrar no outro; comprar carros dum lado, morar do outro, receber prestações sociais de um e outro Estado etc.), mas sob o olhar dos sujeitos fronteiriços são avaliadas positivamente, enquanto lhes permitem “tirar proveito” da fronteira (QUADRELLI, 2002). Assim, por exemplo, os riverenses manipulam o limite diariamente quando fazem suas compras nos grandes mercados de Livramento, aproveitando as diferenças dos preços. Embora estas práticas cotidianas sejam censuradas pelo Estado uruguaio, não são identificadas localmente como contrabando, “*contrabando são os caminhões que passam*”, disse um dos entrevistados quando consultado sobre o assunto.

Neste sentido, tirar vantagem da fronteira faz deste espaço não só um espaço de tensões e disputas, mas também de oportunidades. Assim, apareceram nas narrativas dos interlocutores em várias ocasiões a “reivindicação” da fronteira e do fronteiriço, pensando a fronteira enquanto um espaço próprio e com especificidades. Um espaço construído muitas vezes em oposição ao centralismo da capital (Montevidéu), surgindo ideias como: “nós somos uma só cidade”, “são duas cidades irmãs”, “é tudo o mesmo lado”. Em outros contextos, a identificação com o nacional aparece quando, por exemplo, alguns discursos destacam que “aqui também é o Uruguai”, “Montevidéu se esquece do norte do país”. Deste modo, o desafio que enfrentamos a partir da antropologia consiste em submeter essas concepções à experiência etnográfica (VIVEIROS DE CASTRO, 2002).

Podemos dizer que as pertencas são diversas e que o limite pode apagar-se para algumas coisas e fortalecer-se para outras (GRIMSON, 2000), abrindo possibilidades para múltiplas identificações: com o local ou com o nacional, com o Estado ou com o fronteiro. Deste modo, são geradas diferentes construções simbólicas em torno do que é e representa esta fronteira para os sujeitos que ali habitam, sendo muitas vezes esses sentidos ambíguos e contraditórios (PERSIA 2010), já que as identificações podem ou não ser necessariamente contrativas (BRIONES, 2007). Entretanto, as formas de identificação geradas pelos processos de construção do Estado-nação agem reforçando a ideia de que existe apenas uma maneira válida de ser cidadão, forma esta imposta pelo Estado, onde o extremo norte do país é representado como a contracapa do Uruguai branco e homogêneo construído a partir da capital. Esta construção homogênea do ser nacional cristaliza-se na preocupação histórica do Estado para os “costumes brasileiros” que predominam no norte, confirmando a necessidade de impor neste espaço a “língua nacional” (PALERMO, 2008).

Longe de ser uma questão fechada, as representações sobre a língua e os usos das diferentes variedades de espanhol e português são recorrentes nos discursos dos sujeitos fronteiros:

Há professores que defendem a questão do portunhol, professores de espanhol, e professores que não querem saber nada com o portunhol (fala informal com uma professora de ensino médio, trabalho de campo realizado em 10 de novembro de 2017).

Nas obras, que eu trabalho muito em obras, o portunhol é a língua (entrevista com Walter, trabalho de campo realizado em 13 de julho de 2017).

A linguagem é um elemento de relevância para pensar esta zona de fronteira, onde a variabilidade do repertório linguístico prevalecente tem sido tradicionalmente vista pelo Estado como um problema a ser resolvido através da educação nacional e da imposição da “língua nacional”, em detrimento do uso de portunhol (BARRIOS, 1996; BEHARES, 2004). Por sua vez, junto com o portunhol, outros elementos característicos deste espaço sublinham a especificidade da fronteira na vida cotidiana do lugar, fortemente ligada à economia do setor comercial: a presença de *free shops* na avenida central de Rivera; os bazares e lojas de roupas, eletrodomésticos e os mais variados produtos que se estendem dos dois lados da linha; e o chamado contrabando formiga.

Assim como a existência de cursos de formação técnica binacional que ligam instituições educacionais uruguaias e brasileiras, os laços afetivos e familiares que atravessam as duas cidades etc. Tudo isso mostra que esta fronteira é um espaço de interação e integração em diversas esferas da vida cotidiana, mas também um lugar onde existem tensões e disputas de sentidos sobre as formas como a fronteira é representada pelos atores locais e sobre as formas como os dois países marcam sua presença no limite. As políticas de regulação da *cannabis* desenvolvidas pelo Estado uruguaio são um bom exemplo para pensar a presença dos dois Estados no espaço fronteiro.

## **Regulamentação do Mercado da *Cannabis*: a Fronteira como Espaço de Tensão para a Nova Política de Drogas**

Primeiramente devemos dizer que o consumo de substâncias entorpecentes nem sempre foi considerado da forma como é feito hoje. No século XIX, o consumo de drogas não era percebido como um problema de saúde pública (GARAT, 2012). Nesse período, a partir da descoberta da morfina se populariza o consumo de ópio e muitas das hoje chamadas “drogas ilegais” eram socialmente aceitas: a cocaína era recomendada por médicos e farmacêuticos para aliviar diferentes tipos de dores; o ópio misturado com vinho e açafrão era consumido de forma recreativa pelas elites e as bebidas preparadas de *cannabis* para o tratamento de cólicas e anemia eram muito populares (ESCOHOTADO, 1998).

Por sua vez, no início do século XX, o olhar sobre as drogas mudou. Os Estados começam a se interessar no resguardo da saúde mental de seus cidadãos controlando qualquer substância que tenha efeito sobre o sistema nervoso, nascendo o conceito de “psicotrópico” (ESCOHOTADO, 1998, p. 367). Seguidamente, com a Convenção de Haia de 1912 para o controle do ópio são iniciadas as políticas proibicionistas sobre substâncias entorpecentes, sendo o principal propulsor dessas políticas de controle internacional os Estados Unidos. Em 1914, Uruguai ratifica a Convenção do Ópio de 1912, iniciando-se com a luta contra essa substância o caminho para as legislações proibicionistas (GARAT, 2012).

Durante a primeira metade do século XX e em um contexto internacional fortemente abstencionista se consolida a ideia de que o único uso possível para as drogas é o uso médico, em consonância com a crescente legitimidade e poder dos estratos médicos na sociedade (BARRÁN, 1993). No final da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos, como potência política, econômica e militar dominante, estavam em posição de forjar um novo regime de controle de drogas, como parte de uma estratégia geopolítica imperial, impondo-a a outros países sob a proteção do sistema das Nações Unidas. O clima político possibilitou a globalização dos ideais proibicionistas antidrogas (INSTITUTO TRANSNACIONAL, 2015, p. 2). Reforçando-se o paradigma proibicionista com a celebração das diferentes convenções internacionais sobre o assunto: a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, a Convenção de Substâncias Psicotrópicas de 1971, a Convenção sobre o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988 (DEL OLMO, 1990).

No Uruguai em 1974 foi aprovado o Decreto-lei nº 14.294 sobre substâncias entorpecentes, cujo eixo central era a proteção da saúde pública (GARAT, 2012). O decreto definia o consumo como *toxicomania* e o consumidor como *toxicômano*. Posteriormente, em 1998, foi aprovada a Lei nº 17.016, a normativa introduz algumas alterações à legislação anterior. Deve-se enfatizar que apesar de sua marca proibicionista, ambas normativas já previam, sob certas circunstâncias, a posse de drogas para uso pessoal como uma atividade legal. A legislação atual, a Lei nº 19.172, de 2013, que regulamenta o mercado de *cannabis*, implica uma novidade em termos de regulação de drogas a nível regional e internacional, onde o Estado reserva para si o controle e regulação da produção, venda e comercialização de *cannabis* (psicoativas e não psicoativas), em uma tentativa de afastar o mercado da *cannabis* das outras substâncias entorpecentes.

Neste contexto, as novas políticas uruguaias de regulação da *cannabis* são apresentadas como respostas inovadoras, fundamentalmente pensadas, em contraste com as políticas brasileiras fortemente proibicionistas, as quais encontraram apoio importante nos setores mais conservadores da sociedade e do governo brasileiro. Um resultado claro disso são a Lei nº 10.216, de 2001, sobre saúde mental, que permite formas de internação involuntária e compulsória para usuários de drogas, e a Lei nº 11.343, de 2006, que cria o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. A legislação brasileira continua a punir a posse de drogas, embora apontando uma mudança de um paradigma punitivo a um de saúde na forma em que concebe os usuários. Na lei atual a punição dos usuários já não é mais a privação da liberdade, mas sim medidas financeiras e principalmente socioeducativas destinadas a “reinserção social” desses sujeitos considerados problemáticos. Reforçando o discurso jurídico os estereótipos gerados sobre as drogas e os usuários, que olham para o consumidor como um sujeito doente, inadaptado à sociedade ou até um criminoso e para a substância como perigosa em si mesma (DEL OLMO, 1990).

Segundo Cifali (2015), no decorrer do século XX, o Brasil criou um aparato institucional para proibir e criminalizar o uso e o comércio de drogas, desenvolvendo políticas penais mais duras, através da criação de leis mais rígidas e severas, flexibilizando os direitos fundamentais em nome da ordem social e da segurança pública. Embora as legislações das últimas décadas corram-se no texto da lei do paradigma punitivo, na prática, os imaginários conservadores continuam olhando para a questão das drogas como um problema de segurança pública mais que de saúde ou de defesa das liberdades individuais. Reflexo disso é a situação do sistema penitenciário do Brasil que, em 2012, tinha cerca de 131.368 presos por tráfico de drogas em todo o país, o que representa aproximadamente 24% do total da população carcerária daquele período (MACHADO, DA SILVA, OTERO, 2015).

Por sua vez, a promulgação da regulamentação da *cannabis* no Uruguai gerou percepções e discursos variados em diferentes campos institucionais e atores da sociedade civil. Enquanto uns apontam para a liberalização do consumo, outros continuam a ver o progresso como insuficiente para “quebrar” com o paradigma proibicionista.

É nas áreas de fronteira com o Brasil que os diferentes sentidos gerados sobre o uso de *cannabis* e sua regulamentação tornam visíveis as contradições entre a nova política uruguaia sobre o assunto e as políticas fortemente proibicionistas desenvolvidas pelo Brasil. Este fato nos mostra como as práticas de uso da *cannabis* e os diversos sentidos gerados sobre a substância são atravessados pela existência da fronteira política. Embora o limite político não seja materialmente visível, seus efeitos o são (QUADRELLI, 2002). Deste modo, coexistem na fronteira Rivera–Livramento uma multiplicidade de normas e olhares sobre as drogas, produzindo continuidades e descontinuidades, marcadas pelo modo como ambos os estados se fazem presentes na fronteira, permitindo ou não certas práticas, fluxos e mobilidades (ALMEIDA, 2016).

Assim, fumar maconha no cerro Marconi<sup>2</sup> e fazê-lo em Livramento não é a mesma coisa. Os efeitos são diferentes e podem ter consequências diversas para os usuários; esta é uma questão várias vezes referida pelos entrevistados. As concepções, definições e significados sobre limites políticos podem variar, mas o que fica claro é que essas cidades

não deixam de ser cidades-estados ou países (QUADRELLI, 2002). Diríamos então que a proximidade das práticas sociais, em vez de obscurecer a fronteira, se explicam pela sua existência.

Assim, no decorrer de falas informais nas escadas do Cerro Marconi, um grupo de jovens explicava:

Não é o mesmo ter uma planta aqui ou ali, mas com certeza o brasileiro que quer comprar faz isso em Rivera. Acho que fumar era mais perigoso no Brasil. Essa ideia que sempre se tem de que a polícia do outro lado é sempre pior (fala informal, trabalho de campo realizado em janeiro de 2017).

Outro dos interlocutores referira que: “Em Livramento há mais controle policial, e conseqüentemente deste lado da fronteira há mais bocas vendendo drogas” (fala informal, trabalho de campo realizado em janeiro de 2017).

Além disso, enquanto há uma maior aceitação social do uso da maconha, por exemplo, em espaços públicos, também existem diferenças entre Montevideu e cidades fronteiriças com o Brasil. Nestas, por exemplo, o consumo de álcool desde terna idade parece ser mais aceito socialmente do que a maconha ou outras substâncias chamadas “drogas”, conforme relatado por uma psiquiatra local uruguaia que atua no hospital público de uma cidade de fronteira:

As consultas que tinha sobre maconha, são pais de nível sociocultural médio e alto, preocupados com que encontram um baseado ao seu filho adolescente; mas não se preocupam com o alto consumo de álcool que, por vezes, seus filhos fazem em suas próprias casas. O álcool é naturalizado, eles não o vêm como um problema. Essas consultas servem para fazer-lhes enxergar o problema do álcool, em vez de se fumaram um baseado ou dois (entrevista com a psiquiatra local, trabalho de campo realizado em janeiro de 2017).

Finalmente, outras questões que surgem no trabalho de campo referem-se às possibilidades concedidas pela legislação uruguaia de registro para comprar *cannabis* em farmácias ou para constituir clubes de autoprodutores. Neste último caso em particular, diferentes imaginários são gerados sobre os membros dos clubes e sobre os usuários de *growshops*<sup>3</sup>. Uma das interlocutoras, Amanda, uma professora brasileira que mora em Livramento dizia que:

Podes até entrevistar brasileiros que te vão dizer, não, nós não vamos a Rivera, – não consumimos, nunca fomos lá, nós não sabemos. E isso te pode trazer um outro cenário de que por exemplo as pessoas que consomem em Rivera são pessoas de fora de Livramento, são turistas (entrevista com Amanda, trabalho de campo realizado em 12 de julho de 2017).

No mesmo sentido falava outro dos entrevistados:

A questão da maconha é um problema que tem afetado muito, porque tem se gerado um turismo cannabico muito importante de brasileiros que chegam todos os dias na fronteira para pedir nas farmácias se tem cigarros de maconha, e para discutir com as pessoas nas farmácias, porque não tem, para reclamar e questionar (entrevista com Walter, trabalho de campo realizado em 13 de julho de 2017).

Deste modo, as etapas iniciais deste trabalho de campo, que ainda deve ser desenvolvido, parecem dar conta da complexidade do cenário do espaço fronteiriço. Espaço onde se articulam, por um lado, as inteirações sociais, comerciais e afetivas que fazem com que os fronteiriços identifiquem esta fronteira como um espaço próprio e singular. E por outro lado, encontram-se neste espaço dois Estados nacionais com legislações sobre drogas conflitantes, marcando sua presença na vida cotidiana de usuários e não usuários de *cannabis*, que estão aprendendo a mergulhar entre a dupla legislação num espaço social muitas vezes vivenciado como um todo único.

## Reflexões Finais

No espaço Rivera–Livramento, a categoria “fronteira” adquire manifestações e significados diversos que relacionam o local, o transfronteiriço e o nacional. A interação entre as duas cidades vizinhas, os laços afetivos, comerciais e institucionais, práticas culturais compartilhadas e a presença dos dois Estados nacionais fazem deste espaço um lugar de encontros, oportunidades e tensões.

Tradicionalmente conhecido como “fronteira da paz”, o limite político em Rivera e Livramento tem sido pensado como constituinte de uma identidade fronteiriça (MAZZEI, 2001), uma ideia, em geral, sustentada na densa trama de interações sociais que constituem esta fronteira. Não obstante, a “fronteira da paz” é composta por dois Estados-nação com regulamentações opostas em matéria de “drogas”. Assim, o uso de *cannabis* e outras substâncias psicoativas é um dos assuntos em que o limite ganha força, dada a disparidade dos marcos normativos e das políticas estatais, mostrando o limite, as diferenças e os conflitos entre “estar aqui ou ali”, “fumar aqui ou ali”. As tensões e disputas de sentidos gerados em torno do consumo de *cannabis* são parte da dinâmica da vida cotidiana neste espaço e das formas com que os sujeitos experimentam o limite.

Assim, devemos nos interrogar sobre que outras fronteiras existem no espaço Rivera–Livramento além da “fronteira da paz” ou das “cidades irmãs”, sendo este o eixo sobre o qual tentaremos aprofundar nossa investigação, procurando refletir sobre o consumo de *cannabis*, a nova legislação uruguaia sobre o assunto e os sentidos e práticas geradas em torno desta questão. O qual deverá ser colocado, pela sua vez, em relação com a forma com que pensamos as fronteiras, pois procuramos investigar *em* e *a partir de* um espaço fronteiriço.

Por tanto, a investigação espera contribuir com a temática abordada, ajudando-nos a refletir sobre os espaços fronteiriços entre Estados nacionais, entendendo que, para regulamentar políticas estatais responsáveis sobre as “drogas”, é necessário atender a heterogeneidade dos contextos nos quais a nova estrutura normativa é aplicada, rompendo com uma visão capital-centrada das áreas de fronteira.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, L. N. *O Estado e os ilegalismos nas margens do Brasil e do Uruguai. Um estudo de caso sobre a fronteira de Sant’ana do Livramento e Rivera*. Porto Alegre: Editora Fi, 2016.

BARRÁN, J. P. *La medicalización de la sociedad*. Montevideu: Nordan, 1993.

BARRIOS, G. Planificación lingüística e integración regional: el Uruguay y la zona de frontera. In: TRINDADE, A.; BEHARES, L. (Orgs.). *Fronteiras Educação Integração*, p. 83-110. Santa Maria: Pallotti, 1996.

BARTH, F. *Los grupos étnicos y sus fronteras*. México: Fondo de Cultura Económica, 1976.

BEHARES, L. Do fundo da panela. Lengua y cocina en la frontera uruguaya con Brasil. In: BEHARES, L; DÍAZ, C.; HOLZMANN, G. *Na fronteira nós fizemo assim*, p. 221-253. Montevideu: UDELAR-AUGM, 2004.

BOTTINO, M. Sobre límites y fronteras. Rivera–Santa Ana do Livramento. *Estudios Históricos* – CDHRP, n. 1, p. 1-18, 2009.

BRIONES, C. Teorías performativas de la identidad y performatividad de las teorías. *Tabula rasa*, v. 6, p. 55-83, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n6/n6a04.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2016.

CALVO, J. (Org.). *Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011*. Montevideu: Trilce, 2013.

CLEMENTE, I.; MALLMANN, M. Mercosur e integración fronteriza: la cooperación transfronteriza entre Brasil y Uruguay. In: MAZZEI, E. (Org.). *Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones*, p. 95-108. Udelar-Centro de estudios de la frontera, 2017.

CIFALI, A. *A política criminal brasileira no governo Lula (2003-2010): diretrizes, reformas legais e impacto carcerário*. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

DEL OLMO, R. A face oculta das drogas. Rio de Janeiro: Revan, 1990. Disponível em: <http://arquimedes.adv.br/livros100/A%20Face%20Oculta%20da%20Droga%20-%20Rosa%20del%20Olmo.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.

DOMENECH, E. Las migraciones son como el agua: hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”. *Polis Revista Latinoamericana*, n. 35, p. 1-20, 2013.

ESCOHOTADO, A. *Historia de las drogas*. Madri: Alianza Editorial, 1998.

Maria Magdalena Curbelo

FERNÁNDEZ, T. Prólogo. In: MAZZEI, E. (Org.). *Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones*, p. 5-9. Udelar-Centro de estudios de la frontera, 2017.

GARAT, G. *Marihuana y otras yerbas. Prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay*. Montevideo: Sudamericana Uruguay, 2012.

GEERTZ, C. Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura. In: Geertz, C. *A interpretação das culturas*, p. 3-24. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2008 [1978].

GRIMSON, A. (Org.). *Fronteras, naciones e identidades*. Buenos Aires: CICCUS/La Crujía, 2000

GRIMSON, A. *La nación en sus límites*. Buenos Aires: Gedisa, 2003.

GUIGOU, L. Acerca de fronteras, nominaciones y efectos teóricos. In: BASINI, J. (Org.). *Fronteras, dialogo e intervención social. En el contexto pan-amazónico*, p. 75-85. Montevideo: Nordan-Comunidad, 2008.

GUIGOU, L. Textualidades cannábicas. In: *Aporte Universitario al Debate Nacional sobre drogas*, p. 171-178. Montevideo: CSIC, UDELAR, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – Uruguay. Censo. 2011. Disponível em: <http://www.ine.gub.uy/web/guest/censos-2011>. Acesso em: 5 dez. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA . Dados por Cidades. Santana do Livramento, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santana-do-livramento/pesquisa/36/30246>. Acesso em: 15 mar. 2018

MACHADO DE RENÓ, I. Interação das fronteiras e o ponto de vista etnográfico: dinâmicas migratórias recentes em Governador Valadares. *Horizontes Antropológicos*, v. 15, n. 31, p. 167-187, 2009.

MACHADO, M; DA SILVA, F, OTERO, L. O debate público sobre descriminalização do uso de drogas no Brasil: esfera pública em jogo, democracia em disputa e a atuação do sistema de justiça. *Revista de Estudos Jurídicos*, ano 19, n. 30, ago-dez., p. 1-30. Unesp, 2015.

MAZZEI, E. Rivera (Uruguay)–Sant’Ana (Brasil): identidade, territorio e integración fronteriza. *Revista de Ciencias Sociales*, v. 14, n. 19, p. 36-49, 2001.

PALERMO, E. Cautivos en las estancias de la frontera uruguayo-brasileña. *Mundo Agrario*, v. 9, n. 17, 2008. Disponível em: <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/>. Acesso em: 10 dez. 2017.

PERSIA, A. Frontera como recurso, frontera como límite: una perspectiva antropológica. *Estudios Historicos – CDHRP*, v. 2, n. 4, 2010.

QUADRELLI, A. *A fronteira inevitável. Um estudo sobre as cidades de fronteira de Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil)*. 2002. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – UFRGS, Porto Alegre. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/2455>. Acesso em: 20 mar. 2017

QUADRELLI, A. Los significados cotidianos de una frontera política para las poblaciones fronterizas. In: DANS, G. et al. *Integración de las fronteras. Análisis y propuestas*, p. 52-71. Montevideo: Ediciones populares para América Latina, 2003.

TRANSNACIONAL INSTITUTE DRUGS AND DEMOCRACY. 2015. Las Convenciones de drogas de la ONU. Guía básica. Disponível em: <http://www.undrugcontrol.info/es/control-de-drogas-de-la-onu/convenciones/item/6714-las-convenciones-de-drogas-de-la-onu>. Acesso em: mar. 2017.

VIVEIROS DE CASTRO, E. *A inconstância da alma selvagem e outros ensaios de antropologia*. São Paulo: Cosac&Naify, 2002.

Recebido em: 04/11/2019    Aceito em: 09/12/2019

## Agradecimentos

Agradeço a leitura atenta e as contribuições de minha colega Julia Bernardo e das professoras Andrea Quadrelli e Pilar Uriarte.

---

<sup>1</sup> Projeto de pesquisa “Circulación y disputas de sentidos entorno al uso de cannabis y la regulación de su mercado en el espacio fronterizo Rivera–Santana do Livramento”. Financiado pela Comissão Setorial de Investigação Científica (CSIC) da Universidade da República, Uruguai.

<sup>2</sup> O cerro Marconi é um espaço da cidade de Rivera muito frequentado por jovens que se reúnem a bater-papo, beber chimarrão, consumir álcool ou maconha. É um espaço típico de socialização, muito apreciado pelos belos visuais que oferece da cidade.

<sup>3</sup> Os *growshops* são lojas dedicadas à venda de produtos para o cultivo de *cannabis*.



# Como Experimentamos e Entendemos, do Lado Brasileiro, as Fronteiras com a Argentina e com o Paraguai

## How We Experience and Understand the Borders with Argentina and Paraguay from the Brazilian Side

Perfeccionismo

*Um pássaro foi abatido a tiros. Acabava de passar a fronteira.*

(Tavares, 2005, p. 42)

Regina Coeli Machado e Silva<sup>1</sup>

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Cascavel, Brasil

**Resumo:** Partindo da ideia de que o modo como pensamos a fronteira é uma elaboração da fronteira que imaginamos e experimentamos por nós mesmos, o artigo tem como objetivo apresentar o entendimento local, próprio de habitantes e pesquisadores, a respeito do lado brasileiro da fronteira com o Paraguai e com a Argentina. Esse entendimento é, ao mesmo tempo, a explicitação do argumento de que as paradoxais experiências coletivas na fronteira são instituintes da presença dos Estados-nação na vida das pessoas e um exercício reflexivo de demonstração de que ele se correlaciona com o contexto político e institucional que nos constitui como nacionais. Utilizo resultados de pesquisas feitas e orientadas por nós, habitantes desta fronteira, a partir dos quais depreendi quatro eixos temáticos predominantes, separados em termos metodológicos: o trabalho; a violação dos direitos; a educação; e a história e memória da construção das fronteiras espaciais, simbólicas.

**Palavras-chave:** Fronteiras Brasileiras; Estado-nação Brasileiro; Brasi, Paraguai e Argentina

**Abstract:** Starting with the idea that the way we think about borders is an elaboration of a specific border that we imagine and experience ourselves, this article has the aim of presenting local understanding of inhabitants and researchers concerning the Brazilian side of the borders with Paraguay and Argentina. This local understanding is, at the same time, an explanation of the argument that paradoxical collective experience along the border is equally instituted by the presence of nation-states in people's lives and a reflexive demonstrative exercise of how this understanding correlates with the political and institutional context which constitutes us as nationals. Results from primary research are used to illustrate four predominant themes which involve different methodologies: work; violation of rights; formal education; and history and memory of building symbolic spatial borders.

**Keywords:** Brazilian Borders; Brazilian Nation-state; Brazil, Paraguay and Argentina.

---

<sup>1</sup> Professora Associada. Departamento de Geografia. regina.machado@unila.edu.br. <http://orcid.org/0000-0002-0874-8086>.

## Introdução

A “arbitrariedade” de processos classificatórios nos numerosos esforços de construção dos Estados-nação, dado seu caráter contingente, institui simultaneamente a fronteira geopolítica, modo pelo qual o Estado é experimentado ou (des)feito no espaço territorial e nas práticas e saberes de quem nele vive. A fronteira é um dos conceitos menos sutis da análise sociológica como reificação de uma abstração social (STRATHERN, 2014), abstração que produz, pelo controle e pela fiscalização de pessoas e coisas que a supõem, impactos muitas vezes dramáticos no cotidiano de pessoas. A fronteira, por um lado, é uma linha fictícia porque construída pela “arbitrariedade” de processos classificatórios instáveis, que jamais se completarão, como as linhas construídas por decisões resultantes de longos processos político-históricos ou de conflitos bélicos e, por outro, tendemos a tomá-la como perene pela “naturalização” que parece ganhar nas experiências coletivas. Portanto, a “arbitrariedade” suposta na fronteira tem dois significados inseparáveis: é contingente e obrigatória.

A presentificação do Estado-nação brasileiro nas fronteiras com a Argentina e o Paraguai é o que interessa aqui ao focalizar as interações, as proximidades e as superposições como um modo de existência próprio, mas também produzido nas tensões aí imanentes. O que se busca apreender são as possibilidades de experimentação coletiva vividas nessa fronteira tripla, ao mesmo tempo em que elas emergem precisamente dessa convivência, de modo tenso e inventivo em diversos espaços.

Partindo do suposto de que o modo como pensamos a fronteira é uma elaboração da fronteira que imaginamos e experimentamos dependendo do lugar em que a vivemos, o artigo tem como objetivo apresentar o entendimento local, próprio de habitantes e pesquisadores, da presentificação da fronteira em relação ao Estado-nação brasileiro. É, ao mesmo tempo, a explicitação do argumento de que as paradoxais experiências coletivas na fronteira são igualmente instituintes da presença dos Estados-nação na vida das pessoas e um exercício reflexivo de demonstração de que esse entendimento se correlaciona com o contexto político e institucional que nos constitui como nacionais.

A categoria fronteira evoca diversas possibilidades interpretativas tantas quantas são suas relações com outros condicionantes coconstitutivos, como o Estado-nação. Não pretendo discuti-las por meio do debate existente em diversos campos disciplinares. Parto de uma orientação geral da Antropologia de que as categorias sociais advêm de experiências coletivas, a exemplo da abordagem de Dumont. Ao estudar comparativamente a nação em suas tensões instituintes entre individualismo e holismo como ideologias, ele evidenciou duas configurações: uma em que a nação é identificada como uma “coleção de indivíduos”, tendendo mais para o individualismo (a nação limita-se a ser o “quadro de emancipação do indivíduo”) e, na outra, tendendo para o holismo, em que a nação é identificada como um indivíduo coletivo, em que “há necessidade de enquadramento e de comunhão dos indivíduos com a nação”. Ele chama atenção para a “aporia da nação que é, ao mesmo tempo, coleção de indivíduos e indivíduo coletivo” (DUMONT, 1995, p. 39). Na nação está subsumido o Estado, forma pela qual identificamos grande parte das sociedades modernas. Categorias como Estado-nação, apesar de tenderem à universalização, dependem de processos históricos e sociais a serem observados, descritos,

analisados e submetidos a reflexões epistemológicas a respeito das condições que as produziram. Como sugeriu Peirano, a proposta é “observar o Estado em ato, a nação se fazendo” (2006, p. 136), ao mesmo tempo que ele se institui, dilui-se e se relativiza na fronteira aqui estudada.

Para apresentar uma visão de dentro da fronteira, utilizo resultados de pesquisas feitas e orientadas por nós, habitantes desta fronteira. O fato de apresentar uma visão de dentro por meio de interlocutores locais aprofunda os riscos de uma excessiva familiaridade, mas esse exercício de alteridade mínima (PEIRANO, 2006) pode revelar as perplexidades de uma experiência nada trivial, indicando diferentes modos do Estado-nação se fazer nas nossas vidas na fronteira (SILVA, 2013). Correlativamente, minha proposta é apresentar abordagens “sobre a fronteira”, feita com estudos “na fronteira”. Os estudos aqui apresentados são de alunos egressos do curso de Mestrado e Doutorado Interdisciplinar da Unioeste (Universidade Estadual do Oeste do Paraná)<sup>2</sup>, professores e pesquisadores, com formação em áreas de conhecimento diferentes – pedagogos, linguistas, antropólogos, sociólogos e historiadores, com abordagens disciplinares e interdisciplinares, quase todos reunidos pela singularidade de sermos moradores desta fronteira. Devo lembrar que, se os objetos analíticos “sobre a fronteira” e “na fronteira” são locais, a interlocução é feita por meio de abordagens próprias às pesquisas acadêmicas feitas no Brasil, que, por sua vez, dialogam com pesquisas de centros internacionais, de modo que, talvez, nossa perspectiva de dentro possa não ser muito diferente de outras.

Para mostrar o auto-entendimento local sobre o Estado-nação se fazendo na fronteira, selecionei duas coletâneas de pesquisadores locais e 41 textos de defesas de dissertação, de 2011 até 2015, da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Unioeste. Da organização e análise dessas diversas abordagens, depreendi quatro eixos temáticos predominantes. Todos são interligados e convergem para a problematização da fronteira, mas estão separados em termos metodológicos.

Considerando essa unicidade do processo de pesquisa, os quatro eixos temáticos predominantes têm objetos empíricos diferentes, interesses analíticos não exaustivos em si mesmos, e estão imbricados uns aos outros, relações que não poderão ser consideradas. Apresento-os de forma breve e resumida. São eles: I) o trabalho em sua dimensão econômica; II) a violação dos direitos e a luta por reconhecimento de grupos sociais; III) educação e cultura erudita (formal); e IV) história e memória da construção das fronteiras espaciais e simbólicas. Antes, porém, apresento o contexto histórico social da construção da fronteira inseparável da construção do Estado-nação brasileiro.

## **Fronteiras e (Di)Visão do Estado-nação Brasileiro**

Reiterando uma espécie de abertura ritual da apresentação dos resultados em dissertações e artigos que produzem a visão de dentro da fronteira, em que se revisita o passado colonial e os conflitos que configuraram as três fronteiras, chamo atenção para três causas empíricas e históricas que aparecem como motor da divisão entre Estados nacionais, do ponto de vista da fronteira do lado brasileiro. A primeira é a construção da nação na República, desde o final do século XIX, quando o exército se estabeleceu na região e regulamentou a contenção da nação “guardando” as fronteiras territoriais. É

talvez a primeira intervenção estatal que ratifica alteridades nacionais e locais, pois se fala desses coletivos antes transitando, trabalhando ou até mesmo frequentando escola em país que não o seu (PAIVA, 2015). Depois, com a Marcha para o Oeste, ocorrida entre 1930 e 1970, durante a ditadura militar, a ideia de conquistar o Brasil, ocupá-lo e modernizá-lo ganha corpo. Enquanto o projeto do Estado-nação nos anos posteriores a 1930 concentrava-se na construção e na ocupação do espaço, durante o período da ditadura brasileira um assunto determinante é a construção de Itaipu, uma usina hidrelétrica gigantesca construída pelo Brasil e pelo Paraguai. Se nesse período houve a ratificação de identidades nacionais em termos locais, elas foram multiplicadas pelas alteridades estaduais, a ponto de se discutir se a construção de uma empresa binacional não seria uma ameaça à autoridade administrativa do estado do Paraná. Ribeiro demonstra que a construção foi imposta pelas ditaduras dos dois países, como um ente jurídico inédito, mesmo no direito internacional (2002, p. 23). Ela significou também uma solução para os problemas de fronteira e a transferência do Paraguai da órbita argentina para a brasileira, que viria a ser completada pela Ponte da Amizade. Indo ao encontro das estratégias geopolíticas, a defesa das fronteiras e a necessidade de desenvolvimento do país eram elementos presentes (p. 27), igualmente visando assegurar a segurança nacional contra ameaças internas e contra conflitos com inimigos externos.

A integração entre os dois países por meio da Usina significou igualmente abertura dos portos brasileiros ao Paraguai, com consequências para o crescimento exorbitante do comércio, sustentado pelos brasileiros, atraindo para Ciudad Del Este e Foz do Iguaçu imigrantes de diversos países – árabes, taiwaneses, coreanos, indianos e outros. Como se vê, a integração, promovida pela função homogeneizadora do Estado, não só aprofundou as alteridades existentes – paraguaios, brasileiros e argentinos –, mas fez proliferar outras advindas dos processos migratórios ligados à construção da Usina e ao comércio – as alteridades internas ao Estado-nação brasileiro – gaúchos, catarinenses, paulistas, mineiros, cariocas etc., e as externas, árabes, coreanos e taiwaneses principalmente. Também proliferavam outros grupos, como os sem terra, “os estrangeiros da própria terra”, os indígenas, os expropriados de Itaipu, os excluídos do desenvolvimento, os brasiguaios, os laranjas, os sacoleiros. A proliferação de alteridades também foi refeita na paisagem da cidade, visíveis nos edifícios religiosos – em duas mesquitas, xiita e sunita, em um templo budista – nos nomes de ruas e restaurantes, nas escolas e no comércio, indicando o vínculo com os países de origem dos imigrantes.

A terceira causa empírica e histórica, que aparece como motor da divisão entre Estados nacionais e tem se tornado central para a administração do estado brasileiro nos últimos anos, é a securitização, processo pelo qual a segurança pública torna-se o argumento central. Como escreveu Dorfmann (2015), o governo brasileiro vem mobilizando suas instituições como decorrência dos processos securitizatórios e o faz dentro de um projeto maior, e mais antigo, de construção do Brasil potência. Além do reforço das instituições de controle e repressão (contrabando e tráfico), instituiu o PEF, Plano Estratégico de Fronteiras, em 2011, e, para sua realização, a ENAFRON, Estratégia Nacional de Fronteiras; o SISFRON, Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras e diversas edições da Operação Ágata, das Forças Armadas, e a Operação Fronteira Blindada, executada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Destaco igualmente, nesse terceiro motor

Como Experimentamos e Entendemos, do Lado Brasileiro, as Fronteiras com a Argentina e com o Paraguai

de divisão, o impacto pós-11 de setembro de 2001, visível na politização da Tríplice Fronteira pelo Estado brasileiro. Nunca houve reconhecimento oficial da presença de organizações terroristas na região (SOUZA, 2017), mas a construção social da suposta ameaça terrorista islâmica trouxe consequências para as comunidades locais. A própria construção da categoria Tríplice Fronteira como um artefato geopolítico, anterior a esse momento, ganhou repercussões que acabou por identificar a fronteira local em termos internacionais (RABOSSI, 2001).

É importante realçar que o governo brasileiro promoveu ações voltadas à construção da cidadania em seus territórios fronteiriços, como o PAIR (Estratégia Regional de Enfrentamento ao Tráfico de Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual no Mercosul), o II PNPM (Plano Nacional de Políticas para as Mulheres), o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras, do Ministério da Saúde (SIS-Fronteira), o Projeto Escola Intercultural Bilingue de Fronteira (PEIBF), do Ministério da Educação e iniciativas de documentação de cidadãos fronteiriços (como a Carteira de Fronteiriço disponível nas fronteiras com a Argentina, a Bolívia e o Uruguai).

Esses projetos têm ações concretas como a implementação e instalação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), em Foz do Iguaçu-PR, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), com todos os seus *campi* na faixa de fronteira. Se a expansão das instituições federais de ensino superior nas regiões de fronteira se deu por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), nos outros programas, como o tráfico de exploração sexual de crianças e adolescentes, reverberam as mudanças constitucionais do governo brasileiro, de promoção dos direitos difusos e dos direitos coletivos, como os das comunidades reivindicadoras dos direitos: indígenas, negros, quilombolas, minorias sexuais etc. Chamo atenção também para a proliferação de alteridades coconstitutivas próprias da fronteira, como o Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF), “desenvolvido no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 2012, nas cidades-gêmeas de países que fazem fronteira com o Brasil (MEC, 2019). O objetivo foi “promover a integração regional por meio da educação intercultural que garanta formação integral às crianças e aos jovens nas regiões de fronteira do Brasil com outros países” (MEC, 2019), embora houvesse um programa anterior similar entre Argentina e Brasil (FLORES, 2012).

Vê-se, portanto, que a integração como chave descritiva da fronteira e mesmo função econômica e política regulamentada pelo Estado supõe, no interior de si mesma, separação, divisão e proliferação, ao mesmo tempo, de barreiras espaciais e simbólicas tanto quanto de alteridades, explicitadas abaixo por meio dos quatro eixos temáticos.

## **Os Quatro Eixos Temáticos Sistematizados sobre o Entendimento Local nas Fronteiras**

### *Trabalho e sua Singularidade na Fronteira*

Tendo como eixo o cotidiano da fronteira inserido em uma dinâmica transcultural e transnacional, a dimensão econômica, em suas relações entre o urbano e o rural, revela

a particularidade do trabalho na fronteira (CATTÀ, 2002; CARDIN, 2011). Catta demonstra que a circulação, a distribuição e a expansão do capital está ligado a um processo histórico amplo e detém-se na construção social da pobreza e da marginalidade política como experiência histórica singular da região das três fronteiras, principalmente depois do término da construção da barragem da Itaipu Binacional. Ele descreve a formação de uma população pobre adotando as mais diversas estratégias para sobreviver em um meio excludente, marcado pelo lucro do comércio transfronteiriço.

Com a lente mais próxima, Cardin (2011) acompanha o cotidiano dos trabalhadores ou das ações sociais estabelecidas por eles no que ele denomina circuito sacoleiro. Foca os “laranjas”, denominação atribuída aos trabalhadores contratados informalmente para transportar mercadorias, acima da cota de isenção de imposto permitida (US\$ 300), do Paraguai (Ciudad del Este) para o Brasil (Foz do Iguaçu). Partindo do pressuposto de que tais atividades existem por cumprirem um papel importante na circulação, distribuição e expansão do capital, o autor destaca a ambiguidade da experiência desses trabalhadores submetidos tanto às condições do mercado de trabalho nacional quanto às ações governamentais de fiscalização e repressão de seu trabalho. O modo de organização do trabalho identificado por Cardin é visível em categorias como “sacoleiros” (carregadores de sacolas), “cigarreiros” (transportam cigarros), “barqueiros” (pilotos de lanchas), “encarregados”, “olheiros” (que monitoram ações da fiscalização da Receita Federal) e “mediadores”, categorias reencontradas na percepção das crianças de uma escola fundamental onde Godoy (2015) fez sua pesquisa etnográfica.

Em função do grande comércio transfronteiriço, a fronteira é também experimentada pelos trabalhadores brasileiros que dela vivem, muitas vezes, como dramas pessoais, dadas as numerosas disjunções entre o ilegal e o legítimo, o ilícito e o rotineiro desse trabalho. Nesse contexto, Reimann (2013) estudou o trabalho infantil, problema que colide com a relevância de compreender esse trabalho como parte das representações das famílias em “risco social”, pois o encaram como elemento disciplinador e de aprendizagem para seus filhos e como complementação da renda familiar.

A regulamentação das relações de trabalho entre os países de fronteira no processo de regionalização pelo Mercosul, com a preocupação de integração econômica, demonstra que as liberdades fundamentais sobre as quais se assentam essa integração, em especial a livre circulação de trabalhadores, são derivadas da reificação das relações humanas (SANTOS, 2014). A disposição fundamental do Tratado de Assunção trata como circulantes os “bens, serviços e fatores produtivos”, encobrendo a livre circulação do trabalho, sob o título de livre circulação de “fatores produtivos”, deixando em segundo plano a ideia de liberdade humana.

O debate sobre a integração da América Latina, sob o ponto de vista da agricultura e das relações no campo, está na pesquisa de Legnani (2014) sobre o papel das práticas educativas específicas, como a Escola Latino Americana de Agroecologia (ELAA), localizada no Assentamento Contestado, no Paraná. Também convergindo para a educação, há pesquisas como a de Kölln (2013) sobre a precarização do trabalho docente no país, evidenciando sua reiteração nas condições do trabalho em Foz do Iguaçu e a de Almeida (2014), enfocando o trabalho docente na formação do ensino profissional.

## *Os Direitos, Violação e Luta pelo Reconhecimento*

O segundo eixo temático gravita pela experiência vivida por grupos sociais em torno da violação dos direitos e da luta por seu reconhecimento. As tensões entre a ilusão da homogeneidade entre nacionais e a evidência da heterogeneidade deixam emergir impasses e dificuldades, visível na etnografia de Silva (2012) sobre os Guarani e os Kaingang. A mais preocupante particularidade desse contexto diz respeito às fronteiras internacionais que separaram grupos étnica e culturalmente homogêneos, divisão considerada arbitrária pelos grupos indígenas. Da perspectiva dos direitos de cidadania, a fronteira cria situações peculiares, com diferentes nacionalidades dentro de uma mesma família, o que dificulta o acesso aos direitos civis, garantidos pelo governo brasileiro apenas para os “índios brasileiros”, e não para os considerados “estrangeiros”. Soma-se a isso o problema de acesso à terra. Tais particularidades históricas e culturais requerem um olhar específico para os grupos indígenas de regiões fronteiriças.

Tal particularidade é reencontrada no nível micro, em uma das aldeias indígenas Guarani, Aldeia Tekoha Añetete, em Diamante do Oeste. Expulsos do território original pela inundação do lago de Itaipu, o novo espaço atribuído aos indígenas permaneceu afetado pela interferência externa, gerando conflitos entre os modos de vida ligados à arquitetura tradicional dos Guarani em oposição à arquitetura desenvolvida por agentes externos no interior da aldeia, entre eles a COHAPAR (Companhia de Habitação do Paraná) e a Itaipu Binacional (KÜHL, 2013).

A singularidade vivida nas três fronteiras em relação à violação dos direitos é evidenciada pelas pesquisas de Reimann (2013) e Kiniphoff (2012). Na primeira, trata-se da exploração do trabalho de crianças e adolescentes na Ponte da Amizade e, na segunda, da situação de jovens no “corredor da fronteira”, na BR 277, entre Foz de Iguaçu e Cascavel, não alcançados pelas políticas públicas pontuais ao se inserirem no mercado de trabalho. Outra abordagem próxima é a discussão das políticas públicas voltadas para alfabetização de jovens e adultos (DA SILVA, 2013), de promoção de igualdade racial e valorização dos quilombolas no Paraná (HOFMANN, 2012), de proteção aos jovens e adolescentes, como o ECA (LAZZARINI, 2014), o atendimento de crianças e jovens em situação de violência sexual (SASSON, 2014) e a educação bilíngue para surdos (SILVA, 2013). Em todas essas pesquisas, sobressai o lugar contraditório das definições legais em torno dos direitos civis supostos no Estado-nação, entrecortado pelos direitos sociais e políticos das minorias e atravessado pelos saberes e práticas das pessoas que vivem cotidianamente o atravessamento da fronteira.

## *A Educação e as Narrativas Oficiais e Não Oficiais*

O terceiro eixo temático é o das pesquisas sob o prisma da educação e das produções narrativas. Um dos trabalhos pioneiros é o de Pires Santos (2004), que evidencia como são construídas e como são (in)visibilizadas as identidades “brasiguaias” no contexto escolar de fronteira. Ao observar na escola o lugar contraditório vivido pelas práticas nacionais institucionais colidindo com a experiência local, ela evidencia a escola como parte desse contexto que, ao mesmo tempo, reflete, cria e transforma a heterogeneidade linguística

em contraste com as políticas educacionais nacionais, que quase sempre privilegiam o monolíngüismo e a ideia de uma única cultura. Na escola, encontram-se os alunos identificados como “brasiguaios”, cuja língua materna é o português e/ou outra língua estrangeira (como alemão e/ou italiano), mas foram alfabetizados no Paraguai em espanhol e em guarani. Ao retornarem ao Brasil, deparam-se na escola com a língua portuguesa escrita, que pouco conhecem. Como consequência, se constrói um estereótipo negativo do aluno, que passa a ser considerado, antecipadamente, como um “aluno fraco”.

Na mesma direção, mas agora circunscrita à comunidade árabe, a maior comunidade de imigrantes e mais importante de Foz do Iguaçu, Kaust (2012) aborda as práticas interculturais e multilingüísticas na formação dos professores que atuam em duas escolas – uma que se autodenomina árabe e a outra libanesa – criadas para essas comunidades de imigrantes e falantes de outras línguas, além do português e árabe, como espanhol e inglês. Ainda sobre a comunidade árabe, Fernandes (2014) discute o ensino de línguas e de religião e suas relações em âmbito familiar, bem como o papel da escola árabe como espaço de sociabilidade e de reforço dos laços de pertencimento da comunidade na cidade, sejam religiosos, familiares e sociais. Como se sabe, a comunidade árabe é indissociável do comércio fronteiriço e as possibilidades abertas por essa fronteira estão entre as razões da atração desse grupo específico, como de outros, para essa região.

Um caminho de pesquisa ainda ligado à educação e particularmente interessante é o vínculo da educação com o MST, estudado por Fernando Martins (2012), cujas discussões se concentram na integração não puramente econômica, mas na integração popular latino-americana para “exercer” a solidariedade dos povos das Américas. Lopes (2011) estuda as dimensões econômicas, ambientais e educacionais de um projeto de desenvolvimento sustentável em uma comunidade rural próxima a Foz do Iguaçu.

Finalmente, na obra *Avante soldados: para trás* (1992), de Deonísio da Silva, Paula Junior (2012) observou o “apagamento” das fronteiras durante a Guerra do Paraguai, na afirmação de um dos personagens, dizendo “aqui o Paraguai é Brasil, o Brasil é Paraguai”.

### *A História e a Memória da Construção das Fronteiras Espaciais e Simbólicas*

O último eixo é o da história e da memória da construção das fronteiras espaciais e simbólicas. O conjunto de trabalhos nesse eixo realça a tensão entre a produção do território pela regulação do Estado-nação e a produção do espaço por grupos sociais. Segundo Souza (2011), a fronteira é conjunção de territórios e de territorialidades que, na sua indissociabilidade, revela a realidade empírica dos lugares. Ele analisa a dinâmica territorial do planejamento turístico na região de fronteira do Brasil com o Paraguai, especialmente o Projeto Costa Oeste envolvendo os municípios lindeiros ao Lago de Itaipu, para exploração dos atrativos paisagísticos do Lago e construção de praias artificiais.

Se Souza analisa a dinâmica territorial recente, outras pesquisas enfocam o processo de imigração, como o dos agricultores provenientes dos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina para a região, na década de 1960 (SEIXAS, 2013). Com a ampliação do Parque Nacional do Iguaçu, esses agricultores foram compelidos a deixar suas terras, sendo que os últimos colonos saíram por volta de 1978 e, sem terem para onde ir, aceitaram a proposta do poder público de se estabelecer na região do Ocoy, no município de

São Miguel do Iguaçu. Outra pesquisa concentra-se na história da ocupação da terra na região Oeste paranaense e na ocupação da Gleba Silva Jardim realizada por posseiros, em um contexto de ocupação realizada oficialmente pelo Estado e por empresas colonizadoras. Como mostrou Colombo (2013), a versão dominante dessa luta pela posse de terras é o conflito armado ocorrido em julho de 1961, consolidando-se, na atualidade, na memória coletiva local.

A luta pela posse da terra, produzindo novos grupos sociais como expropriados, encontra um significado poderoso entre os agricultores e seus inúmeros protestos para indenização de suas propriedades que viriam a ser alagadas pela construção do lago de Itaipu. Vanderlinde (2012) evidenciou esses movimentos mediados por entidades religiosas, entre as quais a Igreja Católica e a Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil (IECLB). A mística, amparada por fragmentos de textos bíblicos, serviu como inspiração e motivação na luta pela terra em muitos lugares do Brasil, mas o conflito de agricultores pela indenização de suas propriedades durante a construção da Hidrelétrica de Itaipu, que seriam atingidos pelo “dilúvio”, adquiriu uma característica peculiar. O conflito “se estendeu de 1978 a 1982, ano em que foram fechadas as comportas para a formação do lago. Calcula-se que o processo de indenização atingiu cerca de oito mil famílias, desencadeando migração complexa, com múltiplas consequências” (2012, p. 76). Foi também uma migração dos mortos, transladados do cemitério da extinta vila de Alvorada do Iguaçu, submersa pelo lago, e novamente sepultados em outro município próximo (MELCHIOR, 2012). Esses conflitos fortaleceram a raiz dos movimentos de luta pela terra no Brasil e, no caso do estado do Paraná, foram decisivos para a criação do MST e da Comissão Pastoral da Terra (CPT).

Outras pesquisas da ocupação desse território são a de Szeikut (2014), sobre os gaúchos, e a de Polon (2013), sobre o patrimônio material e imaterial de imigrantes em Marechal Cândido Rondon. Talvez porque a maioria das pesquisas, ao estudar as fronteiras, acabe encontrando seu deslocamento e sua relativização, há apenas duas pesquisas sobre o poder instituído e repressivo do Estado que incorporam concretamente o limite, a barreira, a interrupção da relação, que versam precisamente sobre os presídios. Uma delas é de Friedrich (2012), sobre as formas de controle e individualização do preso nas Penitenciárias I e II de Foz do Iguaçu, e a outra é sobre a tatuagem na prisão como forma de expressão, identificação e pertencimento individual e grupal nesse contexto (CHAVES, 2013).

## **Diferentes Visões da Fronteira e Estado-nação**

Dos quatro eixos temáticos apresentados, sobressaem diferentes visões da fronteira implicadas no Estado-nação. Na primeira, a fronteira é diluída em função da explicação com ênfase na economia, cujos fundamentos estão no processo de produção, circulação e expansão do capital. Isto implica, como consequência, relações desiguais entre Estados-nação e entre grupos sociais aí envolvidos, do mesmo modo que a circulação do capital, sob a forma da mercadoria, terá distribuição diferenciada. Essa visão resulta igualmente em uma relativização da soberania da nação, reiterando a diluição que acompanha a fronteira. Exploração do trabalho, pobreza, miséria, injustiça social e abandono

são o reverso necessário desse capitalismo, organizado sob a forma de grandes blocos econômicos, e integração será a palavra-chave para conduzir os países dependentes ao desenvolvimento, visando uma ampla circulação de bens e pessoas. A integração passa a ser uma palavra-chave para compreender a inserção das três fronteiras nesse cenário, em termos econômicos, políticos, ideológicos e sociais.

A segunda visão é derivada de explicações com predominância político-territorial. O Estado-nação tende a ser visto como autocontido, de modo que a fronteira, mesmo determinante para a construção de grupos em disputa, não é trazida de modo explícito no debate. Expropriações, luta pela posse da terra, povoamento, colonização, imigração, patrimônio material e imaterial são os termos pelos quais a luta pela classificação e pelo poder de nomear espaços e territórios ocorre no interior da fronteira, nos limites do Estado-nação, de fora para dentro. Aqui a fronteira está presente, paradoxalmente, pela ausência, como um impensado determinante para as análises, mas não explicitado.

A terceira percepção é a construção de autoentendimentos da experiência vivida na fronteira, cuja explicação tem como fundamento a dimensão relacional dessa experiência. Tanto o Estado-nação quanto as fronteiras são dissolvidos/relativizados por uma proliferação de alteridades em comunicação, visíveis nas práticas e saberes do cotidiano das ruas, das escolas, das sociabilidades públicas e privadas, da mídia, da literatura e de outras formas expressivas, inerentes a modos de existência singulares e outras práticas interculturais e multilinguísticas dada a presença de grupos de imigrantes árabes, coreanos e chineses em Foz do Iguaçu.

Tais visões da fronteira são de uma perspectiva “de dentro” e parcial. Elas expressam o entendimento local, próprio de habitantes e pesquisadores das três fronteiras. O que essas visões nos ensinam é que as fronteiras podem ser diluídas, recrudescidas e até mesmo sobrepostas, dependendo do que está em jogo e do processo de construção do Estado-nação em seus limites.

Retomando os eixos temáticos, o que emerge deles são modos específicos de pensar as fronteiras que, de certa forma, pré-selecionam seus objetos. No primeiro eixo, do trabalho e suas singularidades na fronteira, a fronteira está diluída, dada a presunção de uma dinâmica transcultural e transnacional ordenada pela dimensão econômica internacional. O segundo eixo, que é o da experiência vivida por grupos sociais implicando a violação de direitos e a luta pelo seu reconhecimento, a fronteira adquire visibilidade inquestionável porque privilegia os direitos civis, políticos e jurídicos do Estado-nação. As tensões entre a ilusão da homogeneidade entre nacionais, e a evidência da heterogeneidade, deixam emergir aí muitos impasses e inúmeras dificuldades, a exemplo daquelas vividas pela população indígena. No terceiro eixo, o da educação e o das narrativas, o modo pelo qual a fronteira é vista é como um lugar contraditório entre práticas nacionais institucionais e as heterogeneidades locais, contradições visíveis no multilinguismo, na sua relativização nas narrativas ficcionais, nas perplexidades divulgadas na imprensa local e na convivência de diferentes grupos nos contextos fronteiriços. Finalmente, o último eixo temático aborda a memória e a história da construção das fronteiras espaciais e simbólicas. Determinante para a construção dos grupos em disputa, paradoxalmente a fronteira é esfumada, interferindo no debate como um impensado. No interior desses quatro eixos temáticos, o que se verifica é a tensão entre a produção do território pela

regulação do Estado-nação e a produção do Estado realizada por grupos sociais e, em cada um deles, estão presentes os paradoxos da tensão instituinte entre as aspirações universalizantes do Estado-nação e a experiência de contextos singulares, com implicações importantes para o modo como pensamos a fronteira.

## As Autoimagens Predominantes da Cidade Fronteiriça

Se a fronteira pode ser mais ou menos realçada de acordo com a proximidade e a distância das lentes usadas pelos pesquisadores locais, do ponto de vista do autoentendimento local, mais abrangente, esses significados são englobados por duas autoimagens predominantes, construídas pelos habitantes de Foz do Iguaçu, como cidade fronteiriça. Uma fala de nós mesmos como uma sociedade cosmopolita, multiétnica, um microcosmo das diversidades, efeito da nossa autossimilaridade com o mundo recente. Descrevemos a nós mesmos na fronteira como um conjunto composto de alteridades de máxima intensidade. “Laboratório cultural” tornou-se uma metáfora local para expressar a experiência e a interação étnico-linguística cotidiana entre imigrantes, entre moradores dos países vizinhos, outros grupos como os guarani e os de origens nacionais diversas, esses últimos estabelecidos desde a construção da Hidrelétrica Binacional Itaipu. Na cidade também estão localizadas as Cataratas do Iguaçu, na divisa com a Argentina, um importante atrativo turístico. O turismo e o suposto cosmopolitismo da cidade têm um importante papel, visível no uso da expressão “diversidade cultural” pelo poder público e pelas agências de turismo locais, o que contribui para afastar a ideia de descontrole e de perigo comumente associada às fronteiras de um modo geral.

Na segunda autoimagem, descrevemos a nós mesmos como uma sociedade de fronteira e, portanto, associada ao descontrole, à violência, à degradação e ao perigo. A ideia de descontrole e perigo está associada à suposta criminalidade do contrabando de mercadorias, armas e drogas e, depois de 11 de setembro de 2011, associada ao financiamento e refúgio “terroristas” de países muçulmanos. Trata-se de uma autoimagem feita de alteridades mínimas, pelas incertezas constitutivas da formação de uma comunidade de cidadãos, e pelas inseguranças ontológicas da fronteira: lugar de passagem, de um modo de viver entre margens que torna a todos suspeitos, principalmente aqueles que trabalham no transporte ilegal de mercadorias importadas compradas em Ciudad del Este, em grandes quantidades e acima da cota de isenção de imposto permitida. Essas autoimagens são construções de grupos sobre outros grupos (os “nossos” outros, como os paraguaios, os argentinos, os árabes, como os nossos outros locais, os “perigosos” contrabandistas ou os temidos policiais, guardiões da ordem interna e da fronteira). Certamente, a imagem devolvida no espelho, dependendo de quem e da posição de quem se olha, pode ou não ser reconhecida coletivamente como ela é.

O que há em comum entre essas duas autoimagens é uma sensação difusa de curiosidade e apreensão, com rituais para manter a boa distância entre esses diferentes grupos (que podem ser ativados tanto por meio de preconceitos e outras formas de exclusão, quanto por formas de comunicação e troca de convivência). Essa sensação emerge nas atitudes habituais que temos entre “estranhos”, por um curto espaço de tempo vivendo juntos: um estado difuso de tensão permanece. Uma quase imperceptível ansiedade

pelas diferenças pode ser fator de hesitações, mas também de apelo à boa vontade do convívio, forma, talvez, de dissipar as incertezas recíprocas.

Desses dois autoentendimentos locais, emergem dois significados paradoxais da fronteira, que serão abaixo retomados. Em um deles, a fronteira é diluída ao nos identificar como cosmopolitas e, no outro, é radicalizada, vivificando nosso pertencimento nacional.

## Considerações Finais

O modo como pensamos a fronteira é inseparável do modo como a experimentamos por nós mesmos. Dessas experiências em contexto, depreende-se o conjunto dos eixos temáticos relacionados entre si, cada um deles expressando as contradições trazidas na tensão instituinte entre as aspirações universalizantes do Estado-nação e a experiência de contextos singulares, em que a fronteira se desloca, sendo ora refeita, ora radicalizada. Deles emergem diferentes entendimentos da fronteira, dependendo das abordagens analíticas privilegiadas que convergem, de maneira direta ou indireta, para a experiência vivida no cotidiano da cidade fronteiriça e são visíveis em autoentendimentos com dois significados que formam uma unidade contraditória. Como mencionei acima, em um deles, a fronteira é diluída ao nos identificarmos como cosmopolitas ou um microcosmo da diversidade, um conjunto composto de alteridade máxima. No outro, dada a incerteza constitutiva das margens, suposta na experiência de atravessar a fronteira, o significado é desdobrado em dois, vividos como uma unidade tensa de contradição. Essa unidade tensa se dá pela radicalização e pela intensificação no ato de atravessamento que nos divide como cidadãos de Estados-nação diferentes – paraguaios, brasileiros, e argentinos – e por nos unir, nesse mesmo movimento, como semelhantes, pelo sentimento de ameaça e de perigo de estar nas margens.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, M. A. S. *A condição de trabalho dos professores na região oeste do Paraná, na perspectiva dos docentes que atuam no curso de formação de docentes integrado, em nível médio*. 2014. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

LOPES, E. C. Formação sociopolítica e identitária das crianças e jovens do MST na perspectiva dos professores de uma escola itinerante. In: SILVA, R. C. M.; PIRES SANTOS, M. E. (Orgs). *Interdisciplinaridade e fronteiras: movimentos, identidades e fronteiras*, p. 113-132. Cascavel: Edunioeste, 2012.

CARDIN, E. G. *Laranjas e sacoleiros na tríplice fronteira: um estudo da precarização do trabalho no capitalismo contemporâneo*. Cascavel: Edunioeste, 2011. 136 p.

CATTA, L. E. *O cotidiano de uma fronteira: a perversidade da modernidade*. Cascavel, Edunioeste, 2002. 175 p.

Como Experimentamos e Entendemos, do Lado Brasileiro, as Fronteiras com a Argentina e com o Paraguai

DORFMANN, A.; FRANÇA, A. B. C. Panorama, percurso, e possível agenda para os estudos fronteiriços brasileiros. In: DORFMANN, A. (Org.). *Anuário unbral das fronteiras brasileiras 2014*, p. 13-35. Porto Alegre: Editora Letra 1/Instituto de Geociências/UFRGS, 2015.

DUMONT, L. *O individualismo: uma perspectiva da ideologia moderna*. Rio de Janeiro: Rocco, 1995. 283 p.

CHAVES, K. B. *Tatuagem na prisão: estigma & identidade*. 2013. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

FERNANDES, V. O. *A (re)construção de identidades de imigrantes na região de fronteira: um estudo a partir da Escola Árabe de Foz do Iguaçu*. 2014. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

FLORES, O. V. *O programa Escola Intercultural Bilingue de Fronteira: um olhar para novas políticas linguísticas*. 2012. Dissertação (Mestrado em Letras) – Unioeste, Cascavel.

FRIEDRICH, L. N. *Formas de controle e individualização do preso: uma via possível para compreensão do exame criminológico nas Penitenciárias I e II de Foz do Iguaçu*. 2014. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

GODOY, M. E. C. *Ser criança em uma escola pública do lado brasileiro da fronteira Brasil/Paraguai: dos feixes atando pontes*. 2015. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

HOFMANN, C. C. *Fronteiras de um quilombo em construção: um estudo sobre o processo de demarcação das terras da Comunidade Negra Manoel Ciríaco dos Santos Guairá/PR*. 2012. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

KAUST, A. M. *Representações de identidades nacionais em contexto multilíngue, multicultural e intercultural de fronteira: desafios para a formação de professores*. 2012. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

KÖLLN, A. J. *As mudanças no mundo do trabalho, o labor educativo e a saúde docente: o caso dos professores do ensino fundamental da rede estadual de Foz do Iguaçu PR*. 2013. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

KÜHL, G. E. S. *Etno-história Guarani e a construção do espaço a partir da arquitetura: um estudo de caso na Aldeia Tekoha Añetete*. 2013. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

LAZZARINI, V. *Proteção (social) especial a crianças e adolescentes: equivalência, complementaridade ou contrariedade?* 2014. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

LEGNANI, A. M. *A concepção de integração da América Latina presente nas práticas educativas da Escola Latino Americana de Agroecologia.* 2014. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

MARTINS, F. J. *Fronteiras e integração: movimentos sociais do campo, MST e Educação.* In: SILVA, R. C. M.; SANTOS, M. E. P. (Orgs.). *Interdisciplinaridade e fronteiras: movimentos, Identidades e Configurações*, 1. ed., v. 1, p. 133-146. Cascavel: Edunioeste, 2012.

MELCHIOR, K. D. *A migração dos mortos: remanejamento de cemitérios na região do Lago de Itaipu.* 2012. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

Ministério da Educação e Cultura – MEC. Portal de Educação Integral. Disponível em: <http://educacaointegral.mec.gov.br/escolas-de-fronteira>. Acesso em: 10 fev. 2019.

PAIVA, A. C. *Políticas educacionais para a diversidade e escolas nas fronteiras: o caso de Foz do Iguaçu na fronteira com a Argentina e Paraguai.* 2015. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

PAULA JUNIOR, C. G. *Aqui o Brasil é Paraguai, o Paraguai é Brasil: literatura e fronteiras identitárias.* 2012. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

PEIRANO, M. *A teoria vivida e outros ensaios de antropologia.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006. 197 p.

PIRES SANTOS, M. E. *O cenário multilíngue/multidialeto/multicultural de fronteira e o processo identitário “brasiguai” na escola e no entorno social.* 2004. Tese (Doutorado em Linguística Aplicada) – Instituto dos Estudos da Linguagem, Unicamp, Campinas.

POLON, P. H. H. *A construção do patrimônio cultural em Marechal Cândido Rondon-PR a partir dos imaginários acerca do lugar de memória Casa Gasa.* 2013. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. Secretaria Municipal de Turismo, Indústria, Comércio e Projetos Estratégicos. Portal do Turismo de Foz do Iguaçu. Disponível em: <http://www.pmf.ig.foz.br/turismo>. Acesso em: 10 fev. 2019.

RABOSSI, F. *Notas sobre a Triple Fronteira Foz do Iguaçu* (mimeo), 2001.

Como Experimentamos e Entendemos, do Lado Brasileiro, as Fronteiras com a Argentina e com o Paraguai

REIMANN, V. *As crianças da ponte: o trabalho de crianças e adolescentes no comércio fronteiriço de Foz do Iguaçu, Paraná*. 2013. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

RIBEIRO, M. F. B. *Memórias do concreto: vozes na construção de Itaipu*. Cascavel: Edu-  
nioeste, 2002. 116 p.

SANTOS, F. C. *Liberdades fundamentais e regionalização: reificação das relações de trabalho nos processos de integração econômica*. 2014. Dissertação (Mestrado em So-  
ciedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

SASSON, S. K. H. *Os entrecortados caminhos do atendimento de crianças e adoles-  
centes em situação de violência sexual no município de Foz do Iguaçu: um estudo  
a partir do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)*. 2014.  
Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

SEIXAS, L. L. L. *Memória dos desapropriados do Parque Nacional do Iguaçu: as fronteiras  
do cotidiano em terras (i) legais?* 2012. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e  
Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

SILVA, D. *Avante, soldados: para trás*. São Paulo: Siciliano, 1992. 219 p.

SILVA, E. M. *Folhas ao vento: a micro mobilidade de grupos mbya e nhandeva (guarani)  
na Tríplice Fronteira*. 2007. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Museu Nacional,  
UFRJ, Rio de Janeiro.

SILVA, E. A. *As políticas públicas na educação de jovens e adultos a partir do Programa  
Paraná Alfabetizado (2004-2012)*. 2013. Dissertação em Sociedade, Cultura e Fronteiras)  
– Unioeste, Foz do Iguaçu.

SILVA, M. F. *Educação intercultural bilíngue para surdos: formação do professor para um  
ensino culturalmente sensível/relevante*. 2013. 105 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade,  
Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu, 2013.

SILVA, R. C. M. da. *Vidas, nações e estados se fazendo nas fronteiras entre Brasil, Paraguai  
e Argentina. Ideação*. *Revista do Centro de Educação, Letras e Saúde*, v. 15, n. 2, p 10-32.  
Cascavel: Edunioeste, 2013.

SOUZA, R. C. S. *As comunidades árabes muçulmanas de Foz do Iguaçu no contexto  
de securitização da tríplice fronteira: uma perspectiva analítica da construção social de  
ameaças*. 2017. 196 p. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Estudos Latino-Ameri-  
canos) – Unila, Foz do Iguaçu.

STRATHERN, M. Cortando a rede. In: STRATHERN, M. *O efeito etnográfico e outros ensaios*, p. 295-319. São Paulo: Cosac Naify, 2014

SZEKUT, A. *Centros de Tradições Gaúchas no Oeste do Paraná: a (re)construção da memória coletiva e fixação de representações*. 2014. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Unioeste, Foz do Iguaçu.

TAVARES, G. M. *O senhor Brecht*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2005. 71 p.

VANDERLINDE, T. Mística e resistência na fronteira: o conflito de Itaipu revisitado. In: SILVA, R. C. M.; PIRES SANTOS, M. E. (Orgs.). *Interdisciplinaridade e fronteiras: movimentos, identidades e configurações*, 1. ed., v. 1, p. 75-89. Cascavel: Edunioeste, 2012.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações. Disponível em: <http://tede.unioeste.br>. Acesso em: 10 fev. 2019.

Recebido em: 03/11/2019    Aceito em: 30/11/2019

---

<sup>1</sup> Utilizo dados parciais de pesquisa em andamento, intitulada *Em escola de fronteira: autoentendimentos compartilhados e segredo público*, realizada com o apoio do Cnpq/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, na modalidade Produtividade em Pesquisa, ao qual agradeço.

Agradeço aos pareceristas a leitura atenta e cuidadosa, que contribuíram para tornar mais claro o argumento desenvolvido.

<sup>2</sup> É uma universidade pública estadual, *multicampi*, com sede em Cascavel e presente em mais três cidades, além de Foz do Iguaçu.

# Saúde na Fronteira Brasileira: Políticas Públicas e Acesso a Serviços

## Health on the Brazilian Border: Public Policies and Access to Services

Marcos Mondardo<sup>i</sup>

Universidade Federal da Grande Dourado  
Dourados, Brasil

Pamela Staliano<sup>ii</sup>

Universidade Federal da Grande Dourado  
Dourados, Brasil

**Resumo:** A saúde na fronteira brasileira é parte do ordenamento das políticas públicas do território nacional. O objetivo desta pesquisa consistiu em realizar um levantamento de trabalhos sobre saúde na fronteira nas bases de dados da Scientific Electronic Library Online (SciELO) e Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), considerando as categorias organizadas pelo grupo Retis: 1) Perfil de morbimortalidade da população fronteiriça; 2) situação da atenção à saúde na fronteira. Com isso, evidenciou-se uma preocupação com a caracterização epidemiológica das populações, nacional e estrangeira, com destaque para estudos relacionados a doenças de notificação compulsória. Esse dado privilegia questões relacionadas à dimensão biológica em detrimento das questões subjetivas, psicológicas, socioespaciais e integradas na fronteira. Conclui-se que a fronteira brasileira carece significativamente de estudos e atuações interdisciplinares de profissionais de saúde, bem como da criação e manutenção de políticas públicas que promovam a saúde em nível de integração local e regional.

**Palavras-chaves:** Saúde; Políticas Públicas; Fronteira; Brasil.

**Abstract:** Public health on the Brazilian border is part of national territorial policy. The objective of this study is to survey health services available along the Brazilian border. Databases from the Online Scientific Electronic Library (SciELO) and the Virtual Health Library (VHL) were analyzed according to the following categories: 1) profile of mortality of the border population and 2) health care services available along the border with neighboring countries. An epidemiological characterization of the national and foreign populations is offered, especially with regard to diseases which require mandatory notification. This data is related to strictly biological issues instead of subjective, psychological, socio-spatial and

---

<sup>i</sup> Professor Adjunto. Departamento de Geografia. marcosmondardo@yahoo.com.br. <https://orcid.org/0000-0001-8862-8801>

<sup>ii</sup> Professora Adjunta. Departamento de Geografia. pamelastaliano@ufgd.edu.br. <https://orcid.org/0000-0002-5868-0702>

border-related issues. We reach the conclusion that the Brazilian border significantly lacks interdisciplinary studies and professional health services and is sorely in the need of public policy that promotes healthcare at the level of local and regional integration.

**Keywords:** Health; Public Policy; Border; Brazil.

## Introdução

A saúde na fronteira brasileira é parte do ordenamento das políticas públicas do território nacional. Desde a sua implantação em 1990 (Lei nº 8.080, de 19/09/1990), o SUS promoveu avanços importantes em áreas de fronteira. Destacam-se, entre outros, a ampliação do acesso à atenção básica, a cobertura de vacinação e de assistência pré-natal. Para se ter uma noção da importância do SUS para a promoção da saúde na fronteira, enquanto o total dos municípios brasileiros receberam, em 2010, a título de transferências do SUS, recursos que perfazem R\$ 32 bilhões, para os municípios que estão situados na faixa de fronteira o repasse foi na ordem de R\$ 1,6 bilhão (BRASIL, 2016).

Assim, o objetivo desta pesquisa consistiu em realizar um levantamento de trabalhos sobre saúde na fronteira nas bases de dados da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e da Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), discutidos à luz do material produzido pelo Grupo Retis, intitulado “Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras” (BRASIL, 2016)<sup>1</sup>, mais especificamente, considerando o capítulo sobre a densidade social, que trata do Sistema Único de Saúde (SUS). Para tanto, inicialmente serão abordados, brevemente, os conceitos de fronteira, saúde e políticas públicas e, posteriormente, serão apresentados e discutidos os trabalhos identificados.

## O Ambiente na Fronteira

A fronteira é produção histórica e muda a sua natureza no tempo e no espaço. A fronteira moderna é usualmente confundida com a noção de limite na forma de uma linha que divide dois territórios nacionais. Foi criada pela necessidade de as sociedades nacionais estabelecerem seus limites por meio dos Estados. Mondardo (2018) analisa como ocorreu essa construção histórica do que se entende por fronteira:

Partimos do princípio que a fronteira é uma produção histórica. Seu significado e função social muda no tempo e no espaço conforme a organização política, econômica e cultural das sociedades. A concepção e função de fronteira no Império Romano (27 a.C. – 476 d.C.), na Idade Média (período da história da Europa entre os séculos V e XV), e entre os povos não ocidentais, não é a mesma da versão moderna-colonial que conhecemos (MONDARDO, 2018, p. 36).

Por isso, com as transformações históricas e geográficas, o entendimento de fronteira sofreu mudanças e incorporou novos elementos. Conforme Mondardo (2018, p. 37), foi por meio da “instituição do Estado moderno, a partir dos séculos XVII e XVIII”, que “a con-

cepção de fronteira muda quase que radicalmente sua natureza". Com isso a "concepção de soberania foi incorporada, formal e legalmente num território de Estado, compreendido como um espaço delimitado e controlado", e a "fronteira tornou-se um mecanismo fundamental da soberania dos Estados modernos e da organização política das nações".

De acordo com Raffestin (2005), para pensar sobre fronteira, é preciso abarcar fatores sociais, culturais, políticos e econômicos. Por isso, o entendimento de ambiente na fronteira implica ver um espaço social, rico em permeabilidades. É um dos elementos de interação biossocial – um ambiente – e assume um papel mediador e regulatório das relações estabelecidas entre sociedade e natureza

Para as autoras Silva e Morais (2011), os "cidadãos fronteiriços" acabam direta e indiretamente se beneficiando das peculiaridades que este ambiente transfronteiriço pode proporcionar nos variados aspectos da vida, como: possibilidade de trabalho, acesso a políticas públicas de saúde coletiva e educação, bens e consumo, por exemplo.

Outro aspecto importante que precisa ser considerado quando se trata de fronteira é o olhar de quem vive neste espaço. Rodrigues (2015, p. 142) argumenta que "os fronteiriços olham a fronteira como a sua morada, onde acontece o seu cotidiano, seu ritmo, suas relações de afetividade", elaboram suas próprias concepções da vida social e ressignificam constantemente o que se entende por fronteira por meio da sociabilidade neste ambiente.

Os fluxos de fronteira entre cidades-gêmeas demonstram elementos similares, porém com comportamentos diferenciados, a depender das características de cada cidade e do segmento de fronteira envolvido. Segundo Branco (2009, p. 29), um desses elementos "são os serviços de consumo coletivo como saúde, educação, saneamento, entre outros". Na fronteira, a oferta de serviços para essas demandas são quase sempre assimétricas, o que contribui para a permanência deste fluxo com uma predominância, de modo geral, para o Brasil. Isso se deve porque a oferta do Sistema de Saúde Público Brasileiro (SUS) é universal e gratuito – diferente da maioria dos sistemas de saúde dos países vizinhos. Quando as cidades fronteiriças possuem o mesmo nível de desenvolvimento social, ocorre usualmente a duplicação destes serviços, principalmente os de saúde. Quando não ocorre essa equivalência dos serviços, a tendência é de que o lado brasileiro tenha uma demanda maior ou até, em algumas situações, ineficiência e superlotação. Em outros casos ocorre que alguns serviços de saúde são melhores de um lado da fronteira, e outros serviços melhores do outro lado, variando o nível de especialização e, conseqüentemente, o perfil do usuário atendido.

## **Saúde, Políticas Públicas e Território**

Entre as décadas de 1970 e 1980 ocorreram transformações nos âmbitos social e econômico, que participaram dos rumos das políticas públicas de saúde. O Brasil é herdeiro de uma estrutura que dava pouca relevância aos problemas relacionados à saúde. Somente em 1988, com a promulgação da nova Constituição Brasileira, institui-se o Sistema Único de Saúde (SUS), que, por sua vez, define a saúde como sendo direito de cada cidadão, sendo dever do Estado provê-la. Assim, antes da criação do SUS, a população brasileira era dividida em três grupos:

[...] o Brasil dos que têm planos de saúde, o Brasil dos que, bem ou mal, são atendidos pela rede pública e o Brasil dos que, na prática, não têm acesso a nenhum tipo de socorro médico e padecem das doenças da miséria e da desinformação (PESSINI; BARCHIFONTAINE, 2002, p. 90).

Isto fez com que suscitasse a emergência de mudanças nas atividades desempenhadas pelo setor de saúde, surgindo a necessidade de abordar um modelo biopsicossocial da saúde e da doença, deixando de privilegiar a prática médica curativa, individual e assistencialista, que norteava as ações no âmbito da saúde pública.

Tendo em vista este panorama de mudança assistencial em saúde acredita-se ser importante situar as premissas que norteavam as ações, bem como as que se preconizavam como essenciais à mudança, tanto na esfera do saber quanto na do fazer. Para tanto, procurou-se estabelecer a relação entre o campo da saúde pública e da saúde coletiva, para diferenciar os dois principais modelos assistenciais. Em linhas gerais, entendia-se por saúde pública movimentos que visavam controlar, em um primeiro momento, as endemias que ameaçavam a ordem econômica vigente e, posteriormente, atuando como controle social ao buscar a erradicação da miséria, desnutrição e analfabetismo (PAIM; ALMEIDA FILHO, 1998; CAMPOS, 2000; BIRMAN, 2005).

A saúde pública contribuiu sobremaneira para uma nova configuração da saúde, sendo responsável pela disseminação das estratégias de prevenção de doenças. Os vários modelos de saúde pública não conseguiram estabelecer uma política democrática e efetiva, que ultrapassasse os limites interdisciplinares, ou seja, ainda permaneciam centrados na figura hegemônica do médico (PAIM; ALMEIDA FILHO, 1998; CAMPOS, 2000; BIRMAN, 2005).

Diante da necessidade de construção de um campo teórico-conceitual que rompesse com o modelo científico biologicista da saúde pública, surge a saúde coletiva, comungando da perspectiva de que a problemática da saúde é mais abrangente e complexa que a leitura realizada pela Medicina. Este novo modelo dava maior ênfase na relação “promoção-saúde-doença-cuidado”, por meio de maior e mais efetiva participação da sociedade nas questões da vida, saúde, sofrimento e morte (PAIM; ALMEIDA FILHO, 1998; BIRMAN, 2005).

A noção de coletivo representa uma inflexão decisiva para o conceito de saúde, rompendo com a concepção de saúde pública, negando o monopólio dos discursos biológicos. Houve, assim, a transição do público para o coletivo, em que o Estado deixou de ser “[...] a única instância na gestão do poder e dos valores e se reconhece o poder instituinte da vida social, nos seus vários planos e instituições. [...]”, como pondera Birman (2005, p. 14).

A saúde coletiva impulsionou a implementação do movimento em prol da promoção da saúde, que emergiu para renovar o campo da saúde pública, em uma época em que ações e serviços eram orientados pelo modelo biomédico e geravam enormes insatisfações entre usuários, profissionais, gestores e nas comunidades. Uma noção de saúde limitada à ausência de doença não mais atendia às necessidades e expectativas da sociedade. Assim, intensos debates e experiências inovadoras conduziram a uma compreensão ampliada de saúde, na qual se reconhece a articulação entre fatores físicos, sociais e psicológicos (CAMPOS, 2000; STALIANO; ARAUJO, 2011).

Os movimentos sociais que emergiram no Brasil a partir de 1970 (associações de moradores de bairros e favelas, movimentos de mulheres, sindicatos de trabalhadores e correntes políticas de oposição ao regime militar), que culminaram no Movimento Sanitário, contribuíram para a constituição do SUS e para a reorganização da atenção em saúde, transformando o modo de se fazer política na cidade e no campo, afirmando uma maneira de subjetivação que associa prática política e vida cotidiana. A criação e implementação do SUS foram marcadas pelo paradigma da produção social da saúde, caracterizado tanto pela ampliação da concepção do processo saúde-doença, quanto pela prática da vigilância sanitária como resposta aos problemas de saúde, mediante operações intersetoriais articuladas por distintas estratégias de intervenção (MENDES, 2006; GOMES et al., 2010; FERREIRA NETO, 2011).

Assim, no processo de construção das políticas públicas com a Constituição de 1988, o desenho traçado preconizava a descentralização, a municipalização e a territorialização das ações, para um país com dimensões continentais. A saúde foi precursora com o SUS, seguida pela educação com a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), pela assistência social com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Neste sentido, nas políticas públicas brasileiras a noção de território ocupa lugar central (FERREIRA NETO, 2011).

A territorialização é um dos pressupostos básicos do trabalho do Programa de Saúde da Família. Essa tarefa adquire, no entanto, ao menos três sentidos diferentes e complementares: de demarcação de limites das áreas de atuação dos serviços; de reconhecimento do ambiente, população e dinâmica social existente nessas áreas; e de estabelecimento de relações horizontais com outros serviços adjacentes e verticais com centros de referência (MONKEN; BARCELLOS, 2007).

Um dos termos largamente empregados para descrever a relação serviço-território-população é a adscrição, em que são definidos recortes territoriais, que correspondem à área de atuação das equipes, segundo agregados de famílias a serem atendidas (no máximo 1.000 famílias ou 4.500 pessoas), que podem compreender um bairro, parte dele, ou vários bairros, nas áreas urbanas ou em várias localidades, incluindo população esparsa em áreas rurais (MONKEN; BARCELLOS, 2007).

Mesmo que os programas do SUS orientem para o atendimento de grupos sociais distintos, atualmente, não existe um programa ou política específica para o trabalho em saúde nas fronteiras brasileiras. Gadelha e Costa (2007) esclarecem que em 2005 foi estabelecido o Sistema Integrado de Saúde na Fronteira (SIS – Fronteira), numa tentativa de promover maior acesso aos serviços de saúde em regiões fronteiriças. No entanto, visando estratégias de integração política entre os países, este programa preocupou-se mais em identificar a situação de saúde dos municípios de fronteira, do que priorizar as peculiaridades das relações que envolvem os processos de integração e cooperação nas regiões de fronteira. A vigência das ações deste programa limita-se ao período de 2005 e 2008.

Os profissionais de saúde mental que atuam em regiões de fronteira têm se apoiado em Estratégias de Redução de Danos (ERD) para a atuação com a população em situação de rua em trânsito no território fronteiriço. Considerando a disseminação da epidemia de HIV e o controle de sua transmissão entre usuários de drogas injetáveis, ERD foram incorporadas em diversos países, incluindo o Brasil (BRASIL, 2005a). Entretanto, estes pro-

fissionais se deparam com entraves, provenientes tanto da formação, quanto da estrutura e organização do serviço para atuar com uma diversidade sujeitos, de nacionalidades e grupos étnicos variados (PAES; ORLANDO, 2013).

Diante do exposto, observa-se que a abrangência das políticas públicas de saúde em áreas de fronteira no Brasil tem a ver com o ambiente dos municípios – em especial, das cidades gêmeas – situadas na faixa de fronteira. Por isso, o desenvolvimento de políticas públicas participa da interação dos agentes da fronteira, sobre contextos de integração local e regional transfronteiriço, que podem afetar de forma positiva ou negativa a saúde dos indivíduos, nacionais e até estrangeiros.

## Método

Trata-se de uma revisão da literatura de análise quantitativa e qualitativa sobre as produções científicas em saúde e fronteira, realizada nos meses de novembro e dezembro de 2017 e abril de 2018 a partir de uma busca on-line nas bases de dados da Scientific Electronic Library Online (SciELO) e Biblioteca Virtual em Saúde (BVS). As buscas não tiveram restrição de período devido à especificidade da temática.

A revisão foi organizada considerando: a) busca pelos artigos nas bases de dados informadas com a combinação dos seguintes descritores: Saúde (AND) Fronteira. Foram resgatados 304 artigos nas duas bases de dados; b) o primeiro refinamento foi baseado no foco de assuntos principais que convergiam com os interesses do presente estudo: saúde na fronteira brasileira. Ou ainda, artigos teóricos ou de revisão da literatura. Com este refinamento, 187 artigos foram excluídos; c) seleção apenas de artigos, foram excluídos 56; d) exclusão de artigos duplicados, 32 artigos foram excluídos nesta etapa; e) classificação dos artigos nos eixos de análises definidos a partir do material produzido pelo Grupo Retis, intitulado “Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteira” (BRASIL, 2016).

Percorrendo as etapas para o levantamento do material nas referidas bases de dados, reuniu-se uma amostra de 29 manuscritos, 23 da base de dados SciELO e 6 da BVS. Os artigos selecionados para análise são apresentados no Quadro 1.

A última etapa do delineamento metodológico consistiu em realizar uma categorização a partir da leitura cuidadosa dos 29 artigos identificados. Este procedimento respeitou os passos da técnica de análise de conteúdo propostos por Bardin (2008): 1) pré-análise; 2) exploração do material; 3) tratamento dos dados, inferência e interpretação.

As categorias foram extraídas do material produzido pelo Grupo Retis (BRASIL, 2016), intitulado “Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteira”. Assim, foram elencadas basicamente duas categorias:

1. **Perfil de morbimortalidade da população fronteiriça:** agrupa estudos com interesse a problemas específicos de saúde, apresentando aspectos epidemiológicos, medicamento, formas de transmissão para tuberculose, AIDS, malária, dentre outros;
2. **Situação da atenção à saúde na fronteira:** reúne trabalhos que discutem indicadores de oferta de recursos humanos, estabelecimentos de saúde, equipamentos e financiamento aos municípios do sistema único de saúde.

Quadro 1 – Artigos selecionados para análise das bases de dados BVS e SciELO.

AUTORES	TÍTULO	ANO	REVISTA	FILIAÇÃO DO PRIMEIRO AUTOR	ÁREA DE FORMAÇÃO DOS AUTORES
Nogueira; Dal Prá; Fermiano	A diversidade ética e política na garantia e fruição dos direitos à saúde nos municípios brasileiros da linha da fronteira do MERCOSUL	2007	Caderno de Saúde Pública	Universidade Católica de Pelotas	Serviço Social
Gadelha; Costa	Integração de fronteiras: a saúde no contexto de uma política nacional de desenvolvimento	2007	Caderno de Saúde Pública	Fundação Oswaldo Cruz	Economia
Giovanella et al.	Saúde nas fronteiras: acessos e demandas de estrangeiros e brasileiros não residentes ao SUS nas cidades de Fronteira com países do Mercosul na perspectiva dos secretários municipais de saúde	2007	Caderno de Saúde Pública	Fundação Oswaldo Cruz	Medicina
Legnani et al.	Comportamentos de riscos à saúde em escolares na trílice fronteira	2009	Revista Bras. de Atividade Física e Saúde	Universidade Federal do Paraná	Ed. Física
Rodrigues-Junior; Castilho	A AIDS nas regiões de fronteira no Brasil de 1990 a 2003	2009	Revista Panam de Saúde Pública	Universidade de São Paulo	Medicina
Rodrigues-Junior; Castilho	AIDS e doenças oportunistas transmissíveis na faixa de fronteira brasileira	2010	Revista da Soc. Brasileira de Medicina Tropical	Universidade de São Paulo	Medicina

AUTORES	TÍTULO	ANO	REVISTA	FILIAÇÃO DO PRIMEIRO AUTOR	ÁREA DE FORMAÇÃO DOS AUTORES
Belo et al.	Tuberculose nos municípios amazonenses da fronteira Brasil-Colômbia-Peru-Venezuela: situação epidemiológica e fatores associados ao abandono	2013	Revista Panam de Saúde Pública	Universidade Federal do Amazonas	Medicina
Peiter et al.	Situação da malária na tríplice fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru	2013	Caderno de Saúde Pública	Fundação Oswaldo Cruz	Geografia e Biologia
Ferraz; Valente	Aspectos epidemiológicos da tuberculose pulmonar em Mato Grosso do Sul	2014	Revista Bras. Epidemiologia	Fundação Oswaldo Cruz	Medicina
Silva-Sobrinho et al.	Ambivalência das ações de controle da tuberculose na atenção básica à saúde	2014	Rev. Rede de Enferm. do NE	Universidade Fed. do Oeste do Paraná	Enfermagem
Marques et al.	Magnitude da tuberculose pulmonar na população fronteiriça de Mato Grosso do sul (Brasil), Paraguai e Bolívia	2014	Caderno de Saúde Pública	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Medicina
Oliveira et al.	Atenção primária a estrangeiros residentes em municípios fronteiriços (de fronteira)	2014	Salud e Ciencia	UFMS	Admin., Enfermagem, Fonoaudiologia e Farmácia
Mombelli et al.	Epidemia da AIDS em tríplice fronteira: subsídios para atuação profissional	2015	Rev. Bras. de Enfermagem	Universidade Estadual de Maringá	Enfermagem
Ferreira; Mariani; Braticevic	As múltiplas fronteiras presentes no atendimento à saúde do estrangeiro em Corumbá, Brasil	2015	Saúde e Sociedade	UFMS	Antropologia

AUTORES	TÍTULO	ANO	REVISTA	FILIAÇÃO DO PRIMEIRO AUTOR	ÁREA DE FORMAÇÃO DOS AUTORES
Levino; Carvalho	Análise comparativa dos sistemas de saúde da trílice fronteira: Brasil/Colômbia/Peru	2011	Revista Panam de Saúde Pública	Fundação Oswaldo Cruz	Medicina
Legnani et al.	Fatores de risco à saúde cardiovascular em escolares da trílice fronteira	2011	Revista Motriz	Universidade Federal do Paraná	Ed. Física
Braga; Herrero; Cuellar	Transmissão da tuberculose na trílice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina	2011	Caderno de Saúde Pública	Fundação Oswaldo Cruz	Medicina
Cazola et al.	Atendimentos a brasileiros residentes na fronteira Brasil-Paraguai pelo Sistema Único de Saúde	2011	Revista Panam de Saúde Pública	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	Enfermagem
Castro; Rodrigues-Junior	A influência da mortalidade por causas externas no desenvolvimento humano na faixa de fronteira brasileira	2012	Caderno de Saúde Pública	Universidade de São Paulo	Medicina
Silva-Sobrinho et al.	Retardo no diagnóstico da tuberculose em município da trílice fronteira Brasil, Paraguai e Argentina	2012	Revista Panam de Saúde Pública	Universidade Estadual do Oeste do Paraná	Enfermagem e Medicina
Fontoura Júnior et al.	Relações de saúde e trabalho em assentamento rural do MST na região de fronteira Brasil-Paraguai	2012	Trabalho, Educação e Saúde	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul	Enfermagem, Serviço Social e Direito
Silva-Sobrinho et al.	Efetividade no diagnóstico da tuberculose em Foz do Iguaçu, trílice fronteira Brasil, Paraguai e Argentina	2013	Revista da Escola de Enfermagem	Universidade de São Paulo	Enfermagem

AUTORES	TÍTULO	ANO	REVISTA	FILIAÇÃO DO PRIMEIRO AUTOR	ÁREA DE FORMAÇÃO DOS AUTORES
Mello; Victora; Gonçalves	Saúde nas fronteiras: análise quantitativa e qualitativa da clientela do centro materno infantil de Foz do Iguaçu, Brasil	2015	Revista Ciência e Saúde Coletiva	Secretaria Municipal de Saúde de Foz do Iguaçu	Medicina
Ramalho et al.	Insegurança alimentar em famílias com crianças menores de cinco anos de idade, na fronteira Brasil-Peru	2016	Journal of Human Growth and Development	UFA	Nutrição e Medicina
Veras	Fatores determinantes da dependência de crack na triplíce fronteira – Brasil, Bolívia e Paraguai	2016	Interações	Universidade Católica Dom Bosco	Medicina
Ajalla et al.	The context of leprosy in Brazil-Paraguay border	2016	Ciência & Saúde Coletiva	UFMS	Medicina, Adm., Psic., Ed. Física e Fisio.
Marques et al.	Resistência às drogas antituberculose na fronteira do Brasil com Paraguai e Bolívia	2017	Revista Panam de saúde Pública	UFMS	Enfermagem e Medicina
Zaslavsky; Goulart	Migração pendular e atenção à saúde na região de fronteira	2017	Revista Ciência e Saúde Coletiva	Universidade Fed. da Integ. Latino-Amé.	Medicina
Nascimento; Andrade	As armas dos frácos: estratégias, táticas e repercussões identitárias na dinâmica do acesso à saúde na fronteira Brasil-Paraguai	2018	Horizontes Antropológicos	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	Ciências Sociais e Psicologia

Organização: Pamela Staliano, 2017.

## Resultados e Discussão

Considerando os dados demográficos dos artigos, os primeiros resultados e possibilidades de análise que podemos levantar são referentes ao ano, revista e filiação dos autores. As publicações correspondem ao período de 2007 a 2018, sendo que há uma concentração das mesmas no ano de 2007. Não se percebe uma linearidade e nem um aumento progressivo nas publicações com o passar dos anos.

Outro ponto de análise que pode ser realizado diz respeito às revistas nas quais os artigos encontrados estão publicados. Quinze revistas são contempladas, cujo foco e escopo são voltados à área da saúde. Destacam-se os periódicos: *Caderno de Saúde Pública* e *Revista Pan-americana de Saúde Pública*, os dois juntos são responsáveis pela veiculação de quase metade das publicações (n=13).

Em relação à filiação dos primeiros autores dos artigos encontrados, 65,5% (n=19) são de instituições pertencentes a estados brasileiros que fazem fronteira com outros países, como Mato Grosso do Sul, Paraná, Acre, Amazonas e Rio Grande do Sul. Isso demonstra a regionalização presente na motivação para a implementação dos estudos.

Mesmo que as revistas apresentem um caráter interdisciplinar, favorecendo que autores de diversas áreas da saúde sejam motivados a submeter seus manuscritos, em relação à temática, houve uma prevalência de autores das áreas da Medicina e Enfermagem, representando aproximadamente 77%, seja para trabalhos com único autor ou em coautoria.

Os trabalhos identificados trabalham com dois conceitos para demarcarem a fronteira: faixa e linha. A faixa de fronteira do Brasil é composta por 588 municípios, esta faixa corresponde a 150 km a partir do limite internacional, delimitação oficial de fronteira definida na Constituição Brasileira. E a linha de fronteira refere-se aos municípios limítrofes com os dos países vizinhos, que representam 121 municípios (BRASIL, 1979; CASTRO; RODRIGUES-JUNIOR, 2012; CERRONI; CARMO, 2015).

O documento Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2005b) regionalizou a Faixa em três Arcos: Norte, Central e Sul, ou seja, macrorregiões, sendo que cada Arco agrupa um determinado número de municípios. Para a faixa de fronteira identifica-se no Arco Norte 98 municípios, no Arco Central 72 municípios e no Arco Sul 418 municípios. Já para a linha de fronteira os números de municípios por Arco são os seguintes: Norte= 39, Central= 25 e Sul= 57.

Alguns trabalhos realizaram levantamentos epidemiológicos trabalhando com o conceito de faixa de fronteira (n= 4) e outros considerando municípios da linha de fronteira, seja da fronteira do Mercosul – Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai – (n= 2); de tríplice fronteira – Brasil, Paraguai e Argentina (n= 8); Brasil, Colômbia e Peru (n= 3) ou Brasil, Bolívia e Paraguai (n=3); ou municípios de fronteira com um país: Brasil e Paraguai (n=6), Brasil e Bolívia (n=2) e Brasil e Peru (n=1). Na sequência serão discutidas as categorias construídas frente ao levantamento realizado.

### Perfil de Morbimortalidade da População Fronteiriça

Dezessete artigos foram classificados nesta categoria, o que representa 58% do total da amostra. As condições e problemas de saúde de interesse dos pesquisadores foram:

tuberculose (n= 8), AIDS (n= 3), saúde cardiovascular (n= 2), malária (n= 1), dependência de crack (n= 1), mortalidade por causas externas (n= 1); aspectos epidemiológicos (n= 1).

O estudo conduzido por Cerroni e Carmo (2015), cujo objetivo consistiu em descrever a magnitude das doenças de notificação compulsória, bem como avaliar indicadores de vigilância epidemiológica nos 121 municípios da linha de fronteira do Brasil, no período de 2007 a 2009, apresenta dados tanto para a linha de fronteira de modo geral, quanto pelos três Arcos (Norte, Central e Sul).

Considerando os dados epidemiológicos apontados por estes autores, a malária e a tuberculose têm apresentado altos índices de notificação nos serviços de saúde em contextos fronteiriços. Alguns autores apontam que a dificuldade no controle se dá em função da constante mobilidade populacional que ocorre entre os países. Braga, Herrero e Cuellar (2011) reforçam o argumento de que o variado fluxo de pessoas nos municípios de fronteira e a rápida e por vezes fácil travessia de uma cidade para outra favorece a disseminação da doença.

É comum e frequente em municípios da faixa de fronteira, a presença de povos indígenas, considerando questões históricas, mas que não serão exploradas no presente trabalho. Belo et al., (2013) apontam que a maior incidência entre os casos notificados de tuberculose encontra-se entre indígenas e que muitos deles abandonam o tratamento, em função das questões culturais e religiosas, o que favorece o contágio da doença.

De modo geral, os trabalhos chamam a atenção para a necessidade de se pensar um sistema de vigilância integrando os países fronteiriços, visando oportunizar um melhor acesso à informação sobre doenças específicas, que favoreça as ações de controle das mesmas. Enfatizando as especificidades socioculturais destas populações, os estudos indicam ainda a importância de articulação com os demais setores, como educação, meio ambiente e habitação, para favorecer as ações de promoção da saúde e prevenção de doenças (BRAGA; HERRERO; CUELLAR, 2011; BELO et al., 2013; PEITER et al., 2013; SILVA-SOBRINHO et al., 2012, 2013, 2014; MOMBELLI et al., 2015; MARQUES et al., 2017).

A bibliografia consultada pondera sobre condições de vida e problemáticas específicas dos diferentes Arcos da faixa de fronteira. Na fronteira com a Guiana a população está exposta às tensões causadas pela exploração ilegal da madeira, garimpo e grilagem de terra. Na região fronteiriça com a Venezuela e Colômbia, estão presentes a falta de oportunidades sociais, o narcotráfico e a guerrilha, que provocam migrações para os municípios brasileiros. A fronteira com o Paraguai é marcada pela degradação do meio ambiente em função das monoculturas da soja e milho, da pecuária e dos conflitos de fazendeiros com comunidades indígenas que lutam por territórios tradicionais. E, por fim, na tríplice fronteira de Brasil, Argentina e Paraguai é destacada a presença do crime organizado internacional, comércio ilegal, exploração sexual, tráfico de seres humanos, de drogas e de armas (RODRIGUES-JÚNIOR; CASTILHO, 2009, 2010; CASTRO; RODRIGUES-JÚNIOR, 2012).

Assim, Rodrigues-Júnior e Castilho (2009, 2010) e Mombelli et al. (2015) discutem que o interesse em estudar a incidência da AIDS na tríplice fronteira de Brasil, Argentina e Paraguai converge com os dados apontados na literatura de que nesta região de fronteira ocorre a exploração sexual, envolvendo crianças ou adolescentes, o que pode favorecer a ocorrência de casos.

Apesar de trazerem à tona algum nível de discussão sobre situações de violência e conflito na fronteira, na maior parte das vezes se reproduzem concepções vigentes sobre a incidência desses fenômenos em cada parte da fronteira, que muitas vezes reforçam estereótipos e um senso comum sem maiores aprofundamentos.

Os outros estudos classificados nesta categoria também destacam questões específicas de regiões de fronteira, como a pesquisa conduzida por Veras (2016), cujo objetivo pautou-se em caracterizar, por meio da experiência de profissionais da assistência, docentes e usuários, os fatores determinantes para a dependência de crack e pasta base em área de fronteira. E o trabalho realizado por Castro e Rodrigues-Júnior (2012), que procuraram estimar os reflexos das mortes por causas externas violentas no desenvolvimento das regiões de fronteira. A condução destes estudos também foi impulsionada por condições particulares do contexto fronteiriço, que repercutem em casos da violência e uso de drogas ilícitas.

É possível observar que estes estudos ainda estão orientados por um modelo científico biologicista da saúde pública, com forte viés preventivista, norteados pelos princípios da Epidemiologia. Cujas perspectivas de atenção e cuidado se pautam na doença, ainda permanecendo centrados na figura hegemônica do médico (PAIM; ALMEIDA FILHO, 1998; CAMPOS, 2000; BIRMAN, 2005).

### **Situação da Atenção à Saúde na Fronteira**

Esta categoria reúne doze trabalhos (41%) que discutem sobre as fronteiras da saúde, ou seja, a caracterização do atendimento à saúde da população em regiões de fronteira e, ainda, a discussão sobre políticas públicas de saúde neste contexto.

Os autores Cerroni e Carmo (2015) discutem que nos últimos anos houve um aumento no fluxo material e humano, alavancado pelos processos de integração regional entre países, estas mudanças apresentaram desafios para o sistema de saúde brasileiro – especialmente em regiões de fronteira – que tem se mostrado frágil e despreparado para lidar com os riscos e disseminação de doenças específicas nestas regiões.

Gadelha e Costa (2007) argumentam que, em 1979, quando a faixa de fronteira foi delimitada, a preocupação com a segurança nacional se sobrepôs às preocupações e discussões acerca de questões sociais e de saúde. Além do que, existem diferentes governos e políticas públicas nos países fronteiriços, impactando diretamente no modo e qualidade de vida dos moradores destas regiões, sobretudo de estrangeiros.

Os autores Cerroni e Carmo (2015) contribuem com esta discussão argumentando que a conjuntura política e as ações em saúde dos países sul-americanos acabam por ampliar as dificuldades do serviço de saúde no Brasil, uma vez que no Brasil existe um Sistema Único de Saúde (SUS) e que este não pode negar atendimento a quaisquer cidadãos. Como é comum aos moradores estrangeiros na fronteira possuírem documentos brasileiros, eles têm direito aos serviços oferecidos no Brasil, o que, muitas vezes, acaba sobrecarregando o sistema.

De acordo com Nogueira, Dal Prá e Fermiano (2007), o princípio da saúde como direito universal precisa ultrapassar os usuais limites territoriais de cada uma das nações, trazendo à tona a necessidade de reformulação de direito vinculado ao Estado-nação

para o nível internacional, tendo em vista a diversidade ética e política existente entre os municípios da linha da fronteira.

É comum os moradores da fronteira buscarem ações e serviços de saúde no Brasil. Zaslavsky e Goulart (2017) definem este movimento de migração pendular, ou seja, o deslocamento das pessoas entre seu local de moradia e de trabalho. Ferreira, Mariani e Braticevic (2015) argumentam que, pelo fato do nosso país estar dotado, por vezes, de uma melhor infraestrutura no campo da saúde e por oferecer serviços gratuitos a todos os seus habitantes, os indivíduos acabam cruzando as fronteiras e buscando pelos serviços, gerando implicações para o cotidiano e qualidade de vida de todos os indivíduos inseridos nesse contexto.

No entanto, Giovanella et al. (2007) ressalva que a busca de estrangeiros por atenção à saúde acarreta dificuldades para a gestão do SUS considerando o financiamento das ações e serviços de saúde, tendo em vista que parte dos repasses federais é calculado pela quantidade de habitantes nos municípios, e a população itinerante, mesmo com documentos brasileiros, não é contabilizada, pois não possui residência fixa no Brasil e acaba informando endereço de parentes ou conhecidos nos serviços de saúde.

Outro problema enfrentado pelos estrangeiros é a falta de continuidade do tratamento, se tornando difícil garantir que, após o primeiro atendimento no município, a continuidade do tratamento ocorra. Para Gadelha e Costa (2007), a falta de recursos humanos especializados, a falta de equipamentos para realização de procedimentos com porte médio e alta complexidade, e as distâncias dos centros de referências são as principais justificativas.

Em 2005, na tentativa de identificar a situação de saúde dos municípios de fronteira, o governo brasileiro implementou o projeto Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras). O projeto atende os 121 municípios, localizados até 10 km da linha de fronteira e que recebem pacientes dos países vizinhos (CAZOLA et al., 2011; FERREIRA; MARIANI; BRATICEVIC, 2015).

Com este monitoramento é possível identificar como estes serviços estão sendo oferecidos, bem como qual o nível de atenção à saúde envolvido. Os serviços mais utilizados por brasileiros e estrangeiros nas regiões fronteiriças são: os postos de saúde, serviços de emergência e equipe do Programa Saúde da Família. Seguindo o mesmo viés de análise das demandas dos estrangeiros ao adentrar ao sistema de saúde, Giovanella et al. (2007, p. 259) relatam os pontos principais que justificam a utilização, sendo “[...] a proximidade geográfica com o município, a ausência ou insuficiência de serviços públicos de saúde no país de origem e a facilidade em ser atendido em casos de urgências.”

Os artigos agrupados nesta categoria caracterizam-se pela perspectiva da saúde coletiva, em que a formação dos autores é eminentemente interdisciplinar, valorizando a noção de coletivo apontada por Birman (2005), e representam uma inflexão decisiva para o conceito de saúde ao romper com a concepção de saúde pública que nega o monopólio dos discursos biológicos.

## Conclusão

Fica evidente, no desenvolvimento desta pesquisa, que a fronteira agrega características específicas que impactam diretamente a vida e o cotidiano dos indivíduos. Uma

parcela da população sofre com a precariedade dos serviços de saúde, marcados pelo despreparo dos profissionais para atuarem em ambiente de fronteira, notadamente quando entram em contato com o Outro, o estrangeiro.

Mesmo com iniciativas governamentais visando instituir projetos que tentem compreender as condições de saúde neste contexto, identifica-se que estas ainda não são suficientes, havendo pouca preocupação por parte das autoridades em buscar a criação de políticas públicas que alcancem esses espaços, sendo premente a necessidade de se pensar ações que valorizem as especificidades socioculturais das populações fronteiriças, bem como articulem os diversos setores e de vários países em áreas de fronteiras sobre o acesso à saúde e à qualidade de vida.

Ao analisarmos artigos que tratam da saúde em contextos fronteiriços, identifica-se uma preocupação com a caracterização epidemiológica dessas populações. Existe a presença majoritária em estudos relacionados a doenças de notificação compulsória (tuberculose, AIDS, malária, dentre outros). Esse dado confirma a preocupação maior do campo da saúde em valorizar o olhar para questões relacionadas à dimensão biológica em detrimento das questões subjetivas, psicológicas e socioespaciais.

Por isso, a fronteira carece significativamente de estudos e atuações interdisciplinares de profissionais de saúde que se preocupem em analisar questões emocionais, comportamentais, socioespaciais, voltadas à saúde comunitária das populações fronteiriças (nacionais e estrangeiras), da diversidade de povos indígenas, bem como a criação e manutenção de políticas públicas que promovam qualidade de vida e saúde em nível de integração local e regional.

## Referências Bibliográficas

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2008.

BELO, E. N. et al. Tuberculose nos municípios amazonenses da fronteira Brasil-Colômbia-Peru-Venezuela: situação epidemiológica e fatores associados ao abandono. *Revista Pan-americana de Saúde Pública*, v. 34, n. 5, p. 321-329, 2013.

BIRMAN, J. A Physis da Saúde Coletiva. *PHYSIS: Revista de Saúde Coletiva*, 15(supl.), p. 11-16, 2005.

BRAGA, J. U.; HERRERO, M. B.; CUELLAR, C. M. Transmissão da tuberculose na tríplíce fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina. *Caderno de Saúde Pública*, v. 27, n. 7, p. 1271-1280, 2011.

BRANCO, M. L. O SUS na fronteira e o direito: em que medida o estrangeiro tem direito ao SUS. Trabalho de Conclusão Curso. Especialização em Direito Sanitário, 2009, Fundação Oswaldo Cruz, Brasília.

BRASIL. Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6634.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2017.

BRASIL. Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), 2016. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras\\_publicacoes/pagina-3/diagnostico\\_socioeconomico\\_final.pdf](http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-3/diagnostico_socioeconomico_final.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2017.

BRASIL. Portaria nº 1.028, de 1º de julho de 2005a. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2005/prt1028\\_01\\_07\\_2005.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2005/prt1028_01_07_2005.html)>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma proposta integrada para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília, IICA/MI/SPR, 2005b.

CAMPOS, G. W. S. Saúde pública e saúde coletiva: campo e núcleo de saberes e práticas. *Sociedade e Cultura*, v. 3, n. 1 e 2, p. 51-74, 2000.

CASTRO, J. M.; RODRIGUES-JUNIOR, A. L. A influência da mortalidade por causas externas no desenvolvimento humano na faixa de fronteira brasileira. *Caderno de Saúde Pública* v. 28, n. 1, p. 195-200, 2012.

CAZOLA, L. H. O. et al. Atendimentos a brasileiros residentes na fronteira Brasil-Paraguai pelo sistema único de saúde. *Revista Pan-americana de Saúde Pública*, v. 29, n. 3, p. 185-190, 2011.

CERRONI, M. P.; CARMO, E. H. Magnitude das doenças de notificação compulsória e avaliação dos indicadores de vigilância epidemiológica em municípios da linha de fronteira do Brasil, 2007 a 2009. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, v. 24, n. 4, p. 617-628, 2015.

FERREIRA NETO, J. L. *Psicologia, Políticas Públicas e o SUS*. São Paulo: Escuta, 2011.

FERREIRA, C. M. P. G.; MARIANI, M. A. P.; BRATICEVIC, S. I. As múltiplas fronteiras presentes no atendimento à saúde do estrangeiro em Corumbá, Brasil. *Saúde e Sociedade*, v. 24, n. 4, p. 1137-1150, 2015.

GADELHA, C. A. G.; COSTA, L. Integração de fronteira: a saúde no contexto de uma política nacional de desenvolvimento. *Caderno de Saúde*, v. 23, n. 2, p. 214-226, 2007.

GIOVANELLA, L. et al. Saúde nas fronteiras: acesso e demandas de estrangeiros e brasileiros não residentes ao SUS nas cidades de fronteira com países do Mercosul na perspectiva dos secretários municipais de saúde. *Caderno de Saúde Pública*, v. 23, n. 2, p. 251-266, 2007.

GOMES, K. O. et al. O agente comunitário de saúde e a consolidação do sistema único de saúde: reflexões contemporâneas. *Physis – Revista de Saúde Coletiva*, v. 20, n. 4, p. 1143-1164, 2010.

MARQUES, M. et al. Resistências às drogas antituberculose na fronteira do Brasil com o Paraguai e Bolívia. *Revista Pan-americana de Saúde Pública*, v. 41, n. 1, p. 1-8, 2017.

MENDES, E. V. *Uma agenda para a saúde*. São Paulo: Hucitec, 2006.

MONDARDO, M. *Territórios de trânsito: dos conflitos entre Guarani e Kaiowá, paraguaios e “gaúchos” à produção de multi/transterritorialidades na fronteira*. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

MONKEN, M; BARCELLOS, C. O. Território na Promoção e Vigilância em Saúde. In: Fonseca, A. F. (Org.). *O território e o processo saúde-doença*, p. 177-224. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007.

MOMBELLI, M. A. et al. Epidemia da AIDS em tríplice fronteira: subsídios para a atuação profissional. *Revista Brasileira de Enfermagem*, v. 68, n. 3, p. 429-437, 2015.

NOGUEIRA, V.; DAL PRÁ, K.; FERMIANO, S. A diversidade ética e política na garantia e fruição do direito à saúde nos municípios brasileiros na linha da fronteira do Mercosul. *Caderno de Saúde Pública*, v. 23, n. 2, p. 227-236, 2007.

PAES, P. C. D.; ORLANDO, T. S. *Escola de Redução de Danos na fronteira do Brasil com o Paraguai*. Rio de Janeiro: Psicotropicus, 2013.

PAIM, J. S.; ALMEIDA FILHO, N. Saúde coletiva: uma “nova saúde pública” ou campo aberto a novos paradigmas? *Revista de Saúde Pública*, v. 32, n. 4, p. 299-316, 1998.

PEITER, P. C. et al. Situação da malária na tríplice fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru. *Caderno de Saúde Pública*, v. 29, n. 12, p. 2497-2512, 2013.

PESSINI, L.; BARCHIFONTAINE, C. de P. de. *Problemas atuais de Bioética*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

RAFFESTIN, C. A ordem e a desordem ou os paradoxos da fronteira. In: OLIVEIRA, T. C. M. (Org). *Território sem limites: estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: Ed. UFMS, 2005.

RODRIGUES, A. L. Fronteira e território: considerações conceituais para a compreensão da dinâmica do espaço geográfico. *Revista Produção Acadêmica – Núcleo de Estudos Urbanos Regionais e Agrários/Nurba*, n. 2, p. 139-157, 2015.

RODRIGUES-JUNIOR, A. L.; CASTILHO, E. A. AIDS nas regiões de fronteira no Brasil de 1990 a 2003. *Revista Pan-americana de Saúde Pública*, v. 25, n. 1, p. 31-38, 2009.

\_\_\_\_\_. AIDS e doenças oportunistas transmissíveis na faixa de fronteira brasileira. *Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical*, v. 43, n. 5, p. 542-547, 2010.

SILVA, M. L. S.; MORAIS, M. J. Os sentidos da fronteira a partir da discussão territorial em Claude Raffestin. *Revista Geográfica de América Central*, v. 2, n. 47, p. 1-15, 2011.

SILVA-SOBRINHO, R. A. et al. Retardo no diagnóstico da tuberculose em município da tríplice Fronteira Brasil, Paraguai e Argentina. *Revista Pan-americana de Saúde Pública*, v. 31, n. 6, p. 461-468, 2012.

\_\_\_\_\_. Efetividade no diagnóstico da tuberculose em Foz do Iguaçu, tríplice fronteira Brasil, Paraguai e Argentina. *Revista Escolar de Enfermagem da USP*, v. 47, n. 6, p. 1373-1380, 2013.

\_\_\_\_\_. Ambivalência das ações de controle da tuberculose na atenção base à saúde. *Revista RENE*, v. 15, n. 4, p. 605-612, 2014.

STALIANO, P.; ARAUJO, T. C. C. F. Promoção da saúde e prevenção de doenças: um estudo com agentes comunitários de saúde. *Revista Psicologia e Saúde*, v. 3, n. 1, p. 43-51, 2011.

VERAS, A. B. Fatores determinantes da dependência de crack na tríplice fronteira Brasil, Bolívia e Paraguai. *Revista Interações*, v. 17, n. 1, p. 126-133, 2016.

ZASLAVSKY, R.; GOULART, B. N. G. Migração pendular e atenção à saúde na região de fronteira. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 22, n. 12, p. 3981-3986, 2017.

Recebido em: 25/10/2019    Aceito em: 31/10/2019

---

<sup>1</sup> O relatório Segurança Pública nas Fronteiras: Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico (BRASIL, 2016) foi produzido pelo Grupo Retis, coordenado por Lia Osorio Machado, no âmbito do projeto Pesquisa sobre Segurança Pública nas Fronteiras, coordenado por Michel Misse (NECVU) sob demanda da SENASP/MJ. A parte sobre saúde, especificamente, foi elaborada por Paulo Cesar Peiter, pesquisador da Fiocruz e do Grupo Retis/UFRJ.

# Desigualdades e Relações Socioeconômicas nas Cidades-Gêmeas da Fronteira Brasil-Bolívia

## Inequalities and Socio-economic Relations in the Twin Cities of the Brazilian-Bolivian Border

Vicente Giaccaglini Ferraro Jr.<sup>i</sup>

Universidade de São Paulo

São Paulo, Brasil

**Resumo:** Fronteiras são regiões onde as desigualdades socioeconômicas entre países tornam-se mais salientes, influenciando a dinâmica dos fluxos territoriais orientados pela disponibilidade de serviços públicos e oportunidades comerciais. O presente artigo tem por objetivo apresentar os principais elementos de desigualdade que condicionam as interações entre os municípios localizados na fronteira Brasil-Bolívia, com destaque para seus aspectos históricos e políticos, bem como a questões que envolvem educação e saúde. A pesquisa contou com trabalho de campo e entrevistas realizadas nos três maiores grupos de cidades-gêmeas da região, em específico Corumbá/Ladário (Mato Grosso do Sul) – Puerto Quijarro / Puerto Suárez (Santa Cruz, BOL); Guajará-Mirim (Rondônia) – Guayamerín (Beni, BOL) e Brasileia / Epitaciolândia (Acre) – Cobija (Pando, BOL). Constatou-se que as desigualdades socioeconômicas exercem impacto direto na orientação dos fluxos territoriais entre as urbes fronteiriças, bem como nas relações de estigma que permeiam o cotidiano local.

**Palavras-chave:** Cidades-Gêmeas; Desigualdades Socioeconômicas; Relações Fronteiriças; Integração Fronteiriça; Fronteira Brasil-Bolívia.

**Abstract:** Borders are regions where socio-economic inequalities between nations become salient and influence the dynamics of territorial flows orientated by the availability of public services and commercial opportunities. This paper presents the main elements of inequality that condition interactions between municipalities located in the Brazil-Bolivia border region, with special regard to historical and political aspects as well as to issues related to education and healthcare. The research involved fieldwork and interviews conducted in the three largest twin-city areas of this region: Corumbá/Ladário (Mato Grosso do Sul, BRA)–Puerto Quijarro/Puerto Suárez (Santa Cruz, BOL); Guajará-Mirim (Rondônia, BRA)–Guayamerín (Beni, BOL) and Brasileia/Epitaciolândia (Acre, BRA)–Cobija (Pando, BOL). Socio-economic inequalities are shown to direction territorial flows between border cities and to create social stigma that permeates every aspect of local everyday life.

**Keywords:** Twin Cities; Socio-economic Inequalities; Cross-Border Relations; Cross-Border Integration; Brazil-Bolivia Border Region.

---

<sup>i</sup> Doutorando em Ciência Política na USP. [vgferraro.jr@hotmail.com](mailto:vgferraro.jr@hotmail.com). <https://orcid.org/0000-0001-8444-7739>

## Introdução

Regiões de fronteira são verdadeiros laboratórios de processos integrativos, marcados por inúmeras assimetrias e desigualdades. Nelas é possível constatar a fluidez de conceitos como nação, país, soberania, identidade e cultura – sua dinamicidade muitas vezes se sobrepõe à fixidez que os Estados nacionais, embasados em uma lógica de poder e controle territorial, tentam conferir às suas margens. Raffestin (1993) destaca que a dialética entre dinâmica e rigidez das fronteiras está vinculada ao exercício do poder, que ora pretende assegurar a continuidade, deslocando os limites, ora a descontinuidade, estabelecendo novos limites: “toda relação depende da delimitação de um campo, no interior do qual ela se origina, se realiza e se esgota” (RAFFESTIN, 1993, p. 164). O limite é, portanto, um sistema sêmico, relacional e ideológico que justifica territorialmente as relações de poder e possibilita a realização de projetos sociopolíticos e econômicos.

De particular interesse para os estudos fronteiriços é a Zona de Fronteira Brasil-Bolívia, caracterizada por dois fatores substanciais: o histórico isolamento das cidades-gêmeas bolivianas em relação aos grandes núcleos urbanos nacionais e a elevada desigualdade socioeconômica entre os países, que se reflete nos fluxos transfronteiriços orientados tanto pela relação entre oferta e demanda de serviços públicos quanto pelas trocas comerciais. O presente artigo tem por objetivo apresentar os principais elementos de desigualdade que condicionam as interações socioeconômicas nessa fronteira, conferindo destaque aos aspectos políticos e sociais, bem como a elementos referentes à educação e saúde pública. Foram realizados estudos de caso abrangendo as principais cidades-gêmeas da região, em específico Corumbá / Ladário (Mato Grosso do Sul) – Puerto Quijarro / Puerto Suárez (Santa Cruz); Guajará-Mirim (Rondônia) – Guayamerín (Beni); e Brasília / Epitacionlândia (Acre) – Cobija (Pando). Todos os casos contaram com pesquisa de campo e questionários específicos para diferentes atores<sup>1</sup>. Também apresentamos alguns dados socioeconômicos que nos fornecem uma dimensão objetiva das disparidades.

Constatou-se que as desigualdades socioeconômicas na oferta de políticas e serviços públicos entre os países exercem grande impacto na dinâmica dos fluxos transfronteiriços, bem como nos preconceitos que permeiam o cotidiano local<sup>2</sup>. Espera-se que os resultados possam subsidiar futuros estudos sobre a região, apontando novas problemáticas de pesquisa, além de contribuir para a proposição de políticas de integração. A fim de compreendermos as múltiplas faces das desigualdades, dividimos o artigo nas seguintes seções: aspectos históricos e sociopolíticos, educação, saúde e indicadores das assimetrias.

## Aspectos Históricos e Sociopolíticos

As relações políticas na Zona de Fronteira Brasil-Bolívia por muito tempo se caracterizaram por acordos e arranjos informais visando atender às necessidades locais, por ora ignoradas pelos respectivos Estados nacionais. As funcionalidades transfronteiriças predominavam sobre o arcabouço político-institucional, em uma lógica de sobrevivência e autossustentação. Devido à maior concentração populacional na parte oeste do país, centro da matriz econômica colonial – extração de prata –, a fronteira leste boliviana foi historicamente relegada a um segundo plano (BRUSLÉ, 2012). Prova de tal paradigma são as

vias que conectam as cidade-gêmeas aos grandes centros nacionais: a estrada que interliga Cobija e La Paz foi construída somente em 1992, enquanto a rodovia entre Puerto Suárez e Santa Cruz foi asfaltada apenas na segunda metade dos anos 2000, com o aporte de recursos brasileiros. A Tabela 1 mostra a distância entre as cidades da fronteira em relação aos seus respectivos centros regionais, bem como os meios de travessia do limite.

Tabela 1 – Informações geoespaciais sobre as cidades-gêmeas da fronteira Brasil-Bolívia.

<b>Grupos (estados / departamentos)</b>	<b>Municípios</b>	<b>População</b>	<b>Distância em relação aos centros regionais</b>	<b>Conexão fronteiriça</b>
Mato Grosso do Sul – Santa Cruz	Corumbá (BRA)	103.703	426 km	Estrada
	Ladário (BRA)	19.617	(Campo Grande)	
	Puerto Suárez (BOL)	19.829	650 km	
	Puerto Quijarro (BOL)	16.659	(Santa Cruz de la Sierra)	
Rondônia – Beni	Guajará-Mirim (BRA)	41.656	328 km	Embarcações
	Guayaramerín (BOL)	41.814	(Porto Velho) 976 km (Trinidad)	
Acre – Pando	Brasileia (BRA)	21.398	220 km	Pontes
	Epitaciolândia (BRA)	15.100	(Rio Branco)	
	Cobija (BOL)	46.267	Capital departamental	

Fonte: compilado pelo autor com base em dados do IBGE (2010) e INE (2012).

Tal isolamento contribuiu para que as cidades bolivianas se tornassem muito dependentes de serviços, recursos e equipamentos públicos disponíveis nas cidades brasileiras. Devido à incipiente presença de instituições estatais, muitos bolivianos estudavam no Brasil. Ademais, a melhor cobertura de canais brasileiros de televisão favoreceu uma maior penetração do português. A partir da década de 1990 essa situação começou a se alterar: a entrada de produtos chineses pelos portos de Iquique e Arica no Chile, a melhoria da infraestrutura rodoviária e o êxodo rural boliviano deram novo impul-

so à dinâmica comercial fronteiriça, que de periferia vem se tornando o centro de um verdadeiro corredor transoceânico. A fronteira passou a receber migrantes de diversos departamentos da Bolívia, principalmente do Altiplano, e os órgãos centrais estatais aos poucos firmaram sua presença na região. Segundo Perrier Bruslé (2012), os fluxos migratórios contribuíram para a “bolivianização” da fronteira, até então muito vinculada ao Brasil, rompendo em certa medida os tradicionais laços sociais, culturais e políticos fronteiriços. Ao mesmo tempo, o *boom* comercial conferiu maior crescimento e vivacidade às povoações bolivianas – somente em Cobija a população aumentou de 22,3 mil para 46,3 mil de 2001 a 2012, uma das maiores taxas de crescimento de toda a Bolívia (INE, 2012)<sup>3</sup>. Todos os municípios da fronteira boliviana contam com elevado número de migrantes de outras regiões do país<sup>4</sup>. Steiman (2002, p. 107) ressalta a urbanização e os impactos socioespaciais ocasionados pelo aumento de fluxos territoriais e as transformações econômicas na fronteira amazônica:

A exportação de borracha, de peles e de madeira, inicialmente, e mais tarde, de drogas e precursores químicos, aliada às trocas comerciais realizadas entre as cidades-gêmeas no limite internacional, ampliaram a rede de relações das cidades da zona de fronteira e provocaram alterações na organização espacial. Se não foram capazes de propiciar acumulação interna de capital, exceto de forma extremamente concentrada e não reinvestida no local, essas atividades provocaram uma intensa urbanização, uma incipiente diferenciação na hierarquia urbana e a desagregação das atividades extrativas e de subsistência que prevaleciam na fronteira norte até então.

As políticas centralizadoras adotadas após a eleição de Evo Morales em 2005 trouxeram profundas mudanças ao Estado boliviano: a nacionalização dos hidrocarbonetos e a maior presença de órgãos estatais na fronteira estão entre os principais fatos que marcaram o período. Em cumprimento a uma norma constitucional que limita a posse de terras por estrangeiros em uma faixa de 50 km ao longo do limite político internacional, centenas de famílias de brasileiros – os “brasilianos” – foram removidas da zona rural do departamento de Pando e realocadas em assentamentos do Inkra no Acre, gerando indisposição na região. Tal norma esteve em vigor desde a Constituição boliviana de 1938, mas praticamente não havia sido colocada em prática – com a adoção da Constituição de 2009, está presente no artigo 262<sup>o</sup>. O controle também foi reforçado com a Lei de Desenvolvimento e Segurança Fronteiriça de 2011.

Em 2008 centenas de bolivianos deixaram Cobija e buscaram refúgio no Acre após enfrentamentos entre camponeses indígenas, partidários das reformas centralizadoras de Evo Morales, e setores da elite local, que pleiteavam maior autonomia departamental perante o governo central (MACHADO; RIBEIRO; MONTEIRO, 2014). O massacre de indígenas em Porvenir culminou na prisão do governador de Pando Leopoldo Fernandez, membro de uma tradicional família local, e trouxe tensão à região. Supostos militares bolivianos foram vistos à paisana nas ruas de Brasileia rondando os refugiados, representantes da elite pandina destituída, e provocando constrangimentos entre as autoridades (FIORI, 2008)<sup>5</sup>.

Bruslé (2012, p. 55) afirma que em Cobija a ausência de um controle estatal efetivo, com instituições formais atuantes, favoreceu o desenvolvimento de redes informais assentadas não na legitimidade política, mas no poder econômico: “a tradição de transgredir as leis é tão forte que se converteu em um *habitus* fronteiriço”. Brasileiros entrevistados, especialmente autoridades federais, queixaram-se da alta corrupção na Bolívia, a qual dificulta maiores avanços no processo de integração. Extorsão por policiais locais e guardas de trânsito, leis pouco claras aos estrangeiros (especialmente no trânsito e nos procedimentos migratórios), trabalho infantil e violação aos direitos humanos em presídios estão entre as principais menções. Afirmaram que pelo fato de o Brasil ser relativamente mais rico, bolivianos acreditam que o país tem a obrigação de arcar com os custos da integração. Também alegam que a “facilidade” que comerciantes bolivianos encontram no Brasil não tem reciprocidade na Bolívia. Alguns bolivianos entrevistados admitiram que o respeito às leis e a atuação dos órgãos de controle deixam a desejar quando se compara ao Brasil. Por outro lado, reclamaram do preconceito por parte de agentes da Receita Federal e Polícia Federal, dos empecilhos para transportar gêneros alimentícios ao Brasil (em Guajará-Mirim) e, apesar do maior controle, da violência no lado brasileiro – muitos afirmaram evitar atravessar a fronteira em determinadas horas do dia, temendo assaltos e roubos.

As elites intelectuais e políticas da área “core” brasileira historicamente olharam para a fronteira como um local estratégico de segurança nacional, militarização e constantes tensões geopolíticas, o que reforçou as tradicionais relações de estigma com os vizinhos. Durante a pesquisa de campo, verificou-se que o desmonte da feira Bras-Bol em Corumbá, um camelódromo onde trabalhavam muitos comerciantes bolivianos, causou mal-estar nas relações locais entre brasileiros e bolivianos. Segundo Costa (2015, p. 57),

práticas de controle e vigilância acabam por tornar explícitas as divisões nacionais e étnicas na fronteira, a partir das quais se estruturam as estratégias dos órgãos de governo, como a Polícia Federal, a Receita Federal, a Prefeitura de Corumbá e os critérios de inclusão e exclusão de grupos sociais na fronteira.

Paradoxalmente, a diminuição da integração informal (funcional) no nível local, em decorrência dos movimentos migratórios e da imposição de instituições do Estado boliviano, foi acompanhada pelo aumento da integração formal bilateral entre Brasil e Bolívia, principalmente nos governos do Partido dos Trabalhadores e Evo Morales, quando houve maior convergência ideológica em pautas internacionais e socioeconômicas. Projetos de integração sul-americana ganharam destaque, abrangendo obras de infraestrutura e cooperação fronteiriça. Os chamados Comitês de Integração Fronteiriça, iniciativa promovida pelo Ministério de Integração Nacional em coordenação com outros órgãos federais, estaduais e locais, vêm aos poucos incentivando debates sobre políticas públicas entre autoridades e representantes da sociedade civil de ambos os lados da fronteira. Na pesquisa de campo observou-se que a integração *top-down* promovida pelos comitês é um processo lento e dependente da predisposição das autoridades que atuam *in loco*. Em Guajará-Mirim–Guayamerín verificou-se a também a participação de lideranças estaduais e departamentais, que abordaram diferentes temáticas (GOVERNO DE RONDÔNIA, 2016). Representantes do poder público de ambos os países deram respostas contraditórias

quanto à atuação dos comitês e sua eficácia, mas certamente a iniciativa foi um importante passo rumo à resolução de divergências e à promoção da cooperação fronteiriça.

Com base na tipologia de Tito C. Machado de Oliveira (2005), pode-se afirmar que as cidades-gêmeas analisadas estão passando por um processo de transição entre “território perigoso”, caracterizado por alta integração informal (funcional) e pouca atuação dos Estados, para “fronteira viva”, com equilibrada integração funcional e institucional. Alguns processos de integração espontâneos foram rompidos pela maior presença institucional estatal, mas seria precipitado falar de uma “burocratização” da fronteira. Já de acordo com os critérios do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2005), este segmento da Zona de Fronteira apresenta tanto elementos de fronteira “capilar”, com predominância de trocas difusas no nível local e integração espontânea, quanto de “sinapse”, como o crescente nível de trocas para além do âmbito local, o alto fluxo de turistas comerciais e o apoio dos respectivos Estados a projetos de infraestrutura e urbanização. Vale observar que essa Zona de Fronteira conta com alguns núcleos populacionais gêmeos em fase de “nascimento”, como é o caso da Vila Evo Morales, defronte ao município acreano de Plácido de Castro, e da Vila Buena Vista, próxima ao município rondoniense de Costa Marques – o crescimento de ambas as vilas, com precária infraestrutura, é impulsionado pela atividade comercial (Figura 1).



Figura 1 – Bolivianas atravessando a ponte binacional Wilson Pinheiro sobre o rio Acre entre Brasileia (AC) e Cobija (Pando), inaugurada em 2006. Foto: Ferraro Jr. (Ago./2013).

## Educação

As desigualdades entre Brasil e Bolívia são muito salientes na área da educação. Nos três grupos de cidades-gêmeas verificou-se a frequência de bolivianos em escolas brasileiras, enquanto nas universidades bolivianas é recorrente a matrícula de alunos brasileiros, principalmente nos cursos de medicina (Tabela 2). O fluxo de alunos bolivianos nas escolas públicas brasileiras é maior nas cidades-gêmeas de Corumbá (MS)–Puerto Quijarro (Santa Cruz), sobretudo em decorrência das maiores assimetrias de infraestrutura e recursos nessa fronteira. Em 2013, a prefeitura informou que mais de 600 bolivianos em idade escolar estudavam no município, o que equivalia a quase 4% do total de alunos (VASCONCELOS, 2013).

Tabela 2 – Habitantes de municípios brasileiros que frequentam faculdades, escolas ou creches no exterior (número de indivíduos e percentual sobre o total de estudantes do município)<sup>10</sup>.

Município	Número de estudantes	Percentual do total municipal
Corumbá (MS)	170	0,50%
Ladário (MS)	16	0,23%
Guajará-Mirim (RO)	153	1,03%
Brasileia (AC)	238	3,41%
Epitaciolândia (AC)	343	6,13%

Fonte: Compilado com base nos dados do IBGE Cidades (2010).

As relações de estigma são marcantes: em várias escolas foi relatada a prática de *bullying* contra bolivianos. Segundo professores e funcionários entrevistados, a palavra “boliviano” foi estigmatizada pelos próprios alunos bolivianos, como uma autonegação da identidade. No anseio de promover uma integração simétrica e intercultural, algumas escolas aderiram ao Projeto Escolas Bilíngues de Fronteira (PEIBF), idealizado pelo governo federal: periodicamente professores brasileiros discorrem sobre temas diversos em português nas escolas bolivianas, enquanto professores bolivianos fazem apresentações em espanhol nas escolas brasileiras<sup>6</sup>. Alguns professores afirmaram que as relações entre os profissionais de ambos os países são muito “formais” e a maior parte das iniciativas e recursos é proposta pelo lado brasileiro, o que dificulta o avanço do projeto<sup>7</sup>. Limitações burocráticas e econômicas quanto à travessia dos alunos brasileiros ao outro “lado” também foram apontadas como um obstáculo a projetos de integração escolar.

Diversas escolas da fronteira acreana e rondoniense optaram pelo espanhol como língua estrangeira, tratamento pouco observado nas escolas bolivianas em relação ao

português. Em 2005 foi adotada a Lei Federal nº 11.161, estabelecendo a introdução gradual do espanhol nas escolas brasileiras. Após a revogação da mesma lei em 2017, estados fronteiriços reagiram e passaram a se mobilizar para manter a obrigatoriedade do espanhol por meio da legislação estadual: a medida foi aprovada em Rondônia em 2018<sup>8</sup> e no Acre em maio de 2019<sup>9</sup>.

Junto às escolas corumbaenses mais próximas ao limite político – como o CAIC Padre Ernesto Sassida, onde quase 30% dos alunos são bolivianos (CLARO, 2015) – é possível observar alunos bolivianos pedindo carona ou aguardando conhecidos para regressar a Puerto Quijarro no final do dia. Tal fenômeno evidencia a flexibilização de normas jurídicas a fim de atender às necessidades do cotidiano fronteiriço – formalmente, menores de idade não podem ingressar no Brasil ou sair do país sem o acompanhamento dos pais ou autorização legal, mas na prática as autoridades fazem vista grossa. De acordo com Costa (2015, p. 41),

Os bolivianos, sobretudo aqueles que dependem de cruzar diariamente a linha divisória entre os países para sobreviver, vivenciam em Corumbá uma situação ambígua e marginal (no sentido de estarem à margem da sociedade, principalmente no que se refere aos direitos), nos interstícios das estruturas de poder, muitas vezes nos limites entre o legal e o ilegal.

Em Guajará-Mirim (RO) constatou-se a realização de programas de combate ao *bullying* em diversos estabelecimentos de ensino, o que, segundo professores, contribuiu para uma significativa diminuição dos preconceitos. Algumas instituições educacionais promoveram projetos culturais em conjunto com escolas bolivianas. Ao longo do dia podem-se observar crianças bolivianas e filhos de brasileiros residentes na Bolívia atravessando o rio Mamoré em direção ao Brasil, bem como bolivianos residentes no Brasil indo estudar na Bolívia. Em um gesto de incentivo à educação, as embarcações que fazem a travessia não cobram passagem dos estudantes. Em 2011, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) estimou que 150 estudantes atravessavam o rio diariamente (Figura 2).



Figura 2 – Porto de Guajará-Mirim às margens do rio Mamoré onde estudantes aguardam embarcação para Guayaramerín.  
Foto: Ferraro Jr. (Ago./2013).

Na fronteira de Brasileira/Epitaciolândia (AC) – Cobija (Pando) verificaram-se menos relatos de *bullying*, mas também menor frequência de bolivianos nas escolas brasileiras. Um estudo realizado por Silveira da Silva (2017) em seis escolas de Brasileira e Epitaciolândia em 2014 mostrou que apenas 23 alunos eram bolivianos. Por outro lado, Cobija é a cidade da fronteira com maior frequência de alunos brasileiros no ensino superior, em especial na Universidade Amazônica de Pando (UAP) e Universidade Técnica Privada Cosmos (UNITEPC).

Segundo professores e diretores dessas instituições, em algumas turmas mais de 80% dos alunos são brasileiros. Também relataram que a relação com os colegas bolivianos nem sempre é amistosa: “brasileiros tendem a formar grupos isolados” e “se sentem superiores aos colegas bolivianos”. Devido aos menores preços, à proximidade com o Brasil e à boa infraestrutura urbana, parte considerável dos estudantes brasileiros reside em Cobija. Outra desigualdade acentuada é a diferença salarial: segundo os entrevistados da área da educação, a remuneração dos professores brasileiros é significativamente maior que a praticada na Bolívia. Vale ressaltar que os funcionários públicos da fronteira boliviana contam com o chamado “subsídio de fronteira”, recebendo 20% a mais que os salários praticados em outras regiões do país<sup>11</sup>.

Em uma situação de indisposição com o aparato estatal, coordenadores de escolas públicas brasileiras mencionaram os entraves burocráticos para matricular alunos estran-

geiros, como a exigência de permissão da Polícia Federal e a tradução juramentada dos documentos para o português. O valor da tradução é por vezes um obstáculo proibitivo à matrícula de crianças bolivianas de baixa renda. Por cada irregularidade a escola é passível de ser punida financeiramente ou não receber o devido repasse.

Nas três fronteiras observou-se a participação de escolas nos desfiles cívicos de ambos os países, ainda que a frequência varie de uma para outra. Em Guajará-Mirim, no dia da independência boliviana, 6 de agosto, é feriado municipal (Dia da Bolívia), enquanto o 7 de setembro é feriado em Guayaramerín. Na fronteira acreana moradores de ambos os lados se queixaram de que a integração educacional e cultural tem perdido força.

## Saúde

Assim como a educação, a saúde é marcada pela elevada frequência de bolivianos na rede pública brasileira. Apesar de o SUS garantir apenas o atendimento emergencial a estrangeiros, há alta procura por tratamentos especializados e maternidade. Entrevistados afirmaram que bolivianas buscam dar à luz em hospitais do Brasil para que seus filhos possam ter a cidadania brasileira e contar com maiores direitos e facilidades quanto aos programas assistenciais, aos serviços públicos e a demais trâmites migratórios. Segundo Costa (2015, p. 40), os bolivianos nascidos no Brasil “acionam suas identidades de ‘brasileiros’, sobretudo quando necessitam de serviços e direitos do lado brasileiro da fronteira, como acesso à educação, à saúde, à moradia e ao trabalho”. Fenômeno semelhante foi observado em outras cidades-gêmeas com elevadas assimetrias socioeconômicas, principalmente na Zona de Fronteira Brasil-Paraguai (FERRARO JR., 2011). Vale destacar que os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) da Bolívia não revelam um percentual muito elevado de residentes nos municípios bolivianos nascidos no exterior (Tabela 3) – a categoria “residentes nascidos no exterior” pode abranger também brasileiros residentes na Bolívia.

Tabela 3 – População de municípios bolivianos por local de nascimento (absoluta e percentual).

Local de Nascimento	Cobija (Pando)		Guayaramerín (Beni)		Puerto Suárez (Santa Cruz)		Puerto Quijarro (Santa Cruz)	
Município	24.022	51,92%	27.005	64,58%	14.621	73,73%	8.720	52,34%
Outro lugar da Bolívia	21.279	45,99%	14.080	33,67%	4.882	24,62%	7.383	44,32%
Exterior	966	2,09%	729	1,74%	326	1,64%	556	3,37%
<b>Total</b>	<b>46.267</b>	<b>100,00%</b>	<b>41.814</b>	<b>100,00%</b>	<b>19.829</b>	<b>100,00%</b>	<b>16.659</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: compilado pelo autor com base no Censo 2012 do INE.

No geral, os municípios de fronteira recebem recursos correspondentes ao tamanho de suas populações. O atendimento à população das cidades vizinhas bolivianas

é um fator que sobrecarrega o sistema de saúde local em diferentes medidas. Por meio de “subterfúgios ilegais”, como comprovantes de residência falsos, alguns bolivianos logram obter o cartão do SUS mesmo sem residir no Brasil (FERREIRA; MARIANI; BRATTICEVIC, 2015, p.1144). Já os que não possuem o cartão são atendidos de acordo com a discricionariedade dos hospitais: alguns entrevistados relataram que já tiveram o atendimento recusado. Um estudo realizado por Tamaki et al. (2008, p. 77, apud SILVA, 2010) apontou que um dos principais problemas de saúde na fronteira decorre da “falta de definição do direito e do financiamento à saúde da população não residente no país”. Médicos e diretores de hospitais informaram que sem o cartão não é possível registrar o atendimento no sistema, então para o SUS é como se eles não existissem – não há qualquer repasse pelos serviços prestados. De acordo com Silva (2010, p. 69), as bases de dados do Ministério da Saúde são pouco fidedignas quanto ao número de estrangeiros atendidos em virtude “do medo do estrangeiro se identificar como tal e ser furtado do atendimento, das inconformidades no registro da informação ou por conta de o sistema não permitir o registro da nacionalidade”. Políticas públicas como o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras), que preveem maior dotação de recursos para os municípios fronteiriços, tiveram resultados pouco conclusivos até o momento.

Das cidades-gêmeas visitadas, Corumbá (MS) foi a que mais apresentou reclamações referentes à sobrecarga no sistema público de saúde, o que mais uma vez evidencia maior nível de desigualdade e assimetria nesta fronteira. Estimativas de Ferreira, Mariani, Oliveira Neto (2015, p. 81) apontam que no Pronto Socorro e na Santa Casa entre 10% e 16% da população atendida seja boliviana – percentual que aumenta nas unidades de saúde próximas ao limite fronteiriço. Moradores informaram que no passado, quando Puerto Quijarro e Puerto Suárez eram pequenos povoados, era maior a frequência de mulheres que davam à luz em hospitais brasileiros.

Em Guajará-Mirim (RO) observou-se uma demanda relativamente menor pelos hospitais brasileiros, mas autoridades locais também se queixam de sobrecarga, especialmente em decorrência de acidentes graves de trânsito – o município boliviano conta com alta circulação de motocicletas e, como nas demais cidades bolivianas da fronteira, é raro o uso de capacetes. Em 2017, o prefeito tentou firmar um acordo com autoridades da Bolívia para a divisão dos custos com atendimento de bolivianos na rede pública de saúde (FREITAS Jr., 2017). Curiosamente, na fronteira acreana constatou-se o fenômeno inverso: um considerável fluxo de brasileiros aos centros médicos bolivianos, públicos e particulares. Por ser capital departamental, Cobija conta com mais equipamentos públicos do que Brasileira e Epitaciolândia. Para alguns tratamentos especializados, brasileiros muitas vezes se dirigem a Cobija ou à capital Rio Branco. O sistema público de saúde boliviano não é gratuito: ainda que se cobrem valores modestos, muitos bolivianos de baixa renda optam pelos hospitais públicos brasileiros.

No maior hospital de Cobija, o Roberto Galindo Terán<sup>12</sup>, é possível encontrar estudantes brasileiros praticando residência e, nos corredores, anúncios de clínicas particulares brasileiras que realizam determinados exames não disponíveis no lado boliviano. Os serviços de saúde se complementam: a procura de brasileiros por consultórios odontológicos e clínicas especializadas particulares de Cobija e, em menor escala, de Guayamerín, é um fenômeno recorrente. Nesta última, observou-se um fluxo significativo

de brasileiros em busca de atendimento oftalmológico pelas Brigadas Médicas Cubanas, com caravanas provenientes do interior de Rondônia e Mato Grosso. A cooperação cubana também esteve presente no centro de diagnósticos de Puerto Suárez – mais de 700 médicos cubanos operam em toda a Bolívia (TAMAYO, 2018).

A Bolívia também recebeu suporte do governo japonês, que equipou o hospital Roberto Galindo, e do Brasil, que em certas ocasiões doou vacinas, ademais de prestar assistência no combate a epidemias de dengue, especialmente em Guayaramerín. O barco-hospital de Rondônia, Walter Bartolo, realiza atendimento itinerante tanto de ribeirinhos brasileiros quanto de bolivianos ao longo do rio Guaporé (GOVERNO DE RONDÔNIA, 2017). Venezuelanos também auxiliaram na prestação de serviços médicos, na construção de estradas, em programas de alfabetização no campo e na oferta de bolsas de estudo.

Um entrave significativo à atuação dos profissionais da saúde na fronteira acreana é o impedimento da passagem de ambulâncias bolivianas para o Brasil. Médicos bolivianos afirmaram que em determinadas situações pacientes brasileiros precisam ser levados para Rio Branco, mas os órgãos de controle brasileiros restringem o acesso das ambulâncias. Relataram que, apesar da existência de acordos com o estado do Acre, as autoridades aduaneiras só reconhecem acordos no âmbito federal. O transporte é feito então no período noturno, após o fechamento da aduana. No momento de realização da pesquisa, Brasileira e Epitaciolândia contavam com duas ambulâncias, enquanto Cobija – aproximadamente quinze. Até 2015 a capital de Pando não possuía o seu próprio corpo de bombeiros<sup>13</sup>: em situações de emergência, como incêndios prediais e florestais, os bombeiros brasileiros atravessavam o limite para prestar auxílio<sup>14</sup>. Nas últimas grandes enchentes do rio Acre, autoridades brasileiras e bolivianas atuaram em conjunto para evacuar as áreas de risco e amenizar os prejuízos.

## Indicadores das Assimetrias

Na Tabela 4 apresentamos alguns indicadores quantitativos que denotam os diferentes graus de assimetria entre as cidades-gêmeas. Devido à escassez de indicadores municipais comparáveis, foram selecionados como *proxies* apenas aqueles cuja definição do parâmetro coincide nos censos brasileiro e boliviano<sup>15</sup>. Os dados apontam para um maior nível de trabalhadores por conta própria e dependência do comércio nos municípios bolivianos. Assim como havíamos constatado com os aspectos da interação transfronteiriça relacionados à saúde, educação e segurança, alguns indicadores socioeconômicos (energia elétrica, coleta de lixo, computador e internet por domicílio) evidenciam que as desigualdades e as assimetrias são maiores na fronteira Mato Grosso do Sul–Santa Cruz, exatamente onde a estigmatização em relação à população boliviana é mais saliente. Já nas fronteiras Rondônia–Beni e Acre–Pando, menores são as assimetrias e a estigmatização – inclusive, na última, a categoria “computadores por domicílio” apresenta resultados mais positivos no município boliviano, embora o acesso à internet seja muito semelhante ao dos municípios brasileiros<sup>16</sup>. Ainda que os dados contenham defasagem temporal – uma vez que os últimos censos no Brasil e na Bolívia foram realizados, respectivamente, em 2010 e 2012 –, trazem indícios significativos quanto ao nível das desigualdades entre as urbes fronteiriças.

Tabela 4 – Indicadores socioeconômicos das cidades-gêmeas da fronteira Brasil-Bolívia.

Municípios	Domicílios com energia elétrica	Domicílios com coleta de lixo (serviço de limpeza) <sup>1</sup>	Domicílios com computador	Domicílios com computador e acesso à internet / acesso à internet <sup>2</sup>	População que trabalha por conta própria	População que trabalha em comércio e serviços <sup>3</sup>
Corumbá (BRA)	97,36%	84,31%	30,69%	24,33%	19,56%	18,77%
Ladário (BRA)	98,86%	84,80%	29,85%	23,78%	17,32%	13,26%
Puerto Suárez (BOL)	88,27%	31,40%	18,25%	10,01%	43,14%	23,38%
Puerto Quijarro (BOL)	93,35%	68,08%	21,10%	9,20%	50,22%	42,40%
Guajará-Mirim (BRA)	96,78%	65,18%	26,99%	20,13%	24,34%	16,35%
Guayaramerín (BOL)	89,62%	68,91%	17,16%	6,07%	47,19%	26,81%
Brasileia (BRA)	92,53%	60,59%	19,27%	12,92%	26,73%	10,54%
Epitaciolândia (BRA)	93,62%	66,45%	19,86%	15,55%	30,80%	12,21%
Cobija (BOL)	91,73%	65,23%	31,86%	12,94%	36,14%	26,69%

Fonte: compilado pelo autor com base em dados do IBGE Cidades (2010) e do INE (2012).

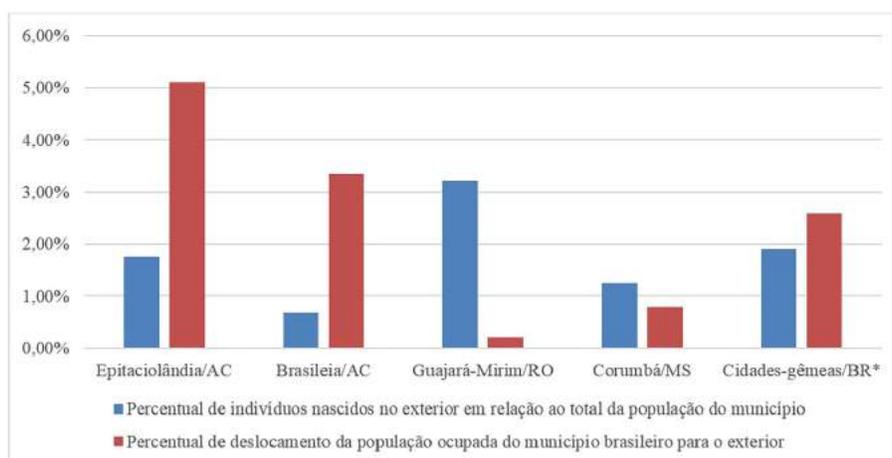
Observações:

<sup>1</sup> No IBGE selecionamos “lixo coletado por serviço de limpeza”, ignorando o indicador “coletado em caçamba do serviço de limpeza”; do mesmo modo, nas planilhas do INE selecionamos “utilizan el servicio público de recolección (carro basurero)”, ignorando “depositan en el basurero público o contenedor”. Se levamos em conta ambos os indicadores, a zona de fronteira sul-mato-grossense continua com uma margem consideravelmente acima do “lado” boliviano, enquanto na zona rondoniense os indicadores ficam muito próximos e na acreana a margem boliviana supera a brasileira.

<sup>2</sup> Enquanto o IBGE especifica “microcomputador com acesso à internet”, o INE não deixa claro se o “Servicio de Internet” é por computador ou celular – há também a categoria “Servicio de telefonía fija o celular”. Se “internet” se referir tanto a celular quanto computador, a assimetria é ainda mais acentuada.

<sup>3</sup> No IBGE obtivemos os dados na categoria “Trabalhadores dos serviços, vendedores dos comércios e mercados”, enquanto no INE em “Trabajadora/or de los servicios y vendedores”. Vale ressaltar que os critérios de atribuição não são exatamente congruentes, mas ainda assim podemos ter uma estimativa do grau de assimetria.

Também com base em dados do IBGE (Figura 3), podemos verificar que Cobija, possivelmente pela proximidade com o Brasil e por ser capital regional, atrai um maior percentual de trabalhadores brasileiros, que se deslocam diariamente de Brasileira e Eptaciolândia – os percentuais estão consideravelmente acima da média das cidades-gêmeas fronteiriças brasileiras. Já Corumbá, apesar de ter registrado percentuais baixos, conta com uma população significativamente maior que as demais, o que a coloca numa posição de liderança se levarmos em conta números absolutos. Guajará-Mirim apresenta maior percentual apenas em número de residentes estrangeiros<sup>17</sup>. Consideramos que tanto o percentual de indivíduos nascidos no exterior (naturalizados e estrangeiros) quanto o percentual da população que se desloca ao exterior por motivo de trabalho (“deslocamento da população ocupada”) são indicadores que em parte refletem o nível da integração funcional de cada cidade-gêmea<sup>18</sup>.



\* Para calcular a média, levamos em consideração 35 cidades-gêmeas brasileiras – descartamos Chuí/RS como *outlier*. Ver Ferraro Jr., 2019.

Figura 3 – Aspectos da Integração Funcional.  
Fonte: IBGE Cidades, 2010.

Em relação à integração formal, há alguns elementos que indicam a crescente presença de instituições estatais e da sua participação no processo de formalização da integração local: nos três grupos há postos da Receita Federal e da Polícia Federal, bem como representações consulares de ambos os países. Ademais, foram contemplados pelo Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos, que entrou em vigor em janeiro de 2009<sup>19</sup>. Tendo em vista esses aspectos objetivos da integração formal e funcional, reafirmamos a classificação dessas cidades-gêmeas, apresentada na primeira seção, como “fronteiras vivas” e “capilares”, com alguns elementos de “sinapse”.

## Conclusão

As desigualdades socioeconômicas e as assimetrias na oferta de serviços públicos constituem um dos principais fatores que determinam a direção dos fluxos transfronteiriços. Nesse sentido, a dicotomia entre abertura e fechamento da fronteira no que concerne ao acesso de bolivianos a serviços públicos no Brasil impacta diretamente as relações sociais e políticas locais, muitas vezes relegadas ao nível da integração funcional informal. A tensão entre a fronteira e o Estado, representada respectivamente pelo choque entre essas funcionalidades e as limitações institucionais da soberania territorial, é um elemento inerente à geopolítica urbana dessas regiões. A “paradiplomacia” dos municípios fronteiriços, beirando a informalidade em uma lógica de sobrevivência, rompe com as limitações burocráticas dos órgãos centrais nacionais, visto que o estabelecimento de acordos formais no nível das chancelarias é um processo demasiado moroso para atender ao dinamismo das demandas locais.

As desigualdades socioeconômicas entre ambos os países não apenas elevam a demanda por serviços públicos do “lado” brasileiro, como também contribuem para a consolidação de relações de estigma e prestígio. Nas cidades-gêmeas com desigualdades mais evidentes, maiores são as desconfianças quanto aos benefícios dos processos de integração<sup>20</sup>. As cidades bolivianas certamente são beneficiadas pela condição de fronteira: o alto fluxo de consumidores e varejistas brasileiros conferiu grande impulso ao seu desenvolvimento comercial e a proximidade com o Brasil permite que seus moradores contem com uma oferta de serviços públicos não disponíveis em outras regiões da Bolívia. Já na perspectiva dos municípios brasileiros, há maiores clivagens no que concerne aos atores locais beneficiados ou prejudicados pela situação de fronteira.

Apontados os principais elementos de desigualdade que condicionam os fluxos transfronteiriços, faz-se necessário realizar pesquisas comparadas que forneçam dados precisos quanto às carências e demandas pelos serviços públicos nas cidades-gêmeas, a fim de subsidiar a formulação de políticas públicas pertinentes. Vale mencionar que diversos trabalhos abordaram as demandas por serviços públicos em Corumbá/MS, realizados principalmente por pesquisadores da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, mas são poucos os trabalhos em perspectiva comparada entre as cidades-gêmeas da fronteira Brasil—Bolívia.

A realidade *sui generis* dos municípios fronteiriços torna imprescindível um tratamento diferenciado por parte dos governos nacionais, principalmente em questões de segurança, educação e saúde – esferas em que as assimetrias entre as nações geram maior impacto social. Tal diferenciação deve ser complementada por projetos de integração bilateral e multilateral, sem os quais o alcance das políticas públicas ficará limitado a perpetuar as desigualdades pré-existentes.

## Referências Bibliográficas

ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários). Empresas de navegação transportam alunos bolivianos e brasileiros gratuitamente em Guajará-Mirim (RO). 12 maio 2011.

BOLIVIA. *Constitución Política del Estado* (CPE), 7 fev. 2009.

Vicente Giaccaglini Ferraro Jr.

\_\_\_\_\_. *Decreto Supremo nº 21.137*, de 30 de novembro 1985.

\_\_\_\_\_. *Ley de Desarrollo y Seguridad Fronteriza*, de 4 de abril de 2011.

BRAGA, W. Hospital na Bolívia decreta emergência e bolivianos podem superlotar unidades na Fronteira. *O Rio Branco*, Acre, 05 abr. 2019.

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

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.737, de 12 de janeiro de 2009, referente ao Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos, celebrado em Santa Cruz da Serra, em 8 de julho de 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *IBGE Cidades 2010*, 2018.

BRUSLÉ, L. P. Frontera Bolivia con Brasil, nuevos esquemas fronterizos en el marco de la integración continental y de la integración nacional: el ejemplo de Pando. *Revista Estudios Fronterizos*, v. 1, n. 1, p. 47-67. La Paz, Bolívia, 2012.

CLARO, N. Prefeitura de Corumbá entrega a climatização da Escola Municipal CAIC. *Correio de Corumbá*, Corumbá, 24 nov. 2015.

COSTA, G. V. L. Os bolivianos em Corumbá-MS: conflitos e relações de poder na fronteira. *Mana*, v. 21, n. 1, p. 35-63. Rio de Janeiro, 2015.

FERRARO JR., V. G. Assimetrias socioeconômicas e fluxos territoriais na fronteira Brasil-Paraguai: Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. In: II Seminário de Estudos Fronteiriços. *Anais*. Corumbá: UFMS, 2011.

\_\_\_\_\_. A Integração nas cidades-gêmeas da fronteira Brasil-Bolívia: elementos de cooperação e conflito. *Tempo da Ciência*, v. 25, n. 50, p. 79-92, 2018.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento e integração das fronteiras brasileiras: análise comparada dos Arcos Norte, Central e Sul. In: LUDWIG, F. J.; BARROS, L. S. (Orgs.). *(Re)Definições das Fronteiras: os desafios para o Século XXI*, p. 177-210. IDESF, 2019.

FERREIRA, C. M. P. G.; MARIANI, M. A. P.; OLIVEIRA NETO, A. F. de. O projeto Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras em Corumbá-MS, Brasil. *Revista GeoPantanal*, v. 10, p. 71-92, 2015.

FERREIRA C. M. P. G.; MARIANI M. A. P.; BRATICEVIC S. I. As múltiplas fronteiras presentes no atendimento à saúde do estrangeiro em Corumbá, Brasil. *Saúde Soc.*, v. 24, n. 4, p. 1137-1150, out.-dez., 2015.

FREITAS JR. Brasil e Bolívia discutem impasse de gastos com pacientes bolivianos em Rondônia. *G1*, 04 nov. 2017.

FIORI, M. Polícia Federal expulsa supostos espões bolivianos do país. *Agência Brasil*, Brasília, 23 set. 2008.

GOVERNO DE RONDÔNIA. Comitê de Integração Fronteiriça se reúne em Guajará-Mirim com o desafio de consolidar integração do Brasil com a Bolívia. Portal do Governo do Estado de Rondônia, Rondônia, 25 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Barco Hospital atende comunidades ribeirinhas no rio Guaporé até dia 4 de julho. Portal do Governo do Estado de Rondônia, Rondônia, 23.06.2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil em Síntese: informações do IBGE sobre os municípios e estados do Brasil. Censo 2010.

INE – Instituto Nacional de Estadística. Bolivia: indicadores sociales y económicos según departamento y municipio. Censo 2012.

LIMA, A. Sequestro de acreano por polícia boliviana pautada a bancada federal do Acre em Brasília. *O Alto Acre*, 27 fev. 2017.

MACHADO, L. O.; RIBEIRO, L. P.; MONTEIRO L. do R. C. Geopolítica fragmentada: interações transfronteiriças entre o Acre (BR), o Peru e a Bolívia. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, v. 23, n. 2, p. 15-30, 2014.

OLIVEIRA, T. C. M. de. Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos. In: OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). *Território sem limites: estudos sobre fronteiras*, p. 377-408. Campo Grande: UFMS, 2005. 648 p.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993. 270 p.

SILVA, W. A. *Fronteira e regionalização da saúde: os dilemas da microrregião de Corumbá-MS*. 74 p. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2010.

SILVEIRA da SILVA, L. L. Aspectos do Quadro Educacional nos Confins Amazônicos: O caso da Conurbação Brasileira-Epitaciolândia. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia/Departamento de Geografia da UFES*, p.72-93. Janeiro-junho, 2017.

Vicente Giaccaglini Ferraro Jr.

STEIMAN, R. A. *Geografia das Cidades de Fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)*. 117 p. Dissertação (Mestrado) – PPGG/UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.

TAMAYO, I. P. Gobierno otorga \$us 1.000 por mes por cada médico cubano. *El Deber*, 26 nov. 2018.

VASCONCELOS, N. Para dar escola a 659 bolivianos, Corumbá gasta R\$ 1,4 milhão por ano. *Campo Grande News*, 22 mar. 2013.

Recebido em: 31/10/2019      Aceito em: 6/11/2019

---

<sup>1</sup> Pesquisa realizada em parte com recursos da Alba Cultural. Foram entrevistados 80 brasileiros e bolivianos, em 2013, nos três grupos de cidades-gêmeas, dentre professores, diretores, estudantes, médicos, representantes do poder público municipal, estadual e federal, policiais, bombeiros, consules, comerciantes, empresários e prestadores de serviço.

<sup>2</sup> Pesquisas realizadas na fronteira Brasil-Paraguai tiveram constatações semelhantes. Ver Ferraro Jr., 2011.

<sup>3</sup> No mesmo período a população de Puerto Suárez aumentou de 15,2 mil para 19,8 mil, a de Puerto Quijarro de 12,9 mil para 16,6 mil, e a de Guayamerín de 40,4 mil para 41,8 mil (INE, 2012).

<sup>4</sup> Os municípios brasileiros também contam com elevado percentual de habitantes nascidos em outros locais, embora os números sejam relativamente inferiores aos dos municípios bolivianos. A população “natural do município” equivale a 81,25% em Corumbá (MS), 61,32% em Ladário (MS), 74,38% em Guajará-Mirim (RO), 75,27% em Brasileia (AC) e 65,37% em Epitaciolândia (AC) (IBGE, 2010).

<sup>5</sup> Outra alegada violação da soberania territorial ocorreu em fevereiro de 2017, com a prisão de um brasileiro pela polícia boliviana supostamente em Epitaciolândia – o caso chegou, inclusive, às chancelarias e ao Congresso Nacional (LIMA, 2017). Em protesto, a família do brasileiro bloqueou o acesso às pontes internacionais por dias, até a desobstrução ser efetivada por órgãos brasileiros.

<sup>6</sup> Tais constatações foram feitas com base na pesquisa de campo em 2013. Faz-se necessário realizar um acompanhamento para verificar a atual situação do programa nas diferentes escolas.

<sup>7</sup> A grande maioria das pesquisas sobre a fronteira Brasil-Bolívia foram realizadas por instituições brasileiras. Parte significativa do material elaborado por autores bolivianos limita-se a informes e relatórios de órgãos governamentais.

<sup>8</sup> Língua Espanhola será obrigatória no Ensino Médio a partir de 2019 em Rondônia, *Tudo Rondônia*, 22 out. 2018.

<sup>9</sup> Deputados aprovam projeto e Espanhol se torna disciplina obrigatória nas escolas acreanas, *Folha do Acre*, 14 maio 2019.

<sup>10</sup> Não foi possível desagregar os dados do IBGE de estudantes do nível superior dos demais níveis, mas a pesquisa de campo revelou que a maior parte das observações quanto ao número de indivíduos que frequentam “escolas ou creches no exterior” (Tabela 2) corresponde aos brasileiros que estudam em universidades particulares da Bolívia.

<sup>11</sup> Decreto Supremo nº 21.137, de 30 de novembro de 1985, art. 12.

<sup>12</sup> Cabe destacar que em abril de 2019 o hospital decretou emergência por falta de insumos e pessoal, o que causou apreensão nos hospitais brasileiros (BRAGA, 2019).

<sup>13</sup> Por exceção da brigada do aeroporto.

<sup>14</sup> Nas entrevistas, bombeiros brasileiros se queixaram do tratamento dado por algumas autoridades bolivianas, afirmando que em determinadas ocasiões lhes cobraram pedágio para transitar.

<sup>15</sup> Indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano apresentam distorções que dificultam a realização de comparações.

<sup>16</sup> A “estigmatização social” em relação à população boliviana foi avaliada através de entrevistas e relatos de brasileiros e bolivianos.

<sup>17</sup> Por “exterior” não há apenas “Bolívia”. No entanto, amostras por nível agregado por estado apontaram que a Bolívia corresponde a maior parte das observações. A categoria “nascidos no exterior (naturalizados e estrangeiros)” do IBGE deve ser abordada com cautela, pois, conforme observamos na pesquisa de campo, muitos bolivianos temem revelar sua condição e passar por problemas migratórios.

<sup>18</sup> Em uma análise comparada sobre os arcos Norte, Central e Sul (FERRARO JR., 2019), propusemos alguns critérios para operacionalizar a classificação de Tito C. Machado de Oliveira (2005) e do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2005).

<sup>19</sup> Decreto nº 6.737, de 12 de janeiro de 2009. As Localidades Vinculadas do Acordo são as seguintes: 1. Brasília a Cobija; 2. Guajará-Mirim a Guayeramirim; 3. Cáceres a San Matías e 4. Corumbá a Puerto Suarez.

<sup>20</sup> Ao todo, somente 45% dos brasileiros entrevistados afirmaram que as relações na fronteira são boas ou muito boas, enquanto dentre os bolivianos o número atingiu a marca de 82%. Contudo, tais dados não devem ser generalizados à população das cidades-gêmeas, haja vista que os entrevistados pertencem a grupos sociais específicos, que direta ou indiretamente lidam com questões relacionadas à transposição do limite político. Ademais, a limitação de recursos impossibilitou a seleção aleatória de amostras maiores e o fato de o condutor da pesquisa ser brasileiro pode ter gerado viés na resposta dos bolivianos entrevistados.



# Políticas de Segurança e Defesa das Fronteiras Paraguaias e Uruguaias com o Brasil

## Security and Defense Policies along the Paraguayan and Uruguayan Borders with Brazil

Maurício Kenyatta Barros da Costa<sup>i</sup>

Universidade de Brasília

Brasília, Brasil

**Resumo:** A segurança nas fronteiras é realidade multifacetada em que questões locais se articulam com problemas nacionais, regionais e internacionais. O presente artigo analisa os desafios securitários paraguaios e uruguaios na fronteira com o Brasil. O questionamento deste artigo é: as políticas paraguaias e uruguaias corroboram com a segurança fronteiriça e incorporam vetores explícitos de cooperação e integração fronteiriça com o Brasil? Argumenta-se que há desafios securitários nas duas fronteiras e nos três países estudados, mas que a cooperação bilateral eleva a qualidade e os resultados da segurança e defesa fronteiriça entre países vizinhos. Este artigo utilizou-se de documentos oficiais e da literatura de estudos fronteiriços e relações internacionais.

**Palavras-chave:** Fronteira Brasil-Paraguai; Fronteira Brasil-Uruguai; Fronteiras; Segurança Pública; Segurança Internacional.

**Abstract:** Border security is a multifaceted reality in which local issues are articulated with national, regional and international problems. This article analyzes the Paraguayan and Uruguayan security challenges along the border with Brazil. The central issue is: do Paraguayan and Uruguayan policies corroborate border security and incorporate explicit vectors of border cooperation and integration with Brazil? It is argued that security challenges exist on both borders and in the three countries studied but bilateral cooperation raises the quality and the results of border security and defense between the neighboring countries. This article used official documents and the literature on border studies and international relations.

**Keywords:** Brazil-Paraguay Border; Brazil-Uruguay Border; Borders; Public Security; International Security.

---

<sup>i</sup> Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da UnB. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional (GEPsi-UnB). Bolsista de Doutorado CNPq. mauriciodfgo@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0003-3524-3574>.

## Introdução

As fronteiras não se resumem às suas linhas demarcatórias que dividem territórios, tempos e histórias. O processo de produção de fronteiras não começa ou para na demarcação de linhas no território. As fronteiras não são um ponto fixo no espaço e no tempo, elas simbolizam a prática social de diferenciação (HOUTUM; NAERSEN, 2002). As fronteiras não são naturais aos espaços, elas são construções sociais que impõem uma nova verdade sobre a anteriormente existente, a verdade da realidade nacional sobre o território (DIENER; HAGEN, 2012; HOUTUM, 2011).

Neste artigo, as fronteiras são abordadas enquanto instituições que compõem as instituições territoriais do Estado. Por instituição, entende-se um conjunto de regras internas que governam o comportamento do Estado, sendo que muitas dessas regras perpetuam-se e tornam-se resistentes à mudança (NEWMAN, 2003). As fronteiras são mais do que linhas, as fronteiras como instituições de diferenciação e de mediação possuem as suas próprias instituições fronteiriças que dirigem o grau de inclusão ou de exclusão, o grau de permeabilidade, as leis que governam os movimentos transfronteiriços (NEWMAN, 2003). As fronteiras como instituições são estabelecidas por decisões políticas e reguladas por textos legais (PAASI, 2011). As fronteiras também são instituições no sentido político pois nenhuma vida econômica, política e social vinculada a regras poderia ser organizada sem elas (PAASI, 2011).

O conceito de fronteiras utilizado é o de que são ocorrências políticas geradas a partir de relações sociais, as quais, externamente, visam separar as coletividades e, internamente, unir um grupo por meio de práticas de discurso e das relações políticas, sociais, econômicas e culturais (HOUTUM, 2005; PAASI, 1996). Essa delimitação territorial produzida ao longo do tempo é constituída e reconstituída em termos de percepção, de importância e de ação na fronteira segundo o pensamento político ou a abordagem analítica utilizada (HOUTUM, 2005; MORACZEWSKA, 2010).

Neste artigo, o escopo de nossa investigação está restrito às dinâmicas securitárias presentes na fronteira. A escolha de duas fronteiras com o Brasil será pertinente para a verificação de uma realidade mais problemática do ponto de vista da segurança pública, sendo analisada a fronteira entre Brasil e Paraguai, e, por outro lado, uma realidade com menos índices críticos na área de segurança pública e maior integração fronteiriça, como no caso da fronteira entre Brasil e Uruguai. Nessas duas fronteiras, poderemos verificar as transformações existentes na instituição de desagregação da fronteira para uma gradual instituição de integração, ainda que isso não seja um processo linear. O novo contexto internacional e regional de globalização e integração regional ressaltam os desafios securitários na vanguarda dessas transformações e as respostas dos Estados como tentativas de lidar com essa transnacionalidade.

A investigação realizada neste artigo tem o intuito de responder à seguinte questão: as políticas paraguaias e uruguaias e suas iniciativas para a fronteira com o Brasil, notadamente nos campos da Defesa e da Segurança Pública, se mostram adequadas e incorporam vetores explícitos de cooperação e integração com o Brasil? Essa questão guiará o debate que aqui estabeleceremos com a literatura da área.

O argumento central é que, mesmo no caso brasileiro, ainda falta maior articulação entre as burocracias que atuam na fronteira e, de maneira geral, ainda é restrita a cooperação transfronteiriça com os vizinhos. Verifica-se que quanto maior a cooperação e o desenvolvimento da integração fronteiriça entre os países, mais eficientes e adequadas serão as políticas de segurança e defesa fronteiriças. A comprovação de cenários semelhantes ou mais incipientes no caso paraguaio e uruguaio justificaria as limitações securitárias desses Estados frente aos ilícitos transnacionais.

Este artigo é dividido em duas seções, para além dessa introdução e de sua conclusão. Na primeira seção, discutiremos a fronteira Brasil-Paraguai, enfocando principalmente os desafios e respostas do governo paraguaio, ainda que relacionando com algumas iniciativas brasileiras. Na segunda seção, faremos um exercício similar na fronteira entre Brasil e Uruguai. O intuito dessas seções é destacar algumas similaridades e distinções entre as políticas de segurança e defesa fronteiriças desses dois países com o Brasil.

## **A Fronteira Brasil-Paraguai: Desafios, Políticas e Integração**

O Paraguai tem uma fronteira de 3.425 km com três países, Argentina, Bolívia e Brasil. A fronteira com o Brasil é composta de trechos terrestres e fluviais. Os limites fluviais estão conformados pelos rios Paraná, Paraguai e Apa, enquanto os limites terrestres são conformados pela cordilheira de Mbaracay, de Amambay e pelo Salto do Guairá. As fronteiras paraguaias foram estabelecidas por meio de conflitos, alguns que envolveram perda territorial, como a Guerra do Paraguai (1864-1870), e outros que envolveram ganhos, ainda que possam ser relativizados, como a Guerra do Chaco (1932-1935). Esses conflitos foram seguidos de tratados que dariam o traçado original das fronteiras paraguaias, as quais ao longo do tempo seriam ajustadas ou acordadas em alguns pontos em que persistisse o litígio, como foi o caso da área que seria alagada pelo lago de Itaipu, quando da construção da hidroelétrica.

A fronteira entre Brasil e Paraguai é caracterizada pela diversidade cultural e pela grande presença de brasileiros no lado paraguaio da fronteira à frente de empreendimentos agrícolas. O avanço dos latifúndios nessas regiões, ainda que possa trazer benefícios econmicos, se não for sustentável socialmente e ambientalmente, pode ter custos elevadíssimos, ainda mais se conjugado a outras práticas econmicas não sustentáveis. A poluição do ar e do Aquífero Guarani e as tensões fundiárias são questões centrais na temática de segurança fronteiriça paraguaia. Tanto que a questão é tratada militarmente pela Comissão Interinstitucional da Zona de Segurança Fronteiriça (CIZOSEF), subordinada ao Ministério da Defesa paraguaio, que tem como função delimitar os 50 km de segurança fronteiriça, mapear a fronteira e controlar a legalidade das posseses fundiárias na faixa de fronteira paraguaia (PARAGUAY. MINISTERIO DA DEFENSA NACIONAL, 2016).

A questão do Aquífero Guarani é de extrema sensibilidade por ser um recurso valioso de água doce. Esse contexto faz com que essa região seja geopoliticamente central, já que a água, assim como o petróleo, é um dos recursos mais valiosos do

mundo. Nesse sentido, a sua poluição e o interesse de potências extrarregionais sobre o tema torna esse um desafio às soberanias dos Estados responsáveis pelo Aquífero (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai). Inclusive a alegada presença de grupos terroristas nessa região pelos EUA, assim como o treinamento de militares norte-americanos em parceria com os paraguaios em 2005, trouxe à tona a preocupação de uma potência extrarregional sobre esse espaço (FOGEL, 2008; OLIVEIRA, 2008; TALAVERA, 2008).

Pela perspectiva paraguaia, verifica-se que o contrabando (de droga, de armas, de outros bens), a expansão da produção de soja por produtores brasileiros, o controle da biodiversidade por atores extrarregionais e o controle e assédio da comunidade islâmica por atores extrarregionais são fatores que dificultam a integração fronteiriça e geram desconfiças em relação ao vizinho brasileiro. Além disso, cabe destacar as diferenças aduaneiras que geram tensões no plano diplomático, mas que também alimentam a rentabilidade dos ilícitos transfronteiriços que assolam o Brasil. Esses são os principais desafios paraguaios em suas fronteiras com o Brasil (FOGEL, 2008).

Outros desafios que devemos destacar referem-se à renegociação do acordo de Itaipu. Apesar da renegociação empreendida no período Lugano-Lula, a mesma ainda é alvo de críticas entre os paraguaios (GEMELLI, 2013). Para o Brasil, o tráfico de maconha e de cocaína que adentram o país pelo Paraguai são as principais preocupações em relação a essa fronteira (GEMELLI, 2013). Além disso, podemos destacar o tráfico de armas e de cigarros. Por fim, as diferenças tributárias que geram o efeito da arbitragem, fazendo que a vantagem comparativa entre os países induza o ingresso ilegal de produtos, incluindo também as drogas, em território brasileiro. Os centros comerciais de Pedro Juan Cabalero e Salto del Guairá são centrais nesse aspecto.

Em relação à cocaína, os estados brasileiros que mais relatam apreensões são Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e São Paulo, perfazendo a rota de entrada da cocaína no país, a qual advém, principalmente, da Colômbia, mas também da Bolívia e do Peru e adentra o país pelo Paraguai e Bolívia em direção aos grandes centros, principalmente São Paulo, mas também Rio de Janeiro e o Sul do Brasil. São Paulo é o principal destino, por conta dos portos e aeroportos que costumam ser as principais rotas de saída para seus destinos finais na Europa e na África (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016b; UNODC, 2016; UNODC, 2019).

Na América do Sul, em relação à maconha, o Paraguai é o país com mais áreas plantadas. Verifica-se, segundo relatório da ONU, que o Brasil também possui áreas plantadas de maconha e produção de cocaína em menor escala (UNODC, 2019). O Brasil se notabiliza mais como mercado consumidor e rota de saída, principalmente, para a Europa (Figura 1).

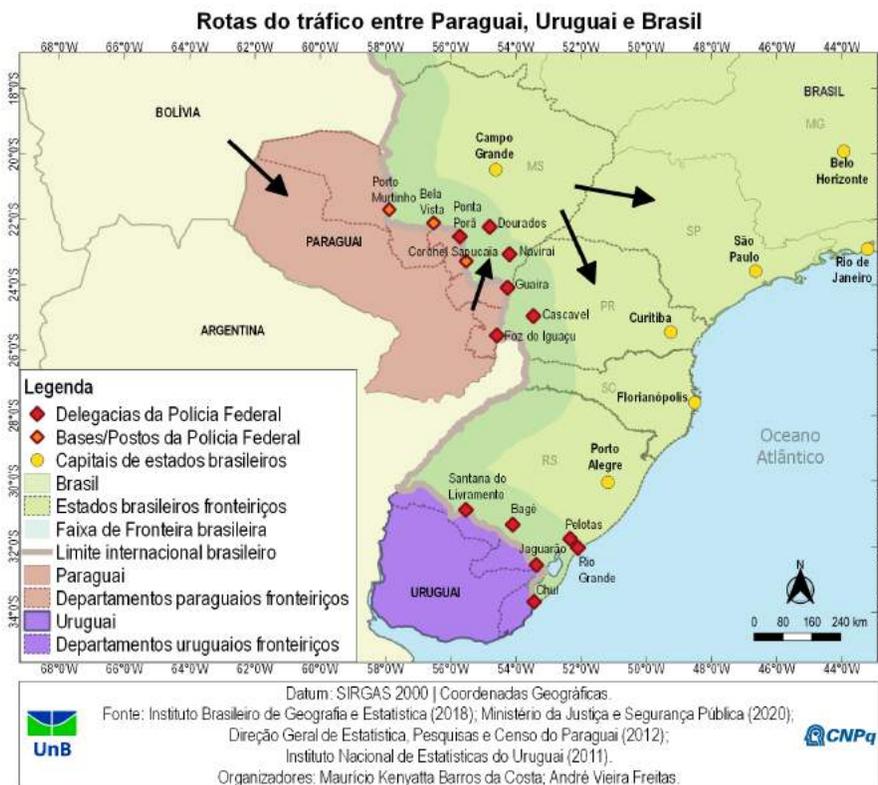


Figura 1 – Rotas do tráfico internacional de cocaína e maconha entre Brasil e Paraguai e Brasil e Uruguai

Na Figura 2, produzida para o Relatório Mundial sobre Drogas de 2019 do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, verifica-se a rota internacional do tráfico em perspectiva global. As rotas do tráfico internacional são estabelecidas a partir dos números de apreensões informadas pelos Estados membros por meio de questionário da ONU, onde há rotas com o traçado mais espesso significa que o número de apreensões foi maior. A ponta da seta indica o local de chegada da rota, enquanto o traçado indica um país de trânsito e no começo da seta está o país de onde ela sai. Rotas e outros dados que não estejam nos relatórios oficiais dos Estados membros não são identificados na figura. A metodologia utilizada pelo relatório pode ser verificada no mesmo (UNODC, 2019)

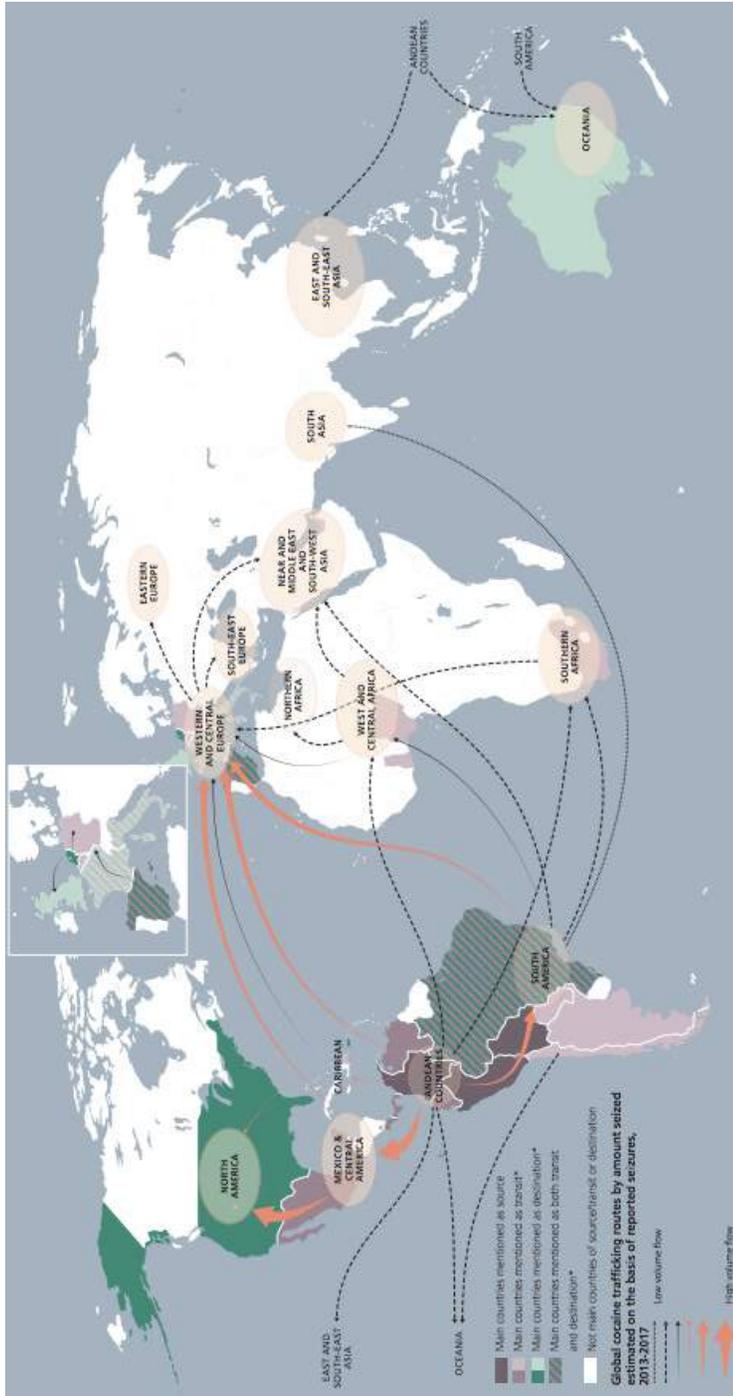


Figura 2 – Principais rotas do tráfico internacional de cocaína a partir do número de apreensões de 2013-2017  
Fonte: UNODC, 2019.

Dois desafios emergem da lógica do tráfico: a corrupção e a dificuldade de cooperação nas operações de repressão ao tráfico na fronteira. Os casos de corrupção afetam tanto servidores brasileiros quanto paraguaios, incluindo autoridades políticas. O dinheiro movimentado pelo tráfico é muito grande e incide sobre a economia, a política e as leis fronteiriças (FOGEL, 2008; JORNAL NACIONAL, 2011; GAÚCHA, 2015). A dificuldade em se cooperar em operações de repressão ao tráfico na fronteira tem gerado alguns incidentes, como a acusação formal do governo Paraguai de soldados brasileiros cruzarem a fronteira paraguaia e trocarem tiros com contrabandistas em solo paraguaio e, inclusive, com soldados paraguaios; assim como também há queixas brasileiras de a Marinha Paraguai cruzar a fronteira e trocar tiros com policiais federais Brasileiros em território do Brasil (DINIZ, 2015; CUCOLO, 2015; TRINDADE, 2013 apud PODER NAVAL, 2013).

No Paraguai, em 2005, foi adotada a primeira lei do país para as suas fronteiras. A Lei nº 2.532 de 2005, editada no governo de Nicanor Duarte Frutos e cujo teor é muito sucinto e voltado basicamente para o estabelecimento de uma Zona de Segurança Fronteiriça. Esta corresponde a um espaço de 50 quilômetros adjacentes às linhas de fronteira terrestre e naval (Art. 1º) no qual se veda a propriedade, o usufruto ou a participação condominial por parte de estrangeiros ou de pessoas jurídicas integradas majoritariamente por estrangeiros oriundos dos países vizinhos (Art. 2º). A lei incumbe ao Ministério da Defesa realizar as diligências necessárias para o estabelecimento da Zona de Segurança e para o inventário dos imóveis rurais nela existentes (Art. 6º e 7º). Esta lei, ao restringir-se à questão fundiária, dista muito de ser um dispositivo que alcance o diversificado conjunto de temas presentes nas fronteiras paraguaias. Sua edição foi amplamente interpretada como resposta à crescente presença de brasileiros exercendo atividades agrícolas nas regiões fronteiriças e não foi acompanhada, então, da edição de outros dispositivos ou de medidas que denotassem preocupação mais ampla com controles fronteiriços.

No Paraguai, a ausência de foco sobre as fronteiras no marco legal encontra correspondência no tratamento setorial para as questões de segurança, desenvolvimento e integração fronteiriça. Nesse país, observa-se apenas a preocupação com o fortalecimento dos controles fronteiriços, principalmente no campo migratório e aduaneiro. Ainda não há um modelo de gestão das fronteiras paraguaias, sendo estas cobertas por políticas setoriais que, em alguns casos, são de características gerais e não direcionadas às fronteiras. Alguns exemplos a ser destacados são o Plano de Ordenamento Territorial, o Plano Quinquenal 2013-2017 para a Tríplice Fronteira, o Programa Nacional Integrado de Impacto para o Paraguai 2011-2014 e o Plano Estratégico do Estado Paraguai de Combate à Lavagem de Ativos, Financiamento do Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição de Massa.

Durante o governo do Presidente Lugo foi criado o Comitê Interministerial de População (CIP), sob a coordenação do Ministério do Interior, para cuidar das políticas de povoação e fronteira. O objetivo geral do CIP é conduzir um programa para o efetivo ordenamento e desenvolvimento territorial do país e suas zonas de fronteira com base no fortalecimento dos governos locais, considerando, principalmente, as cidades gêmeas paraguaias (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009).

No âmbito do Mercosul foram criadas as Áreas de Controle Integrado. Na fronteira entre Brasil e Paraguai podemos destacar 4 Áreas assim na fronteira entre Foz do Iguaçu

(Brasil) e Ciudad del Este (Paraguai), Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), Mundo Novo, Guaíra (Brasil) e Salto del Guairá (Paraguai) e Santa Helena (Brasil) e Puerto Indio (Paraguai). Entretanto, apenas na área de Santa Helena e Puerto Indio há integração na parte de trânsito vicinal e turismo e na de modal rodoviário. As demais não apresentam nenhuma integração (BRASIL. RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2015).

Pela perspectiva paraguaia há alguns pontos no relacionamento bilateral que se desenvolvidos ou melhor discutidos podem potencializar a integração entre os dois países: a atividade comercial que inclui a comunidade islâmica de Ciudad del Este; a operação da Hidroelétrica Binacional de Itaipu; e os estudos sobre o Aquífero Guarani patrocinados pelo Banco Mundial (FOGEL, 2008). Esses são pontos sensíveis e importantes na agenda de interesses paraguaia para a integração fronteiriça.

Multilateralmente, a principal iniciativa em termos de cooperação e integração fronteiriça são aquelas desdobradas a partir do Mercosul. Antes, cabe destacar que as relações fronteiriças já existiam antes do Mercosul; entretanto, essa organização aumenta a atenção sobre as fronteiras e, inclusive, isso incide diretamente sobre as relações sociais na fronteira, as quais antes transcorriam com a baixa presença do Estado e o estabelecimento de relações sociais e comerciais sem a presença da fiscalização aduaneira e a distinção do que seja lícito de um lado e ilícito de outro (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009).

No âmbito do Mercosul, destaca-se o Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF) criado em 2002, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) criado em 2004, e o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF), em 2007. O objetivo do GAHIF é dar fluidez e harmonia nos relacionamentos entre as comunidades fronteiriças dos Estados do Mercosul em suas várias dimensões de integração. O FCCR a partir de seus comitês tem o intuito de propiciar a criação de uma visão comum sobre o desenvolvimento territorial sob o marco da integração, esta visão deve caracterizar-se por um desenvolvimento equilibrado, com sustentabilidade ambiental e coesão social, além de contemplar as particularidades das áreas fronteiriças. O intuito do GTIF é construir uma agenda comum sobre as fronteiras mercosulinas (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009).

Os limites dessas iniciativas no âmbito do Mercosul são evidentes. O GAHIF, por exemplo, se reuniu poucas vezes e obteve poucos êxitos. Isso se deve também ao envolvimento exclusivo dos governos nacionais sem participação das unidades subnacionais e de representantes das populações fronteiriças, em uma lógica totalmente *top-down*. Entre os temas tratados estão assistência médica hospitalar, os regimes aduaneiros e as denominadas comunidades fronteiriças vinculadas (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009). Já em relação ao FCCR, o principal problema é a diferença institucional das autoridades envolvidas de cada país membro, o que impede que a discussão seja encarada da mesma maneira entre os países-membros e no mesmo tom de prioridade (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009).

Verifica-se, no caso paraguaio, um desenvolvimento ainda inicial das políticas de segurança e defesa de suas fronteiras. Essas políticas são mais voltadas para o conflito de terras existente nessas áreas. Desse modo, percebe-se momentos de alusão ao imperialismo brasileiro tanto pela questão do avanço de brasiguaios, quanto das plantações de soja de brasileiros em regiões de fronteira paraguaia, assim como os questionamentos paraguaios em relação ao acordo da binacional Itaipu. Por outro lado, há a própria di-

nâmica da política paraguaia, a qual busca beneficiar-se de tal conflito social, política e economicamente. Em meio a isso, o crime organizado brasileiro, Primeiro Comando da Capital (PCC) e Comando Vermelho (CV) buscam atuar e aumentar sua influência na região. Destaca-se que os conflitos sociais paraguaios, assim como os brasileiros, transbordam para suas bordas, fazendo com que questões mais diretamente ligadas à segurança pública e defesa nacional dos dois países fiquem por vezes em segundo plano, não tendo o devido esforço conjunto de ambas as partes, ainda que iniciativas positivas como o Comando Tripartite na tríplice fronteira desses países com a Argentina possam ser mencionadas.

Políticas de segurança fronteiriça em estágio inicial somadas a uma fraca rede de proteção aprofundam os desafios securitários. A fronteira Brasil-Paraguai possui uma infraestrutura de segurança pública aquém da demanda securitária desse espaço. Ainda que a segurança não venha apenas do fortalecimento da infraestrutura de segurança, mas também do desenvolvimento socioeconômico, é preciso ter uma rede de proteção ao nível da dinâmica securitária do local.

O forte assédio pelo tráfico para controlar tal rota pode diminuir a eficiência da segurança, dando a impressão de um constante “enxugar gelo”, e elevar a vulnerabilidade do Estado, inclusive por meio de práticas de corrupção em distintas esferas do Estado.

## **A Fronteira Brasil-Uruguai: Desafios, Políticas e Integração**

As fronteiras terrestres do Uruguai têm a extensão de 1.564 km, dos quais 495 km são com a Argentina e 1.069 km são com o Brasil, sendo que 320 km de fronteiras são secas e o restante é composto por cursos fluviais, canais e lagoas (PUCCI, 2010). A fronteira Brasil-Uruguai é marcada, na parte oeste, pelo Rio Quaraí, afluente do Rio Uruguai, assim como pelas “Coxilhas de Santana”. Na parte leste, a fronteira é definida pelo Rio Jaguarão até seu deságue na Lagoa Mirim e pela porção sul dessa lagoa até o Rio Chuí. O estado brasileiro do Rio Grande do Sul compreende essa porção territorial lindeira com o Uruguai, tendo os municípios de Chuí, Santa Vitória do Palmar, Jaguarão, Erval, Aceguá, Bagé, Dom Pedrito, Santana do Livramento, Quaraí, Uruguaiana e Barra do Quaraí na fronteira com o vizinho uruguaio. Por sua vez, o Uruguai tem cinco departamentos lindeiros: Rocha, Treinta y Trés, Cerro Largo, Rivera e Artigas (PUCCI, 2010).

Diferentemente do Brasil, o Uruguai não tem o instituto da faixa de fronteira, sendo o mais próximo a isso para delimitar as porções fronteiriças uruguias com o Brasil o Acordo de Permissão de Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira Brasil-Uruguai que estabelece uma faixa de 20 km para o interior de cada um dos Estados a partir da linha divisora (ALMEIDA, 2015; RÓTULO; DAMIANI, 2010). Nos 20 km uruguias, em 2010, havia cerca de 150 mil habitantes, enquanto no lado brasileiro, no mesmo período, havia cerca de 180 mil habitantes (RÓTULO; DAMIANI, 2010). Em 2017, Brasil promulga o acordo de 2013 com o Uruguai que facilita a residência permanente de nacionais no país vizinho, o que também afeta diretamente as populações fronteiriças (BRASIL. Decreto n 9.089, 2017).

Em relação a essa fronteira, ela é percebida pelos tomadores de decisão brasileiros como um exemplo a ser replicado para as demais áreas fronteiriças do país, dado que o contexto geográfico que melhor caracteriza uma zona de fronteira é aquele integrado ou

formado por cidades gêmeas, como é o caso da fronteira uruguaio-brasileira (RÓTULO; DAMIANI, 2010). Nesse sentido, as fronteiras caracterizadas por cidades gêmeas, elevado fluxo fronteiriço e de maiores índices sociais potencializam a possibilidade de cooperação transfronteiriça e de arranjos binacionais para os desafios transnacionais.

Em meio a esse contexto, podemos citar os principais desafios destacados pelo Uruguai, segundo dados do Observatório Nacional sobre Violência e Criminalidade de 2013 do Ministério do Interior do Uruguai, o qual destaca que os crimes mais incidentes são homicídios, com destaque para Rivera. No caso de furto, podemos destacar Rocha e Artigas; no de roubo, destaca-se Rivera; enquanto o crime de abigeato é mais destacado em Artigas, Rivera e Treinta y Tres (SPANIOL, 2014). A problemática dos crimes fronteiriços é que, muitas vezes, os grupos que atuam de um lado da fronteira atuam do outro também, sendo que as cidades brasileiras apresentam elevados índices desses crimes também.

Cabe destacar o abigeato como um dos principais ilícitos transfronteiriços nessa região. Os dados da Polícia Federal, destacados por Spaniol (2014, p. 45), ressaltam, do lado brasileiro, principalmente, os crimes ambientais, os crimes que se encaixam na lei contra entorpecentes e no estatuto do desarmamento, o contrabando, o descaminho, o estelionato e a falsidade ideológica.

No intuito de lidar com esses desafios, Brasil e Uruguai assinaram o Acordo de Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, que estabelece a possibilidade de cooperação policial para investigação e diligências sobre situações e pessoas que possam estar vinculadas a algum delito. Apesar de importante, esse acordo não compreende em si a realidade fronteiriça, esbarrando nos limites dos Estados, pois no caso hipotético de perseguição policial em que o perseguido cruze a fronteira, os policias deveriam cessar a perseguição e entrar em contato com a polícia do outro lado para auxiliar na captura do fugitivo, o que dificulta as ações policiais nessas regiões, já que não há canais diretos e eficientes de comunicação entre as autoridades policiais dos dois países (ALMEIDA, 2015). A partir de 2019, a perseguição por policiais dos países membros do Mercosul em até 1 km dentro do país vizinho fica estabelecida, mas ainda será necessário avançar ainda mais na cooperação bilateral e regional para lidar com a complexidade do crime transnacional atual.

A fronteira entre Brasil e Uruguai tem como seu principal desafio o seu principal trunfo que é a integração fronteiriça. Essa integração que, muitas vezes, teve início espontaneamente, tendo o Estado como indutor recentemente, permite adequar melhor as políticas públicas à realidade fronteiriça. Entretanto, esse trunfo que representa o avanço da integração fronteiriça está na raiz de seus principais desafios securitários pelo fato da dimensão de segurança pública, fiscalização e defesa nacional não andarem no mesmo compasso, ainda que estejam em busca dessa integração.

Nesse sentido, é preciso identificar os principais fatores de violência na fronteira, que nem sempre são causados pelos ilícitos transfronteiriços, mas também ter uma compreensão abrangente de que os ilícitos transfronteiriços podem gerar impactos em outras localidades que não as fronteiriças. Por essa razão citaremos os principais desafios de segurança na fronteira e pela fronteira (transfronteiriço) para se ter uma ampla visão dessa dupla dimensão que demanda resposta sem incorrer no risco de sobrepor

certas inseguranças ou certas realidades (a do centro sobre a fronteira ou a da fronteira sobre a do centro). Em relação aos desafios mais comuns na fronteira sul do país podemos destacar:

violência doméstica, principalmente a violência contra a mulher; a expansão do consumo de drogas, especialmente em segmentos juvenis, e sua vinculação com crimes conexos tais como furtos e roubos; o consumo de álcool e sua vinculação com episódios de violência interpessoal, muitas vezes impactando diretamente na violência doméstica e; a posse de armas e sua utilização em episódios de violência (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016a, p. 88).

Em relação às dinâmicas fronteiriças ressaltam-se o descaminho, o contrabando, o tráfico de drogas e de armas. Além desses, cabe destacar o abigeato, o qual é o furto de animais de campo, e o contrabando de agrotóxicos. Por fim, na dimensão tradicional dos assuntos defesa e política externa, cabe destacar os contenciosos da Ilha Brasileira, ilha fluvial localizada no Rio Uruguai entre Brasil, Argentina e Uruguai, e do Rincão de Artigas, área entre o Rio Quaraí e o Arroio Invernada, na região de Santana do Livramento (DEARO, 2014). O Uruguai alega que Argentina e Brasil não consideraram sua vontade na conformação das fronteiras envolvendo a Ilha Brasileira; já em relação ao Rincão de Artigas, o Uruguai alega que o território foi demarcado equivocadamente em 1856.

Em pesquisa realizada pelo Grupo Retis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), no qual foi criado o índice de áreas críticas em segurança, o qual congrega as altas taxas de homicídios nos municípios, a fraca rede de proteção e as vulnerabilidades socioeconômicas, para verificar-se as localidades fronteiriças mais afetadas pela violência, percebe-se áreas mais críticas na fronteira Brasil-Paraguai do que na fronteira Brasil-Uruguai (Figura 3).

Verifica-se que entre os motivos de menor vulnerabilidade na fronteira uruguia estão a localização não tão estratégica em relação à Colômbia, à Bolívia e ao Peru, o que torna o Paraguai um ponto estratégico para a entrada no Brasil, ainda mais porque com a avanço do monitoramento por satélite (SIVAM/SIPAM) na região amazônica e a instituição da Lei do Abate, a rota pelo Paraguai teria se tornado mais atraente. Além disso, há maior densidade institucional da rede de proteção e menores vulnerabilidades socioeconômicas que contribuem para uma maior segurança no Arco Sul da fronteira brasileira.

Políticas de segurança fronteiriça em estágio inicial somadas a uma fraca rede de proteção aprofundam os desafios securitários. A fronteira Brasil-Paraguai possui uma infraestrutura de segurança pública aquém da demanda securitária desse espaço. Ainda que a segurança não venha apenas do fortalecimento da infraestrutura de segurança, mas também do desenvolvimento socioeconômico, é preciso ter uma rede de proteção ao nível da dinâmica securitária do local. Os dados da pesquisa do Ministério da Justiça (BRASIL, 2016b) indicam maior segurança, em termos gerais, na fronteira Brasil-Uruguai, ainda que haja rotas mais localizadas do tráfico que adentram o Rio Grande do Sul pela Argentina e Uruguai, o seu impacto e a capacidade de resposta do Estado nessa região é maior. Verifica-se também que nessa fronteira há maior cooperação binacional.

As instituições uruguaias responsáveis por responder aos desafios securitários que estamos discutindo são o Ministério da Defesa Uruguiaio, com as Forças Armadas (Exército Nacional, Armada Nacional e Força Aérea Nacional) e as Polícias Naval e Aeronáutica, e o Ministério do Interior, com a Polícia Nacional (ALMEIDA, 2015). No intuito de agilizar os procedimentos burocráticos de entrada e saída do território, o Uruguai possui em suas fronteiras os *Pasos de Frontera*, no qual estão presentes o Ministério do Interior, Ministério da Defesa, Ministério da Economia e Ministério da *Ganaderia* (ALMEIDA, 2015).

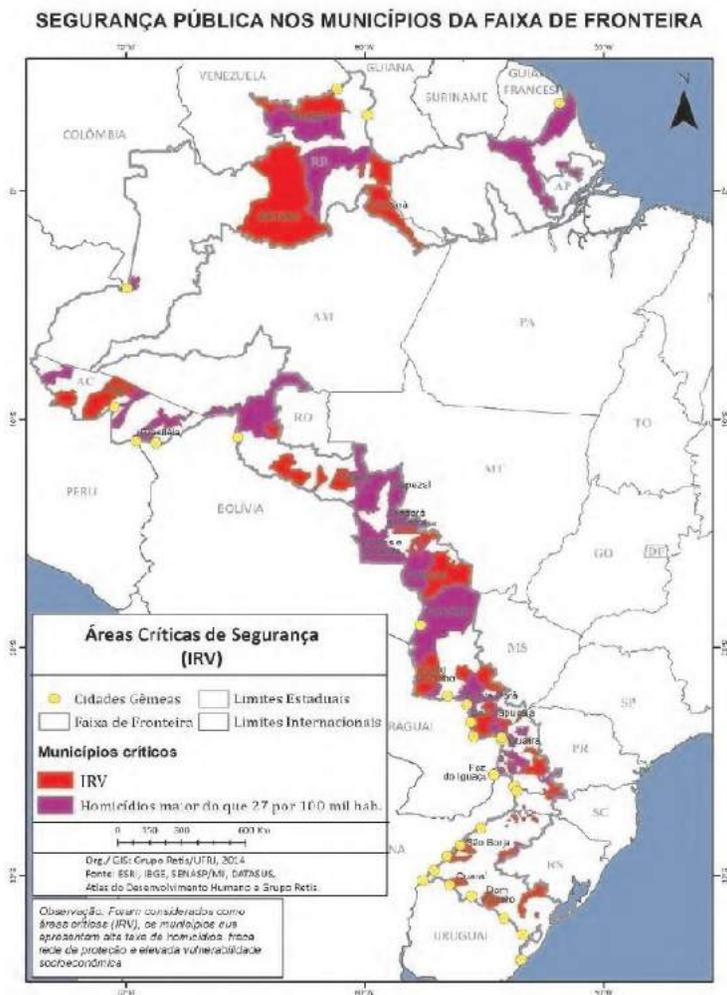


Figura 3 – Faixa de Fronteira: Áreas Críticas em Segurança Pública  
Fonte: Grupo Retis/UFRJ, 2014 apud BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016b.

Os espaços fronteiriços uruguaios são regidos pela Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável, a qual rege a questão territorial do país como um todo. Essa é a Lei nº 18.308, de 30 de junho de 2008, a qual, dentre outros aspectos, dispõe sobre a definição de estratégias de desenvolvimento sustentável, uso e manejo do território em função de objetivos econômicos, sociais, urbanísticos e ecológicos que estabelece critérios para a localização de atividades econômicas e sociais. Essa lei fortalece o papel do Estado e estimula a articulação do planejamento territorial nas esferas central, departamental e municipal, ainda que não distinga regiões centrais das fronteiriças. Essa em conjunto com legislações pontuais e os acordos estabelecidos bilateralmente entre Brasil e Uruguai e desses países no âmbito do Mercosul acabam por conformar o ordenamento estabelecido para as políticas e ações uruguaias na fronteira.

A criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MIDES) em 2005 traz para a agenda política o tema do desenvolvimento social nas fronteiras com base no argumento de que a transnacionalidade dos ilícitos atua na criação de riqueza, mas não na diminuição da pobreza, o que aumenta a desigualdade social nas fronteiras e perpetua a lógica de cooptação dos mais vulneráveis e do próprio ilícito transnacional (ALMEIDA, 2015). Considerando esse contexto complexo, o MIDES criou o Programa de Fronteira com o intuito de coordenar ações entre organizações sociais e instituições estatais dos países fronteiriços. Desse Programa, emerge seu principal mecanismo que é o Grupo de Fronteiras para o debate e a participação política de membros do Uruguai, Argentina e Brasil para o trato deste tema (ALMEIDA, 2015).

Do lado brasileiro, destaca-se que, a partir dos incentivos do Departamento da Estratégia Nacional de Segurança Pública para as Fronteiras (ENAFRON) do Ministério da Justiça, duas iniciativas brasileiras que afetaram a segurança pública na fronteira com o Uruguai foram a criação do Gabinete de Gestão Integrada Fronteira (GGIF) e do Plano Estadual de Segurança Pública com Cidadania para a Fronteira do Rio Grande do Sul. Na órbita do GGIF foi possível aproximar diversos órgãos públicos e entidades da sociedade civil, incluindo também membros do país vizinho, para prevenir, mapear e combater a criminalidade na fronteira. Por sua vez, o Plano Estadual possibilitou maior engajamento político do Rio Grande do Sul nas questões segurança pública em suas fronteiras, articulando diversos atores e criando mecanismos de interlocução (SPANIOL, 2014).

A integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai tem sido implementada, principalmente, em dois âmbitos. O primeiro, o das cidades gêmeas, enquanto localidades nas quais as relações internacionais são cotidianas e as cidades mutuamente dependentes para sua sobrevivência. O segundo, refere-se à Bacia da Lagoa Mirim, a qual é uma extensa região com superfície de 62.250 km<sup>2</sup>, sendo que cerca de 53% da Bacia está do lado urguai e o restante do lado brasileiro. A cooperação binacional na Lagoa Mirim teve início em 1963 com o interesse dos dois países em aproveitá-la para navegação e controlar seu regime fluvial em 1963 (RÓTULO; DAMIANI, 2010).

Rótulo e Damiani (2010) estabelecem três gerações de políticas de cooperação e integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai. A primeira geração vai de 1973 até 1984, período no qual há os regimes militares em ambos os países. A segunda geração vai de 1985 até o fim dos anos 1990, motivadas pelo contexto de integração regional. Essa geração é caracterizada pela mudança na percepção de fronteira de local de separação para

local de encontro e aproximação, o qual era o objetivo dos países. A terceira geração vai de 2000 até os dias atuais, passando por dois momentos. O primeiro é de um pós-crise do fim dos anos 1990, com gradual reaproximação em 2002 nos governos de Jorge Batlle e Lula da Silva. O segundo momento transcorre a partir dos governos Tabaré Vázquez e Lula da Silva em 2005 com maior aproximação no campo bilateral e seus efeitos nas políticas fronteiriças (RÓTULO; DAMIANI, 2010).

No âmbito do Mercosul, cabe destacar duas iniciativas: o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e as Áreas de Controle Integrado (ACIs). O Focem, a partir de 2005, possibilitou a canalização de fundos para investimentos em iniciativas de integração na região. Muitas iniciativas fronteiriças entre Brasil e Uruguai receberam aportes do Focem, o que torna esse Fundo um importante mecanismo de integração fronteiriça na região (CLEMENTE, 2010). Já as ACIs com o Uruguai têm enfrentado dificuldades. Em 2004, a Polícia Federal Brasileira decidiu remover seus agentes alegando falta de recursos. Em 2008, eles criaram um grupo de trabalho com seus agentes para estudar as condições relacionadas à instalação e ao funcionamento das ACIs, Centros de Inteligência e Centros Regionais de Inteligência. Ao fim do trabalho, eles elaboraram um relatório com 27 sugestões de aprimoramento para o exercício da função dos policiais federais em solo estrangeiro e dos policiais estrangeiros em solo brasileiro (PUCCI, 2010).

A intensidade das interações transfronteiriças e a dinâmica dos desafios fronteiriços entre Brasil e Uruguai reforçam uma realidade mais cooperativa que a paraguaia. A assinatura do Acordo de Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para Fronteiriços que cria a zona de 20 km é uma iniciativa que incorpora esses elementos globais, ainda que restrito aos fronteiriços, mas já é um avanço significativo no campo social para compreender a fronteira em sua própria realidade. Entretanto, esse espírito da fronteira precisa ainda alcançar as políticas de segurança e defesa para lidar com os desafios que operam nessas localidades sem incorrer na criminalização das práticas e do modo de vida fronteiriço.

A principal semelhança, tanto no caso uruguaio quanto no brasileiro, é que decisões políticas e operacionais têm sido tomadas para que as barreiras (as fronteiras) institucionais também sejam rompidas no intuito de melhor responder aos desafios com os quais os dois países têm de lidar. Ainda que isso não seja um processo fácil e de rápido incorporação às práticas institucionais, essas decisões políticas pela articulação e cooperação e seus desdobramentos operacionais não podem se perder, sendo necessário que sejam aprofundados para que se alcance um ponto ótimo na política fronteiriça que permita ajustar as políticas de segurança e defesa para as fronteiras em consonância com os interesses locais e centrais, o que pode contribuir para uma visão de nação mais integral, não apenas enfocada nos grandes centros.

Percebe-se que a cooperação na fronteira Brasil-Uruguai está em estágio mais avançado do que na fronteira do Brasil com diversos outros países da região. Apesar das limitações das políticas internas de Brasil e Uruguai, percebe-se que ambos os países caminham ao seu tempo para uma perspectiva mais integrada para as suas fronteiras. Isso pode ser mais bem percebido quando consideramos o desenrolar as três gerações de políticas públicas de cooperação e integração fronteiriça discutidas anteriormente, destacando que, apesar das dificuldades, os dois países têm estado comprometidos com o avanço de suas políticas de cooperação e integração em sua fronteira comum.

Desse modo, os esforços cooperativos por meios bilaterais e por meio do Mercosul completam lacunas nas políticas fronteiriças desses países, induzindo-os a discutirem a cooperação e a integração fronteiriça também em seus âmbitos internos. Os efeitos práticos na região ainda são poucos, mas o caso da fronteira entre Brasil e Uruguai demonstra que é possível, aos poucos, incorporar os entendimentos multilaterais para a formação de políticas e iniciativas binacionais para as fronteiras dos países.

## Conclusão

Os casos das fronteiras Brasil-Uruguai e Brasil-Paraguai são emblemáticos por serem aqueles com maiores níveis de interação do Brasil, embora contenham características distintas. Na fronteira com o Uruguai, em particular nos espaços adjacentes às cidades gêmeas, não são as questões de segurança pública conexas à condição fronteiriça em si o principal desafio, mas antes a violência ligada às questões sociais. A fronteira Brasil-Paraguai, por outro lado, possui relevante conexão de seus problemas de segurança pública com as dinâmicas transfronteiriças. Essa fronteira é o principal ponto de passagem de armas, cocaína, maconha e cigarros do país. Essas distinções podem ser percebidas pela posição estratégica que o Paraguai ocupa, como o coração da América do Sul, em conjunto com a Bolívia. Esses dois países estão no centro do continente sul-americano e possuem as condições propícias para conectar mercados ilícitos da região. O Brasil, por conta de imenso mercado consumidor e da sua grande costa atlântica, acaba sendo alçado à condição tanto de destino final como de rota de trânsito dos ilícitos sobretudo para os mercados europeus e africanos.

Apesar das distinções entre os casos da fronteira Brasil-Uruguai e Brasil-Paraguai, algumas semelhanças são relevantes. Tanto Paraguai quanto Uruguai não possuem uma política nacional para as suas fronteiras, sendo que as políticas voltadas para a segurança e proteção fronteiriça são pontuais e buscam lidar com problemas específicos em cada realidade. No caso paraguaio, busca-se lidar com o problema fundiário ocasionado pela grande migração de brasileiros para as fronteiras paraguaias. O crescimento e adensamento populacional nessas fronteiras aliados às condições socioeconômicas locais não só possibilitam, como também incentivam o descaminho e o contrabando na vida cotidiana, o que tem atraído grupos criminosos de fora da região e fortalecido também os grupos locais e alimentado elevados índices de violência nessa fronteira. No caso uruguaio, a principal preocupação são as questões fitossanitárias, principalmente, por conta dos rebanhos de gado que cruzam as fronteiras e que, em caso de doenças, podem prejudicar as exportações do país. O gado é um problema também do lado brasileiro, pois um dos principais crimes do lado brasileiro conexo com a fronteira é o abigeato, um dos crimes transfronteiriços de maior incidência no Uruguai também por conta da facilidade dos criminosos em cruzar as fronteiras. O que demonstra que não só as questões fitossanitárias são um problema, mas também o próprio furto de animais.

Um aspecto importante que ressalta do presente estudo e dos casos considerados é o funcionamento da fronteira como uma instituição, como discutido anteriormente. A fronteira, como instituição territorial, cria uma ordem e cumpre a função de separar e distinguir, sendo assim uma ordem de diferenciação. Entretanto, o contexto

de integração regional e de redemocratização dos Estados no Cone Sul ensejou uma ressignificação das fronteiras e a busca por uma nova ordem regional (fim de disputas hegemônicas e rivalidades) que, por sua vez, incide sobre uma nova compreensão dos Estados sobre seus próprios territórios. Uma ressignificação histórica, pois as fronteiras da região sempre tiveram para os Estados a função de barreira, função esta que passa a ser questionada e alterada lenta e gradualmente, com avanços e retrocessos nesse processo.

As instituições territoriais que emergiram para proteger as fronteiras, enquanto instituições de proteção e separação, também são interpeladas com a transformação das fronteiras. Nesse sentido, a crescente importância das questões fronteiriças na agenda política e no debate público aponta para um despertar da consciência territorial que, inicialmente motivada pelas práticas institucionais de separação e barreira, fez com que a gestão da segurança e defesa das fronteiras recorresse à lógica da diferenciação para lidar com os desafios securitários. Isso se altera, gradativamente, com a percepção de resultados insuficientes e com o avanço da mentalidade de integração.

Como visto, os desafios de segurança nas fronteiras possuem natureza e escalas distintas, em um amplo espectro que comporta três ordens de consideração: aqueles relacionados às práticas sociais e econômicas de origem e alcance local e que fazem parte da vida cotidiana das populações e que não se definem precipuamente desde a condição fronteiriça; aqueles de natureza transnacional, mas de origem nacional e alcance regional cujas dinâmicas e impactos incidem em espaços distanciados das fronteiras, notadamente os grandes centros urbanos dos respectivos Estados, e, por fim, aqueles de maior alcance relacionados aos tráficos atacadistas diretamente vinculados às redes globais de ilícitos. Essas três ordens de fenômenos têm em comum a ruptura da função de barreira da fronteira, mas representam desafios às instituições de segurança e fiscalização nela presentes, mas as proporções, as motivações e a maneira de a eles responder são distintas, requerendo mecanismos institucionais complexos, dinâmicos, articulados e que ensejem formas de coordenação e de cooperação entre os vizinhos. Os casos estudados exemplificam como a conjugação dessas três ordens de fenômenos dá origem a condições de insegurança diferenciadas, muitas vezes não reconhecidas nas próprias políticas nacionais e nos esforços de cooperação bilaterais e regionais.

Tal descompasso é apreendido da análise das iniciativas brasileiras em relação às suas fronteiras e à condição de insegurança nas mesmas. Historicamente, as iniciativas políticas brasileiras voltadas para as fronteiras são formuladas desde o centro, não considerando as peculiaridades de cada Arco de Fronteira e de diferentes espaços em cada um deles. Isso implica em uma significativa segmentação das cadeias de formulação e implementação de políticas, mormente aquelas voltadas para a segurança. Essa segmentação ainda persiste, a despeito dos esforços entabulados nos últimos anos, em particular, a partir do Plano Estratégico de Fronteiras, em prol de uma crescente interação e coordenação entre órgãos de segurança e defesa e entre as três esferas de poder da União.

Ao mesmo tempo permanecem limitados as iniciativas e os mecanismos de cooperação e, mais ainda, de integração entre o Brasil e os países vizinhos em geral. Os casos apresentados acima corroboram essa afirmativa e a aprofundam. Neles percebe-se que

as iniciativas brasileiras não incorporam em sua implementação efetivamente vetores de articulação e de cooperação, ainda que esse processo tenha se iniciado. A fronteira entre Brasil e Paraguai demonstra maiores dificuldades quanto à incorporação desses vetores dado o grande peso das condições, características e afinidades locais em diferentes pontos da mesma e a incipiência e fragilidade dos mecanismos de cooperação e integração no campo securitário. Já na fronteira entre Brasil e Uruguai há um conjunto de mecanismos de cooperação e integração fronteiriça binacional que se desenvolveram separadamente das iniciativas brasileiras para as suas fronteiras como um todo, o que significa que os entendimentos bilaterais, no caso da fronteira brasileiro-uruguia estão mais avançados, servindo como inspiração para as demais, mas as políticas nacionais de ambos os países voltadas para as suas fronteiras ainda exibem graves limitações para incorporar os vetores de cooperação e integração.

Desse modo, confirma-se o argumento que norteou esta pesquisa de que as distintas percepções (ou a falta destas) de cada país sobre suas fronteiras (comprovada pela falta de políticas claras sobre suas fronteiras), as diferenças de legislação e de regimes de tributação e a falta de mecanismos institucionais que permitam superar esses problemas inibem a implementação de vetores de cooperação e integração com os vizinhos de modo geral. Entretanto, o caso da fronteira entre Brasil e Uruguai demonstra que iniciativas bilaterais podem compensar, mesmo que parcialmente, as limitações das políticas nacionais, permitindo que os níveis de cooperação e, eventualmente, de integração se aprofundem.

Finalmente, o estudo, mesmo reconhecendo os enlaces entre desafios de segurança nos espaços fronteiriços e a condição de segurança interna, aponta a necessidade de melhor compreensão e tratamento das peculiaridades das dinâmicas securitárias fronteiriças em cada espaço ou Arco para que a maior efetividade e eficácia das iniciativas voltadas para a promoção da segurança e para o resguardo da soberania naqueles espaços.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, L. N. *O Estado e os ilegalismos nas margens do Brasil e do Uruguai: um estudo de caso sobre a fronteira de Sant'ana do Livramento (BR) e Rivera (UY)*. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, 2015.

BRASIL. DECRETO N. 9.089. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Residência Permanente de 6 de julho de 2017. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília: Poder Executivo, 7 de julho de 2017.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. *Segurança pública nas fronteiras, sumário executivo: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras* (ENAFRON). Org.: NEVES, A.J. et al. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016a.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. *Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas*

*Fronteiras* (ENAFRON). NEVES, A. J. et al (Org.). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016b.

\_\_\_\_\_. RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Área de Controle Integrado – ACI. Brasília: Ministério da Fazenda, 2015.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Acórdão n° 2252/2015-TCU-Plenário*. Relator: NARDES, Ministro Augusto. TC n° 014.387/2014-0. Publicado pela Secom do TCU, 2015.

CLEMENTE, I. La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: pasado y perspectivas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 19, n. 1, p. 165-184, 2010.

CUCOLO, E. Brasil nega ter invadido espaço paraguaio em ação do Exército. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 01/08/2015. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/mundo/2015/08/1663456-brasil-nega-invasao-de-territorio-paraguaio-em-acao-do-exercito.shtml?mobile>. Acesso em: 08 mar. 2020.

DEARO, G. Mundo tem 189 regiões de disputa territorial. *Revista Exame* [eletrônica]. São Paulo: Editora Abril, 21/03/2014, Seção Mundo, 2014. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/mundo-tem-189-regioes-de-disputa-territorial/>. Acesso em: 15/14/2020.

DIENER, A. C.; HAGEN, J. *Borders: a very short introduction*. Great Britain: Oxford University Press, 2012.

DINIZ, M. Governo paraguaio acusa Brasil de invasão de território em operação militar. Ed. CARDOSO, A. *EBC Agência Brasil*. Brasília, 2015.

FOGEL, R. La región de la triple frontera: territorios de integración y desintegración. *Sociologías*. Ano 10, n. 20, p. 270-290, 2008.

GAÚCHA. Contrabando de cigarros movimentou R\$ 500 mi em corrupção por ano. *Gaúcha*. Brasília, 17/08/2015. Disponível em: <http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/contrabando-de-cigarro-movimentou-r-500-mi-em-corrupcao-por-ano-145287.html>. Acesso em: 08 mar. 2017.

GEMELLI, V. *As redes do tráfico: drogas ilícitas na fronteira Brasil e Paraguai*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2013.

GRUPO RETIS. Faixa de fronteira: áreas críticas em segurança pública [formato JPG]. Escala 1.5000e+7cm. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. *Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segu-*

*rança Pública nas Fronteiras* (ENAFRON). NEVES, A. J. et al (Org.). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016b.

HOUTUM, H. V. The Geopolitics of Borders and Boundaries. *Geopolitics*. Routledge: Taylor & Francis, Inc. v. 10, p. 672-679, 2005.

\_\_\_\_\_.; NAERSSSEN, T. V. Bordering, ordering and othering. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, v. 93, n. 2, p. 125-136, 2002.

JORNAL NACIONAL. Corrupção facilita ação de criminosos nas fronteiras brasileiras. *Jornal Nacional*. Brasil, 31/05/2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2011/05/corruptao-facilita-acao-de-criminosos-nas-fronteiras-brasileiras.html>. Acesso em: 08 mar. 2017.

MORACZEWSKA, A. The changing interpretation of border functions in international relations. *Revista Română de Geografie Politică*, Year XII, n. 2, p. 329-340, 2010.

NEWMAN, D. On borders and power: a theoretical framework. *Journal of Borderlands Studies*, v. 18, n. 1, p. 13-25, 2003.

OLIVEIRA, M. G. *A fronteira Brasil-Paraguai: principais fatores de tensão do período colonial até a atualidade*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF. 2008.

PAASI, A. A border theory: na unattainable dream or a realistic aim for border scholars? In: DORIS WASTL-WALTER (Org.). *The Ashgate Research Companion to Border Studies*. London-New York: Routledge, 2011.

\_\_\_\_\_. Territories, boundaries and consciousness: *the changing geographies of the finnish-russian border*. Chichester: John Wiley, 1996.

PARAGUAY. MINISTERIO DA DEFENSA NACIONAL. *CIZOSEF*. Paraguay: Ministerio da Defensa Nacional, 2016. Disponível em: <<http://www.mdn.gov.py/index.php/cizosef>> Acesso em: 15 abr. 2020.

PODER NAVAL. Marinha paraguaia estaria invadindo o Brasil e atirando contra PFs em apoio a contrabandistas. *Poder Naval*. Brasil, 2013. Disponível em: <http://www.naval.com.br/blog/2013/05/10/marinha-paraguaia-estaria-invadindo-o-brasil-e-atirando-contr-pfs-em-apoio-a-contrabandistas/>. Acesso em: 08 mar. 2017.

PUCCI, A. S. *O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí*. Brasília: Funag, 2010.

RHI-SAUSI, José Luís; ODDONE, Nahuel. Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas. In: RHI-SAUSI, José Luís;

CONATO, Dario (Org.). *Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina: la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas*. Roma, pp. 11-32, 2009.

RÓTULO, D.; DAMIANI, O. El caso de la integración fronteriza Uruguay Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares. *Documento de Investigación*. Montevideo: Universidad ORT Uruguay: Facultad de Administración y Ciencias Sociales, n.61, 2010. Disponível em: <https://dspace.ort.edu.uy/bitstream/item/2775/documento-deinvestigacion61.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SPANIOL, M. I. Fronteiras “Brasil-Uruguaí”: criminalidade mais incidente, prevenção e aspectos de segurança pública. *Século XXI*. v. 5, n. 2, p. 33-51, 2014.

TALAVERA, J. Terrorismo na Tríplice Fronteira: a intencionalidade nas acusações dos Estados Unidos sobre um suposto terrorismo na fronteira. *História na Fronteira*. v. 1, n. 1, p. 111-142, 2008.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *World Drug Report 2016*. United Nations Publication, Sales n. E.16.XI.7, 2016.

\_\_\_\_\_. *World Drug Report 2019*. United Nations Publication, Sales No. E.19.XI.8, 2019.

URUGUAY. MINISTERIO DA DEFENSA NACIONAL. Dirección Nacional de Pasos de Frontera (DNPPF). Uruguay: Ministerio da Defensa Nacional, 2017. Disponível em: [http://www.mdn.gub.uy/?page\\_id=79](http://www.mdn.gub.uy/?page_id=79). Acesso em: 08 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. MINISTERIO DE INTERIOR. *Informe Anual sobre Violencia y Criminalidad en todo el país – año 2013*. Ministerio de Interior: División de estadísticas y análisis estratégico: Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad de Uruguay, 2013. Disponível em: [https://www.minterior.gub.uy/images/stories/anual\\_2013.pdf](https://www.minterior.gub.uy/images/stories/anual_2013.pdf). Acesso em: 08 mar. 2017.

Recebido em: 15/03/2020 Aceito em: 05/05/2020

---

<sup>1</sup>Em marrom, como a Colômbia, verificam-se os principais países mencionados como produtores. No tom entre lilás e rosa salmão, verificam-se os países mencionados como de trânsito no relatório. Os países com a cor verde escura e clara são mencionados como países de destino. Já aqueles que aparecem com as colorações em tiras (lilás/rosa com verde escuro/claro) são ambos de trânsito e destino. Os países que estão de coloração branca não estão entre os principais produtores, trânsito e destino. A seta fina pontilhada com pontos mais próximos uns dos outros representa o menor fluxo, como a que sai do Brasil para o Sul da Ásia, já a seta pontilhada, com pontos mais espessos, representa uma rota maior. A rota em linha preta é a quarta maior. A rota em linha laranja fina é a terceira maior, conforme a seta laranja torna-se mais espessa maior é o volume traficado pela rota.

<sup>2</sup> Para maiores detalhes ver a obra de PUCCI, 2010 nas páginas 51, 52 e 53.

# Dinámicas de Desigualdad y Disputa Territorial de Escala en los Nodos Fronterizos del Espacio Económico Sur Andino: Estudio de Caso de las Ferias de Comercio Popular en la Ciudad de Tacna (Perú)

## Dynamics of Inequality and Territorial Dispute of Scale in the Border Nodes of the Southern Andean Economic Area: a Case Study of Street Markets in the City of Tacna (Peru)

## Dinâmica da Desigualdade e Disputa Territorial de Escala nos Nós Fronteiriços do Espaço Econômico Sul dos Andes: Estudo de Caso de Feiras Populares na Cidade de Tacna (Peru)

Ricardo Jiménez Palacios<sup>i</sup>  
Universidad Privada de Tacna  
Tacna, Perú

**Resumen:** El presente material pretende evidenciar las dinámicas de desigualdad producidas por la disputa territorial de escala en torno a los nodos fronterizos en el espacio económico sur andino. Entre los diversos nodos comerciales que presenta el sur andino, hemos considerado el estudio de una feria de comercio popular en la ciudad de Tacna (Perú) como estudio de caso para señalar las dinámicas de desigualdad producidas por la disputa territorial entre la escala global y la escala local. De esta manera, por medio de una estrategia metodológica cuantitativa, señalaremos la desigualdad producida en torno a tres categorías clave: dinámicas de creación de valor, dinámicas de sindicalización y dinámicas de criminalización.

**Palabras clave:** Comercio Popular; Sur Andino; Fronteras; Desigualdad.

**Abstract:** This article treats the dynamics of inequality produced by territorial dispute at different scales in border nodes of the southern Andean economic space. Among the various commercial nodes of the southern Andes, the street markets of the city of Tacna (Peru) present a case study of the dynamics of social inequality produced by the territorial dispute between global and local scales. A quantitative methodological strategy is used to explore three dimensions of inequality: dynamics of value creation, dynamics of unionization and dynamics of criminalization.

---

<sup>i</sup> Filósofo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú), maestro en Integração Contemporânea da América Latina por la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Brasil). Docente e investigador en la Universidad Privada de Tacna (Perú). rjimenezp@upt.pe. <https://orcid.org/0000-0001-9741-8689>

**Keywords:** Street Markets; Southern Andes; Borders; Social Inequality.

**Resumo:** Este material tem como objetivo demonstrar a dinâmica da desigualdade produzida pela disputa territorial de escala em torno dos nós fronteiriços no espaço econômico do sul dos Andes. Entre os vários nós comerciais que o sul andino apresenta, consideramos o estudo de uma feira popular na cidade de Tacna (Peru) como um estudo de caso para apontar a dinâmica da desigualdade produzida pela disputa territorial entre a escala global e a escala local. Dessa forma, por meio de uma estratégia metodológica quantitativa, apontaremos a desigualdade produzida em torno de três categorias principais: dinâmica de criação de valor, dinâmica de sindicalização e dinâmica de criminalização.

**Palavras-chave:** Comércio Popular; Sul dos Andes; Fronteiras; Desigualdade

## Introducción

Durante el siglo XXI las fronteras se han convertido en espacios privilegiados de integración regional. De manera particular, en el contexto sudamericano, las Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) han generado estrategias para la instalación de políticas integradoras en el espacio sudamericano. No obstante, los territorios fronterizos y sus dinámicas preexisten a la atención que han recibido durante estas últimas décadas desde la perspectiva regionalista. Un ejemplo de ello se manifiesta en el espacio económico sur andino, territorio compuesto por el sur peruano, el norte chileno, el norte argentino y el occidente boliviano (GONZÁLEZ et al., 2008; ARNOLD y SPEDDING, 2008).

Así el espacio económico sur andino, originariamente aymara, presenta evidencias de interacción económica desde la época prehispánica (GARAYCOCHEA, 2016) que posteriormente se han reinventado durante el virreinato, la república y la globalización. Sin embargo, las reinversiones han supuesto relaciones de convivencia, conflicto e interés con otros circuitos económicos, formalizados e institucionalizados. De esta manera, en el escenario global actual, consideramos dos importantes elementos de análisis para con las fronteras en el espacio económico sur andino.

En primer lugar, como ya hemos consignado en otras oportunidades (JIMÉNEZ, 2018; JIMÉNEZ, 2019B), los espacios fronterizos se tornan en espacios de disputa escalar entre los circuitos económicos globales y los circuitos económicos locales. Así, el espacio fronterizo como nodo de dos o más circuitos económicos, se vuelve en un territorio donde se construyen importantes dinámicas de producción con arraigos e intereses culturales, sociales y económicos que presentarán conflictos evidenciados jurídicamente.

En segundo lugar, entre los circuitos económicos no solamente existe una disputa escalar por los nodos fronterizos, sino que existe una relación de dependencia entre el circuito institucionalizado global y el circuito local. De esta manera, los excedentes laborales producidos por los circuitos económicos globales, encontrarán en los circuitos económicos locales sus posibilidades de supervivencia económica.

Ahora bien, aunque resulta importante generar evidencias sobre las disputas territoriales de escala, resulta aún más importante evidenciar sus dinámicas. El presente artículo

lo expondrá la manera en cómo la disputa territorial de escala puede generar dinámicas de desigualdad en un determinado contexto económico de frontera. Para ello hemos optado por estudiar un importante nodo fronterizo del espacio económico sur andino como es la ciudad trifronteriza de Tacna (Perú) y, de manera particular, a la Feria de Ropa y Calzado de Segundo Uso. Así, mediante una estrategia metodológica cuantitativa, señalaremos la manera en cómo la disputa territorial de escala genera desigualdades entre los comerciantes varones y comerciante mujeres en la feria de comercio popular. Para ello se entrevistaron a un total de 384 comerciantes con una muestra probabilística estratificada; por otro lado, la categorización de las desigualdades se ha desarrollado de la siguiente manera: dinámicas de creación de valor, dinámicas de sindicalización y dinámicas de criminalización.

Finalmente, observaremos que los circuitos locales del espacio económico sur andino no solamente presentan una disputa territorial con los circuitos globales, en el marco del neoliberalismo. Más allá de dicha situación, los circuitos económicos globales se benefician de los circuitos locales, en tanto que los excedentes laborales producidos por el neoliberalismo son asimilados por los circuitos locales, generando nuevas desigualdades. Nuevas desigualdades que afectan específicamente a las personas en condiciones de desventaja; siendo en este caso, de manera particular, a las mujeres de las ferias de comercio popular.

## **Desigualdad y Mercados Laborales: de la Oportunidad del Empleo Formal a la Exclusión Laboral**

Referirnos a las diferenciaciones de género y la desigualdad en las ferias de comercio popular implica referirnos a la transformación de las relaciones laborales y a la percepción de nuevas desigualdades situadas en nuevos marcos territoriales y escalares. Así, las relaciones de trabajo típicas definidas a partir de relaciones subordinadas a un empleador, en un lugar específico y a una manera de pago establecida por un tiempo determinado ha ido cediendo espacio a formas atípicas y no estandarizadas de empleo (CHACLATANA et al., 2018).

Dicha situación atípica y no estandarizada de empleo implica reconsiderar críticamente las categorías analíticas que utilizamos para referirnos a las ferias de comercio popular y a las dinámicas de género, desigualdad y territorialidad insertas en ella. Ahora bien, aunque la economía informal es referida desde la década del setenta por los estudios etnográficos de Keith Hart (1990) en las periferias de la ciudad de Accra en Ghana, luego profundizados por la Organización Internacional del Trabajo (1972) en torno a las estrategias para el crecimiento productivo y del empleo en Kenya, y finalmente debatidos desde el contexto latinoamericano en las propuestas de Hernando de Soto (1990) y Alejandro Portes (1994), debemos considerar que el modelo acumulativo de las últimas décadas del siglo veinte generaban una suerte de contrato social a partir del cual podía ser leída la economía informal, situación que hoy por hoy ya no es la misma.

Una de las características clave en torno al modelo acumulativo de las últimas décadas del siglo veinte estaba constituida por el rol del empleo público formal como

núcleo de las dinámicas laborales urbanas en el marco del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Así, según Juan Pablo Pérez Sáinz y Minor Mora Salas (2004) el empleo formal, como sinónimo del empleo moderno, tuvo un papel de núcleo referente ineludible, pues no solo se tornó en una centralidad para el mercado laboral de la década del ochenta, sino ante todo en una centralidad simbólica en el imaginario laboral latinoamericano. De esta manera, la centralidad del mercado laboral formal conllevó a la generación de determinadas desigualdades sociales.

Por un lado, el mercado laboral formal y asalariado generó un importante volumen de excedente laboral que tuvo a bien generar formas propias de sobrevivencia económica, generándose el mercado laboral informal. De esta manera, el mercado laboral de las últimas décadas del siglo veinte generó desigualdades estructurales (FITOUSSI y ROSANVALLON, 2004) y medianamente aceptables en el marco de estrategias de superación inscritas “en un cierto tipo de arreglo social institucionalizado por el Estado” (PÉREZ y MORA, 2004, p.40).

Ahora bien, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones fortaleció un contrato social con el mercado laboral formal, público y altamente productivo estatalmente, como referente en torno al cual se generaban estrategias de superación personal; justamente, en este marco, se instalaban los procesos migratorios del campo a la ciudad así como las esperanzas personales y/o familiares de superación de la informalidad. Es en este horizonte de prácticas e imaginarios productivos y laborales en torno al cual se generan las categorías analíticas de empleo formal / empleo informal.

Sin embargo, ante la crisis del modelo acumulativo de las últimas décadas del siglo veinte se perderá la centralidad simbólica del empleo formal y público, así como sus implicancias y estrategias de supervivencia; situación que debe llevar además, a nuevos marcos interpretativos y analíticos del mercado laboral más allá de la demarcación formalidad / informalidad. De igual modo, la tolerancia que podía circundar en torno a las desigualdades estructurales y las estrategias de superación personal/familiar sería menor ante un contrato social difuso en comparación al de las últimas décadas del siglo veinte, generándose nuevas brechas en el mercado laboral. De esta manera, es necesario hacer énfasis en el tránsito de los modelos acumulativos y sus implicancias en el tránsito de los mercados laborales, las estrategias de supervivencia y la necesidad de nuevos marcos interpretativos en torno a los mismos, de ahí que compartamos la perspectiva de Pérez y Mora (2004) que esto significó un paso de una situación de oportunidad de empleo formal, caracterizada por el modelo productivo del siglo veinte, a un riesgo de exclusión laboral, enmarcado en un nuevo modelo productivo, con un contrato social laboral aun difuso.

Por otro lado, desde una perspectiva epistemológica y metodológica, es importante considerar la denominación de este fenómeno, tradicionalmente llamado economía informal, generado por las situaciones de exclusión laboral (PÉREZ y MORA, 2004). De ahí que, para el presente artículo, optemos por el término de *economía popular*, suponiendo la reconstrucción de las estrategias económicas a partir de los propios actores excluidos, quienes generan nuevas pautas de conducta, actitudes y normas que conllevan a nuevas formas de organización social, económica y educativa (Matos Mar citado por TASSI et al., 2013).

## **Mercados Laborales y Corredores Fronterizos en el Sur Andino**

Ahora bien, la transformación de los mercados laborales que se definieron en el paso de la oportunidad de empleo formal al riesgo de la exclusión laboral recibe determinadas particularidades en los territorios fronterizos del espacio económico sur andino. Pues, para el caso del espacio económico sur andino, desde el siglo XVI han perdurado circuitos, redes y economías sumergidas articuladas con las economías oficiales, las cuales implican “la posibilidad de que prácticas indígenas tradicionales de intercambio, control de rutas de intercambio y de pisos ecológicos distintos hayan funcionado como elementos cruciales en la articulación de las estructuras socioeconómicas locales con la economía de mercado” (TASSI et al., 2013, p.45).

Así, tradicionalmente, el espacio económico sur andino que ocupa el norte chileno, el norte argentino, el sur peruano y el occidente boliviano (GONZÁLEZ et al., 2008; ARNOLD y SPEDDING, 2008) cuenta con evidencias socio históricas, desde la articulación prehispánica (GARAYCOCHEA, 2016), el virreinato (GALLARDO, 2013), la república y los albores de la globalización (GONZÁLEZ et al., 2008; ARNOLD y SPEDDING, 2008; TASSI et al., 2013). No obstante, es importante generar mayores evidencias sobre las dinámicas de la economía popular aymara en el espacio urbano y, de manera particular, en el espacio urbano producido durante el neoliberalismo.

Entre las investigaciones que han prestado atención a las economías populares aymaras, en el contexto urbano, es importante resaltar aquellas que refieren a la relación de los comerciantes aymaras con mercados asiáticos (TASSI et al., 2012; TASSI et al., 2013), a las que refieren al rol de Iquique como importante nodo comercial en los circuitos económicos populares del espacio sur andino (TASSI et al., 2013); pero además los nodos que se presentan en El Alto y La Paz (TASSI et al., 2013; ARNOLD y SPEDDING, 2008; SUÁREZ, 2018), ciudades fronterizas de Bolivia y los circuitos de ropa de segundo uso (HERNÁNDEZ y LOUREIRO, 2017; LOUREIRO, 2015); el rol de las mujeres aymaras en el nodo comercial de la ciudad fronteriza de Arica (GUIZARDI et al., 2014; VALDEBENITO y GUIZARDI, 2015), así como en las dinámicas de las ferias de comercio popular en la ciudad fronteriza de Tacna (JIMÉNEZ, 2019A; JIMÉNEZ et al., 2019), caso en torno al cual profundizaremos el presente artículo.

Ahora bien, es importante resaltar que el espacio económico del sur andino, con los corredores y nodos que lo componen, debe ser interpretado como un agente histórico (POOLE, s/f.), sujeto a procesos de cambio y adaptación histórica (ARAGÓN, 2007). De esa manera, aunque las dinámicas económicas perduren de manera ancestral, sus prácticas se han visto adaptadas a las condiciones históricas y económicas de la época. Así por ejemplo, el comercio de bienes de segundo uso entre Tacna y Arica, aunque pueda registrarse desde las primeras décadas del siglo XX (GRAÑA, 2001), presenta determinadas particularidades desde la instalación del neoliberalismo en el territorio (JIMÉNEZ, 2019B). De este modo, las fronteras se convierten en importantes nodos que son disputados tanto por la economía popular así como por los circuitos económicos globales en el marco del neoliberalismo.

Estableciendo un comparativo intercensal de la ocupación laboral entre los Censos de Población de los años 1981, 1993, 2007 y 2017 observamos la transformación del

mercado laboral de Tacna, señalándose un aumento sostenido de los trabajadores independientes, frente a otras categorías como obreros y empleados. La transformación del mercado laboral de la década del ochenta a la década del noventa, guarda relación con la crisis del modelo acumulativo referido por Pérez y Mora (2004) y la manifiesta contracción de la categoría *obrero* y su redistribución en el sector de empleado, trabajador independiente, trabajador familiar y empleador (Figura 1). Dicha situación dista del contexto nacional, pues entre los años 1981 y 1993, la categoría obrero se redujo a nivel nacional en un 3% mientras que a nivel de Tacna se redujo en 13%; asimismo, en el mismo periodo intercensal, la categoría *trabajador independiente* se contrajo en 4% a nivel nacional, mientras que a nivel de Tacna aumentó en 6%.

De esta manera, Tacna guarda determinadas particularidades en relación al escenario nacional que nos permiten generar indicios en torno a su carácter fronterizo y su función como nodo comercial en el espacio económico sur andino. No obstante, como hemos referido en otras oportunidades (JIMÉNEZ, 2018; JIMÉNEZ, 2019B), la condición fronteriza será disputada por la escala global y por la escala económica local sur andina, generándose una disputa de escalas territoriales manifiestas en decretos, leyes, creación de zonas francas, prohibición de actividades económicas, entre otras estrategias de disputa escalar. Justamente, la configuración de Tacna como nodo comercial en el espacio global se manifestará en la transformación del mercado laboral en el período intercensal de 1993 a 2007; sin embargo, más que graficar únicamente el rol fronterizo en el corredor global, manifestará la disputa entre ambas escalas.

Considerando que el excedente laboral evidenciado en el período intercensal de 1981 a 1993, es producido por las políticas de ajuste neoliberal, interpretamos que estos excedentes son asumidos por la economía popular. Ocurrendo que los nodos comerciales del espacio económico sur andino empiezan a albergar a estos excedentes.

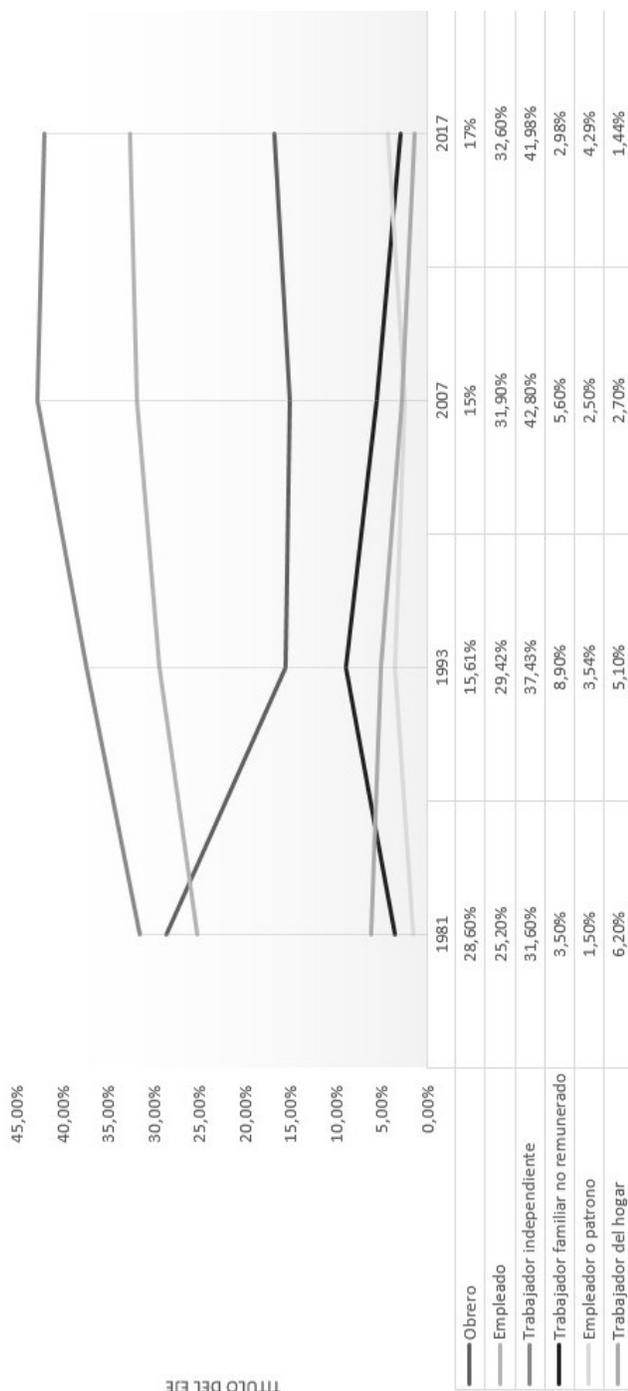


Figura 1 – Trayectoria del mercado laboral en la ciudad de Tacna  
Fuente: VIII, IX, XI y XII Censo de Población (INEI, 1981; 1993; 2007; 2017)

Finalmente, consideramos que la disputa escalar conlleva a nuevas formas de organización del trabajo configurando nuevas relaciones laborales y marcos interpretativos laborales; es así como se genera “un desafío para la aplicación de marcos normativos, ya sea en materia de protección o representación” (CHACALTANA et al., 2018, p.194). Es importante hacer hincapié en que los excedentes laborales producidos por el neoliberalismo, encuentran en la feria la posibilidad de reinventar sus actividades productivas, por medio de la economía popular.

En ese sentido, y tomando en cuenta una postura teórica desde la *economía popular*, resaltamos la importancia de generar evidencia etnográfica sobre estudios de caso de la economía popular en el espacio económico sur andino. Para la presente ocasión analizaremos las nuevas desigualdades, en torno al género, en la Feria de Ropa y Calzado de Segundo Uso en la ciudad fronteriza de Tacna (Perú) (Figura 2).



Figura 2 – Feria de ropa y calzado de segundo uso (Tacna-Perú)  
Fotografía: C. Vera (2018a)

## Dinámicas y Desigualdades en la Economía Popular

A fin de evidenciar las desigualdades de género que pueden existir al interior de las ferias informales expondremos los resultados de investigación por medio de tres dimensiones: la primera de ellas en relación a las ganancias y las dinámicas de creación de

valor, segundo las dinámicas de sindicalización y organización, y tercero las dinámicas de criminalización, vulnerabilidad y abusos de autoridad.

### *Dinámicas de Creación de Valor: Ganancias y División del Trabajo*

Si bien la Feria de Ropa y Calzado de Segundo Uso es una actividad económica local que puede generar cerca de S/ 1 millón 300 mil semanal, la distribución de estos recursos y sus ganancias se desarrollan, en muchas ocasiones, dentro de marcos de desigualdad ya sea por motivos de género o por condiciones etarias. De esta manera, mientras que un varón comerciante promedio puede percibir un ingreso total semanal de S/ 507.00, una comerciante mujer recibe en promedio S/ 442.00 por semana, lo cual significa que los varones cuentan con un 15% más de ingresos por encima de los ingresos de las comerciantes mujeres. Las diferencias entre los ingresos y ganancias de comerciantes varones y mujeres se debe a diversos factores, ya sea por el tipo de mercadería que se vende, por el precio de la mercadería, por la frecuencia de venta o por el capital inicial al que se puede acceder. Así por ejemplo, mientras que cerca de la mitad de comerciantes varones (48%) pueden acceder a mercaderías como zapatos o *cachorro*, este mismo rubro alcanza al 29% de comerciantes mujeres, siendo las mujeres la gran mayoría comerciantes de ropa, un bien que no requiere gran cantidad de capital como las otras mercaderías.

Por otro lado, aunque la ganancia semanal de la feria asciende a S/ 1 millón 300 mil, la distribución por quintiles evidencia una distribución desigual de los mismos, con brechas más amplias entre los primeros quintiles (Tabla 1).

Tabla 1 – Distribución por ingreso total semanal según quintiles (S/)

Quintil 1	103
Quintil 2	187
Quintil 3	267
Quintil 4	350
Quintil 5	482

Elaboración propia.

De esta manera, observamos que entre el primer quintil y el segundo existe una brecha de 82%, la cual se va reduciendo conforme aumentan los quintiles, siendo que entre el quintil 2 y el 3 la brecha es de 43%, entre la 3 y la 4 de 31% y del quintil cuarto al quinto una brecha de 38%. No obstante, la distribución de los quintiles con un enfoque de género evidencia y profundiza sobre las desigualdades que pueden estar insertas en los escenarios de comercio popular (Tabla 2).

Tabla 2 – Distribución de ingreso total semanal por quintiles y género (soles)

	<b>Varón</b>		<b>Mujer</b>
Quintil 1	204	Quintil 1	159
Quintil 2	346	Quintil 2	298
Quintil 3	501	Quintil 3	413
Quintil 4	648	Quintil 4	550
Quintil 5	844	Quintil 5	793

Elaboración propia.

Al observar la distribución de los quintiles, advertimos que las brechas de género fluctúan entre un 28% en el primer quintil, 16% en el segundo quintil, 21% en el tercer quintil, 18% en el cuarto y 6% en el último quintil, una vez más se advierte que las brechas de desigualdad se acentúan en los quintiles que presentan menos ingresos totales por comerciante. La desigual dinámica de valor advertida en la distribución de los ingresos totales por quintil y género se acentúa al advertir que del total de ingresos generados por la feria, cerca de la cuarta parte (26%) es producida por varones mientras que la gran mayoría corresponden al valor generado por las mujeres (74%). Así aunque la feria - como elemento importante de la economía popular en el sur andino - permita la supervivencia de los excedentes laborales producidos por el neoliberalismo, supone una situación injusta para las mujeres comerciantes.

Pero la situación de la desigualdad de género en relación a los ingresos totales aportados a la cadena de valor de la feria no se sitúan únicamente con los bajos precios de venta de los productos ofertados por mujeres y varones. Esta situación se acentúa al observar que estas vulnerabilidades, las cuales se tornan en barreras para las estrategias de afrontamiento económico (OGANDO, ROEVER y ROGAN, 2017), se condicen con otras vulnerabilidades económicas marcadas por el género.

Otro factor a considerar en las desigualdades está dada por los días de venta diferenciada por situación de género. En rasgos generales la feria se desarrolla de manera itinerante por la ciudad de Tacna durante todos los días de la semana, así un total de tres mil comerciantes se distribuyen según días por diversos puntos de la ciudad. Los días lunes se instala la Feria “La Bombonera” en el distrito de Ciudad Nueva, la cual reúne al 50,8% del total de comerciantes, a diferencia de otras ferias ésta puede considerarse de pequeña a mediana afluencia. Los días martes se instala la Feria “Cenepa” en el distrito de Gregorio Albarracín y reúne a un 68,8% de comerciantes, puede considerarse en las mismas magnitudes de la Feria “La Bombonera” de los días lunes.

Los días miércoles se cuenta con feria de menores proporciones, la Feria “Leguía” se instala en el Centro Poblado Augusto B. Leguía del distrito de Tacna, y reúne al 29,9% de total de comerciantes. Los días jueves y viernes son los días que presenta mayor afluencia de comerciantes, nuevamente instaladas en la Feria “La Bombonera” y la Feria “Cenepa”, respectivamente; la primera de ellas reúne al 77,1% de comerciantes, mientras que la segunda al 72,9%. Los días jueves y viernes son los días en que la feria presenta mayores puestos de ventas así como comercios aledaños y mayor afluencia de transporte. Finalmente, los días sábado y domingo se instala la Feria “Salida a Tarata” en el distrito de Alto de la Alianza, la cual reúne al 50,5% y 45,3% de comerciantes, respectivamente.

Como podemos observar la Feria de Ropa y Calzado Usados, que reúne a cerca de tres mil comerciantes, es de naturaleza itinerante y se va distribuyendo indistintamente por la ciudad dependiendo de los días de la semana. En este caso, los días centrales de venta están dados los jueves y viernes, mientras que los otros días la afluencia es menor. La reducción de la afluencia de comerciantes en la feria puede deberse a diversos factores, siendo el principal la adquisición de nueva mercadería, principalmente los días miércoles.

Así, si bien un día se destina a comprar la mercadería en Arica (Chile), existen otros factores relacionados a la afluencia de comerciantes como por ejemplo las tareas de cuidado en el hogar, ya sea de niños, niñas (MOUSSIÉ, 2019), adultos mayores o familiares que requieran de atención en el hogar. De esta manera, los factores referidos no solo determinan la frecuencia en los días de venta sino, ante todo, la oportunidad y ganancia que puede generarse en las ventas. Así, consideramos importante distribuir por género los días de venta de los comerciantes (Figura 3).

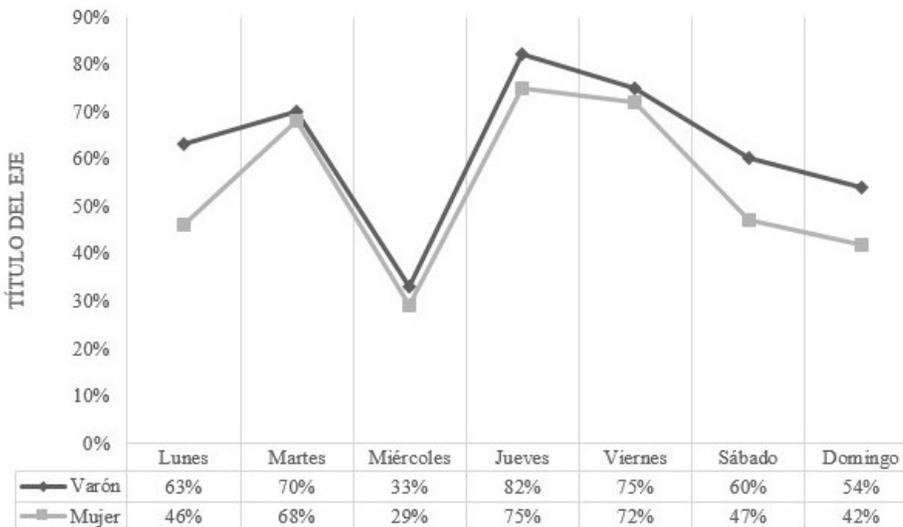


Figura 3 – Género – Días de venta  
Elaboración propia.

Como puede observarse existe un mayor porcentaje en la afluencia de comerciantes varones respecto a las comerciantes mujeres lo cual nos permite corroborar las desigualdades de género que se reproducen al interior de la informalidad determinada, en este caso, por las ganancias. Sin embargo, la tabla nos permite indagar sobre determinados factores que conllevan a que los comerciantes varones tengan más posibilidades de trabajar, o de salir a vender, a diferencia de las comerciantes mujeres.

Finalmente, la situación de las desigualdades de género que se desenvuelven en las dinámicas de creación de valor al interior de la feria, no afectan únicamente a las mujeres que cuentan con un puesto fijo en las ferias de comercio popular. Deben considerarse además un conjunto de negocios satélite alrededor de los puestos fijos de comercio, así se tienen comerciantes dedicados al rubro de alimentos tales como desayunos, comidas de media mañana, almuerzos y comidas de media tarde, así como personas dedicadas al transporte de mercadería y compradores (JIMÉNEZ et al., 2019). Es importante referir que, aunque no contamos con un número aproximado de los comerciantes ambulantes de los negocios satélite, sí podemos advertir la alta presencia de mujeres y adultos mayores en estos tipos de negocios, los cuales aportan también a incrementar las dinámicas de creación de valor en estas ferias de comercio popular (Figura 4).



Figura 4 – Mujer vendedora de alimentos  
Fotografía: C. Vera (2018b)

Hasta esta parte podemos concluir que si bien las mujeres participan mayoritariamente en las dinámicas de creación de valor en las ferias de comercio informal, éstas presentan desigualdades en cuanto a las ganancias totales, visibilizadas por quintiles, así como en el acceso al trabajo informal mismo. A continuación observaremos las diferencias de género que pueden desarrollar en los niveles de organización.

### *Dinámicas de Sindicalización y Organización: Asociaciones, Federación y Demandas*

Los comerciantes de la Feria de Ropa y Calzado de Segundo Uso, se organizan por medio de asociaciones y federaciones; las asociaciones son personas jurídicas reconocidas por el Estado, por medio de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, y se reúnen con propósitos y objetivos comunes. En el caso de los comerciantes, la unidad básica de organización es la asociación, pudiendo reunir a un promedio de cincuenta comerciantes.

El propósito principal de estas asociaciones es poder desarrollar la actividad comercial, pero además sirve con el propósito de organizar la ocupación de los espacios al interior de la feria, los cuales son distribuidos ordenadamente por medio de la federación. Sin embargo, las asociaciones coordinan además otro tipo de actividades como la seguridad del comercio, la limpieza del espacio antes y después de los días de venta. Por otro lado, entre los principales deberes se encuentra el cumplir con las convocatorias a reunión ya sea por la asociación misma o la federación. La organización de las asociaciones se da por medio de una junta directiva electa cada dos años; las dinámicas de sindicalización por medio de las asociaciones y federaciones se observa también en otros contextos como en La Paz y El Alto (BARRAGÁN y SOLIZ, 2008)

Las dinámicas de organización se han dado, tradicionalmente, por medio de una asociación con el propósito de organizar la venta, la ocupación del espacio y las posibilidades de negociación a nivel local. Sin embargo, hacia fines de la década de 1990 surge la necesidad de conformar una federación de los comerciantes de ropa y calzado de segundo uso, ante la demanda y los procesos de movilización contra el Decreto Ley N° 25789 (1992) y la Ley 26975 (1998) las cuales precisaban los plazos para la suspensión y prohibición del comercio de ropa y calzado usados. Un antiguo dirigente comerciante explica el contexto de creación de la primera federación de comerciantes, en el año 1998, aproximadamente.

[Antiguo Dirigente Comerciante]:

“No, todavía, éramos asociados nada más. Hasta ahí ya tenía yo para abandonar, porque estábamos en un proceso, de ahí, nos cortan y yo fui a Lima, y me encuentro con Carmen Lozada y me dice: ¿Estás viniendo por asociación o federación?, porque ellos sabían, yo no sabía ni qué era federación pues. Ella me dice: ¿Tú, por qué no formas una federación y te haces una persona jurídica?, eso tiene más fuerza me dice pues, y yo no sabía qué era federación, y nunca había habido hasta entonces federaciones en Tacna, así que le cuento al asesor, llego a Tacna

y le cuento: *Sabes qué, me ha dicho Carmen Lozada que forme una federación y que tiene más fuerza*, porque en Polvos Rosados éramos así: Yo era socio de *Héroes del Alto de la Alianza*, había otra asociación: *Mariátegui*, había otra asociación: *San Valentín* y *Ana Harris*, eran 4, pero dentro éramos 20 socios, así de 20 en 20, en total entre 4 éramos 80 y me reuní con los dirigentes, les expliqué: *Así me dijeron, para que tengas mayor fuerza hay que formar una federación, y al llegar con el asesor, le expliqué y me dijo que sí se puede y que sí tiene más fuerza*, entonces fuimos a notaría, en notaría pedimos armar la federación de las 4 asociaciones, *Sí nos dijeron, ¿Cuánto va ser?, tanto, y bueno la formamos y así como federación ingresamos a Lima, como federación. Yo formé la federación, yo, y no hubo ninguna federación más. Ya después recién escucharon federación, federación, mercadillos armaron federación, (risas) así pues”.*

Fuente: Jiménez (2018, p. 216).

De esta manera, las dinámicas de organización de los comerciantes pasaron de asociaciones con un nivel de negociación local a federaciones con un alcance de negociación mayor. No obstante, las dificultades determinadas por el centralismo político en los procesos de negociación de alcance nacional conllevaron a que los ánimos de agruparse por federaciones quedarán diezmados, perdiéndose la confianza en mayores posibilidades de negociación de sus demandas originadas por la prohibición de su actividad comercial.

Luego de dicha experiencia, en el contexto del proceso electoral regional del año 2006, se intentó conformar por segunda vez una federación de los comerciantes de ropa y calzado usados. Este segundo intento reunió a un aproximado de dos mil comerciantes; lamentablemente, este intento de federación fue deteriorado por relaciones clientelares entre algunos de los dirigentes y el gobierno regional recientemente entrante.

La tercera experiencia de sindicalización está conformada por la Federación de Comerciantes de Menor Cuantía Tacna Heroica. La experiencia en la federalización ha permitido negociar demandas a nivel local relacionadas a la segregación espacial en determinados distritos, la participación en mesas de trabajo de ordenanzas locales así como el posicionamiento de movilización a nivel local.

Según el estudio realizado, del total de comerciantes, 85% se encuentran afiliados a la federación. La distribución de la organización por género no presenta grandes brechas siendo 84% los varones afiliados y 85% las mujeres. Si bien hubo una pregunta directamente relacionada a los niveles de organización de los comerciantes, otras de las preguntas que guardan relación con los niveles de organicidad son aquellas que tienen que ver con las principales demandas de la situación del comercio informal, para lo cual consideramos algunas de las recomendaciones de Sally Roever (2011).

La primera refiere a la cercanía de servicios higiénicos cercanos al puesto de venta, para este caso la gran mayoría de comerciantes (93%) cuenta con dicho servicio (Figura 5); además la distribución de género no describe amplias brechas, así mientras que un 89% de comerciantes varones cuenta con un servicios higiénico cerca al puesto de venta, en el caso de las mujeres esta cifra se eleva a un 94%. Esta demanda resulta de gran relevancia al considerar las demandas de las mujeres comerciantes al interior de la economía informal.



Figura 5 – Servicios higiénicos en la feria  
Fotografía: C. Vera (2018c).

Una situación similar ocurre en relación a las demandas por seguridad, así cerca de un 27% de comerciantes está organizado para la concesión de servicios de seguridad; esta situación distribuida por género, no permite visibilizar brechas de diferenciación, así mientras que un 26% de varones accede a seguridad, en el caso de las mujeres esta cifra alcanza a un 28%.

Es importante resaltar la información respecto a las tareas de cuidado al interior de las ferias de comercio. Si bien se han desarrollado importantes estudios de caso en África, Asia y América Latina (MOUSSIÉ, 2019), consideramos importante relevar la situación de las tareas de cuidado y el trabajo informal en territorios fronterizos toda vez que ello implica relaciones laborales en marcos más desiguales.

Para el presente caso se planteó la pregunta ¿debe traer a sus hijos (nietos) pequeños al trabajo? Ante lo cual un 47% de comerciantes respondió afirmativamente. De manera similar a ocasiones anteriores, la brecha de género de las tareas de cuidado al interior de la feria no resultan muy desiguales, siendo 45% lo varones que deben llevar a sus hijos al trabajo y 48% las comerciantes mujeres (Figura 6).

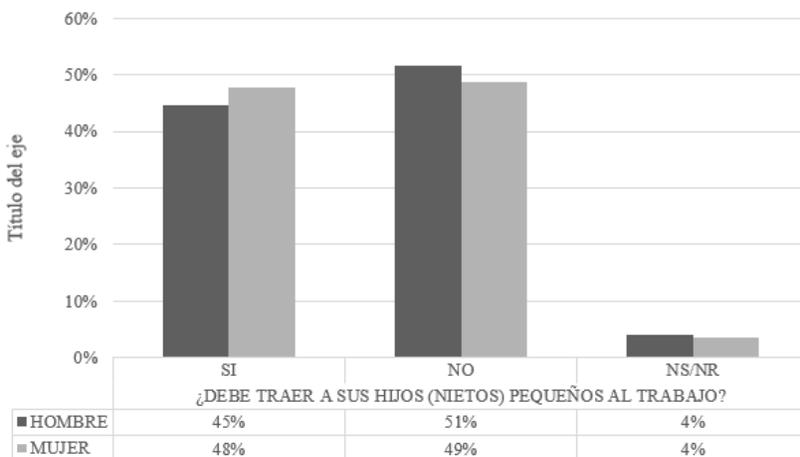


Figura 6 – ¿Debe traer a sus hijos (nietos) pequeños al trabajo?  
Elaboración propia.

Como hemos considerando en otras publicaciones (Jiménez, 2019), la situación del cuidado es relevante pues cerca del 15% de comerciantes mujeres son madres solteras. De ahí que además sea importante considerar la demanda de guarderías al interior de la feria, pues no solamente deben considerarse a aquellos comerciantes que deben llevar a sus menores hijos o nietos a las ferias, sino además a aquellos comerciantes que debido a las tareas del cuidado deben dejar de trabajar determinados días (Figura 7) afectándose directamente los niveles de ingreso totales.

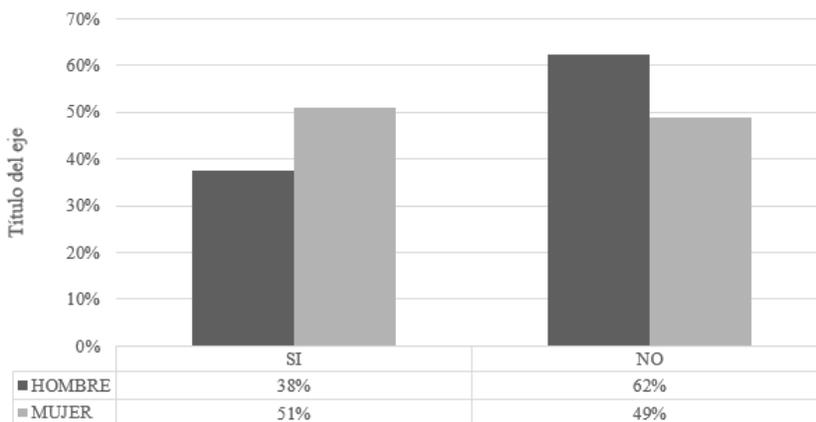


Figura 7 – ¿Cuenta con algún servicio de limpieza cerca a su puesto de venta?  
Elaboración propia.

Finalmente, una de las demandas que sí manifestó una considerable brecha de género fue la organización de la limpieza cercana a los puestos de venta. Del total, un 47% consideró que sí cuenta con un servicio de limpieza cercano al puesto de venta, y 52% manifestó que no cuenta con el mismo, mientras que un 1% no respondió a la pregunta. De los varones encuestados 38% manifestó sí contar con el servicio, mientras que un 62% no; por otro lado, en cuanto a las mujeres comerciantes, se observó que un 51% sí cuenta con el servicio de limpieza. Estas cifras nos permiten considerar los niveles de organicidad con que cuentan las asociaciones, de manera particular en el caso de las mujeres.

En conclusión, tomando en cuenta las investigaciones de Sharik K. Bhowmik (2003) y Jagriti Gangopadhyay (2014) consideramos necesario generar evidencias sobre los procesos de sindicalización y trabajo digno, con enfoque de género, en los espacios informales; tomando en cuenta además las diferencias que pueden existir entre las demandas, así como las dinámicas de organización y sindicalización en espacios formales e informales.

## **Dinámicas de Criminalización**

### *Vulnerabilidad y Abusos de Autoridad*

La economía informal ha sido una actividad constantemente criminalizada, ya sea por medio de dispositivos jurídicos de alcance nacional, por disposiciones locales y ordenanzas municipales que segregan espacialmente a los comerciantes. Aunque la criminalización de la economía informal ha estado presente de una manera constante, las políticas de ajuste neoliberal y el contexto global han reinventado las dinámicas de criminalización a partir de nuevos enfoques territoriales y, por ende, a través de nuevas expresiones de poder económico ancladas en nodos comerciales y manifiestas por medio de disposiciones jurídicas novedosas.

La historia de la Feria de Ropa y Calzado de Segundo Uso muestra un escenario constante de dinámicas criminalizadoras que presentarán, a partir de las últimas décadas del siglo veinte nuevas formas ante la aparición de actores generados en el escenario global, tales como las zonas francas o el fortalecimiento del comercio internacional.

Aunque la figura del comerciante fronterizo ha sido constante ante las actividades económicas que se forman al amparo de las ventajas comparativas entre países vecinos, la globalización ha conllevado a consolidar la figura del comerciante inserto en redes de tráfico global (CARRIÓN, 2017). Así, aunque el comercio informal ha sido constante en el territorio fronterizo, las políticas de ajuste de la década del noventa transformarán estas actividades a otra escala, generando un sistema de excepciones que impulsaba determinadas actividades comerciales mientras que prohibía y criminalizaba otras.

De esta manera el Decreto Ley N° 25789 y la Ley N° 26975, promulgadas los años 1992 y 1998 respectivamente, restringirán de manera específica el comercio de ropa y calzado de segundo uso, el primero de ellos suspendiendo la importancia de dichos bienes de manera indeterminada, mientras que el segundo precisará el plazo de suspensión hasta el año 2005, fecha en la que finalmente la actividad quedará prohibida por la Ley N°28514.

No obstante, la creación de los Centros de Exportación, Transformación, Industrita, Comercialización y Servicios – CETICOS, en el año de 1996 por medio del Decreto Legislativo

Nº 842, junto a la creación de la Zona de Tratamiento Especial de Tacna (ZOTAC) por medio de la Ley de Bases de Zonas Francas de 1989, transformarán las dinámicas comerciales fronterizas locales generando regímenes de excepción (ONG, 2006) basados en descon- textualizaciones y re-contextualizaciones territoriales, sociales, económicas y comerciales.

Es así como el tradicional régimen comercial fronterizo bajo el cual se establecían los diversos intercambios entre las ciudades de Tacna y Arica disputará socio espacial- mente al régimen comercial de frontera que se instalará desde el llamado *régimen ge- neral* instalado a partir de los CETICOS y la Zona Franca de Tacna. Hasta la década de 1990, el comercio fronterizo se amparaba en el Régimen Especial de Fronteras señalado en el Tratado de Lima de 1929, generándose una relación comercial cotidiana entre las ciudades de Tacna y Arica, situación que ha sido graficada ya en otros textos bajo el es- tudio de los *cambio casera* (GRAÑA, 2001). Sin embargo, los dispositivos jurídicos seña- lados fueron restringiendo determinadas actividades comerciales en la zona de frontera, mientras que otras eran promovidas, tal como se observa en la entrevista citada.

Sin embargo, no es hasta el año 2005 que se promulgará la Ley Nº28514 “Ley que prohíbe la Importación de Ropa y Calzado de Segundo Uso”, la cual evidenciará el régi- men de excepción económica con la prohibición de determinadas actividades en zonas de frontera así como la promoción de otras. Dicha ley, y sus posteriores ratificaciones por medio de otros dispositivos jurídicos, generará un halo de impunidad que activará una diversidad de mecanismos de criminalización que pueden ir desde la violencia física y verbal, decomiso de mercancías, corrupción, entre otros.

Como se ha comentado en otra ocasión (JIMÉNEZ, 2019), el abuso de autoridad con mayor constancia está dado por los decomisos irregulares (52%), seguido de las agre- siones verbales (44%), cobros indebidos (23%), intentos de desalojo (21%) y agresiones físicas (21%). No obstante, bajo una distinción de género percibimos particularidades en determinadas prácticas criminalizadoras (Figura 8).

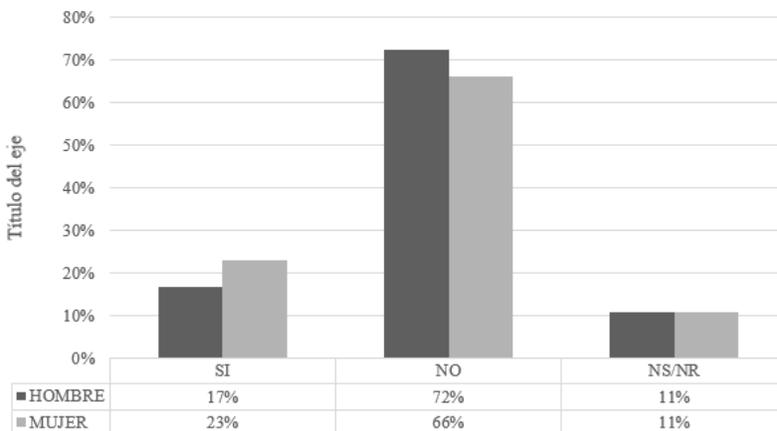


Figura 8 – ¿Ha sido víctima de agresión física?  
Elaboración propia.

El hecho que la violencia afecte de forma diferenciada a la mujer se condice con otros contextos (MIMP, 2016); sin embargo, las formas de violencia de género próximas a contextos del trabajo informal han podido ser evidenciados en el caso de recicladoras latinoamericanas y africanas (OGANDO, ROEVER y ROGAN, 2017). En dicho caso, se resalta la violencia y el acoso como ocurrencias de violencia que repercuten de manera particular a las mujeres recicladoras.

Finalmente, es importante resaltar que las situaciones de violencia física que afecta de manera más constante a mujeres (23%) que a varones (17%), se complementa con otras ocurrencias de violencia como la agresión verbal y la institucional, a través de los actos de corrupción. Así, en el caso de la agresión verbal, esta afecta de manera más constante a mujeres (46%) que a varones (38%), mientras que las víctimas de corrupción o cobros indebidos tienen mayor porcentaje en las mujeres (25%) que en los varones (18%).

Así, las cifras vertidas en esta última sección nos llevan a generar indicios en que si bien existe una criminalización constante hacia el comercio informal, este se ha visto incrementado y sistematizado durante el neoliberalismo. Es importante además destacar que las dinámicas de criminalización de la economía informal afectan principalmente a las comerciantes mujeres, observando que entre las víctimas, varones o mujeres, de agresión física, verbal o institucional (por medio de la corrupción o los cobros indebidos) afecta en mayor proporción a las comerciantes mujeres.

## Consideraciones Finales

A lo largo del artículo hemos notado que las típicas relaciones laborales se han visto trastocadas desde el cambio del modelo económico basado en la industrialización por sustitución de importaciones, generándose formas atípicas de empleo y relaciones laborales. El espacio económico sur andino no ha sido ajeno a la presencia de estas nuevas relaciones laborales; de manera específica, en la ciudad de Tacna, se observan los cambios presentes entre las décadas de 1980 y 1990, con la particularidad en la consolidación del trabajo independiente como una manera de supervivencia económica.

No obstante, la particularidad del espacio económico sur andino sucede en que existen, originariamente, nodos y circuitos económicos particulares que han sido útiles tanto para articularse con las economías oficiales así como para reinventarse en espacios de comercio popular. Sin embargo, las economías no oficiales no solamente se articulan con las economías oficiales sino que, ante todo, las economías oficiales subsisten gracias a las economías de supervivencia. Ya sea por el crecimiento del desempleo, el cierre de pequeñas o medianas empresas o las grandes deudas de los gobiernos (SASSEN, 2003), las economías no oficiales permiten el fortalecimiento de los circuitos formales de la economía, en la medida que absorben los excedentes generados por los circuitos económicos globales.

Así los circuitos y nodos de la economía popular resultan siendo rentables y generan beneficios a los circuitos formales, en la medida que se sostienen a costa de quienes están en condiciones de desventaja. Para el caso específico de la feria de Ropa y Calzado de Segundo Uso, la desigualdad producida en torno a las ganancias, las dinámicas de organización y criminalización dan cuenta que si bien la economía formal perdura

a costa de la economía popular, esta situación resulta aún más desfavorable para las mujeres comerciantes.

## Bibliografía

ARAGÓN, O. Los sistemas jurídicos indígenas frente al derecho estatal en México. Una defensa del pluralismo jurídico. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 118, p. 9-26, 2007. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332007000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332007000100001).

ARNOLD, D.; SPEDDING, P. La región Altiplano como espacio económico. In: *¿Indígenas u obreros? La construcción política de identidades en el Altiplano boliviano*. ARNOLD, D. (Ed.). La Paz: Fundación UNIR Bolivia, p. 119-156, 2008.

BARRAGÁN, R.; SOLIZ, C. Identidades urbanas: el caso de los indígenas en las ciudades de La Paz y El Alto (Altiplano Norte). In: *¿Indígenas u obreros? La construcción política de identidades en el Altiplano boliviano*. ARNOLD, D. (Ed.). La Paz: Fundación UNIR Bolivia, p. 471-510, 2008.

CARRIÓN, F. Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y su expresión territorial en Latinoamérica. In: *El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte*. ZEPEDA, B.; CARRIÓN, F.; ENRÍQUEZ, Y.F. (Eds.). Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, p. 369-408, 2017.

CHACLATANA, J.; DEMA, G. Y.; RUIZ, C. El futuro del trabajo que queremos. La voz de los jóvenes y diferentes miradas desde América Latina y el Caribe. *Perfiles Educativos*, v. 40, n. 159, p. 194-2010, 2018. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982018000100194&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982018000100194&lng=es&tlng=es).

FITOUSSI, J. Y.; ROSANVALLON, P. *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Editorial Manantial, 2004.

[Fotografía de C.Vera]. (Tacna, 2018a). Compilación privada. Naylamp Producciones.

[Fotografía de C.Vera]. (Tacna, 2018b). Compilación privada. Naylamp Producciones.

[Fotografía de C.Vera]. (Tacna, 2018c). Compilación privada. Naylamp Producciones.

GALLARDO, F. Sobre el comercio y mercado tradicional entre los *lupaca* del siglo XVI: un enfoque económico sustantivo. *Revista de Antropología Chilena*, v. 45, n. 4, p. 599-612, 2013.

GANGOPADHYAY, J. *Women and Trade Union in the Informal Sector. Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing – WIEGO*, p. 34, 2014. Recuperado de: <https://www.wiego.org/resources/women-and-trade-unions-informal-sector>, 2014.

GARAYCOCHEA, C. La articulación económica prehispánica del Perú Sur Andino. *Diálogo Andino*, v. 49, p. 197-207, 2016.

GONZALEZ, S.; ROUVIERE, L.; OVANDO, C. De "Aymaras en la frontera" a "Aymaras sin fronteras". Los gobiernos locales de la triple-frontera andina (Perú, Bolivia y Chile) y la globalización. *Diálogo Andino*, v. 31, p. 31-46, 2008.

GRAÑA, F. Cambio casera: comercio y relaciones fronterizas en el extremo norte de Chile. *Actas del 4º Congreso Chileno de Antropología, Simposio Fronteras y Corredores*, 2001. Recuperado de: <http://www.aacademica.org/iv.congreso.chileno.de.antropologia/172>

GUIZARDI, M.; HEREDIA, O.; MUÑOZ, A.; RIQUELME, G.; VALDEBENITO, F. Experiencia migrante y apropiaciones espaciales: una etnografía visual de las inmediaciones del Terminal Internacional de Arica (Chile). *Revista de Estudios Sociales*, 2014, v. 48, p. 166-175, 2014.

HART, K. The Idea of Economy: Six Modern Dissenters. FRIEDLAND, R.; ROBESTON, A. (Eds.). *Beyond the marketplace: rethinking economy and society*. New York: Walter de Gruyter, p. 137-164, 1990.

HERNÁNDEZ, A. Y.; LOUREIRO, F. Ropas americanas: Comercio, contrabando y compradores de ropa usada en la frontera de Corumbá, Brasil, y Puerto Quijarro, Bolivia. *Frontera Norte*, v. 29, p. 31-56, 2017. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0187-73722017000100031&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0187-73722017000100031&lng=es&nrm=iso)

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *Employment, incomes and equality, a strategy for increasing productive employment in Kenya*. Ginebra: ILO, 1972.

JIMÉNEZ, R. *Criminalización de la economía informal en las fronteras sudamericanas. Estudio de caso de la Triple Frontera del Paraná y la Triple Frontera Central Sur Andina*. Tesis para optar el grado de Maestro. Programa de Posgrado en Integración Contemporánea de América Latina, 2018, UNILA. Recuperado de: <https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/4004/TESES.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

JIMÉNEZ, R. Comercio informal en ciudades de frontera. Estudio de caso de los feriantes de ropa y calzado en la ciudad de Tacna (Perú). Si Somos Americanos. *Revista de Estudios Fronterizos*, v. 19, p. 13-42, 2019A.

JIMÉNEZ, R. Criminalización de la economía informal en las fronteras sudamericanas. Estudio de caso de la Triple Frontera del Paraná y la Triple Frontera Central Sur Andina. Límite. *Revista Interdisciplinaria de Filosofía y Psicología*, v. 14, p. 1-14, 2019B. Recuperado de: <https://www.revistalimite.cl/index.php/limite/article/view/148>

JIMÉNEZ, R.; BACHMAN, P.; LOZA, N. Ferias informales y migración laboral comercial. Apuntes para el debate del corredor fronterizo peruano-chileno. *Revista de Estudios*

*Fronterizos*, v. 20, p. 1-29, 2019. Recuperado de: [http://ref.uabc.mx/ojs/index.php/ref/article/view/774/1652?lan=es\\_ES](http://ref.uabc.mx/ojs/index.php/ref/article/view/774/1652?lan=es_ES)

LOUREIRO, F. “*Brechó fronteiriço*”: a comercialização de roupas usadas nas feiras livres de Corumbá (BR). Tesis para optar el grado de maestro, Programa de Maestría em Estudos Fronterizos, UFMS, 2015. Recuperado de: <https://ppgefcpn.ufms.br/repositorio-de-dissertacoes-2015/fernanda-loureiro-ferreira/>

MOUSSÍÉ, R. *Mobilización de las mujeres en empleo informal por el cuidado infantil. Iniciativa sobre cuidado infantil de WIEGO, 2019*. Recuperado de: <https://www.wiego.org/sites/default/files/migrated/publications/files/Moussie%CC%81-Mobilizing-for-Child-Care-Spanish.pdf>

OGANDO, A.; ROEVER, S.; ROGAN, M. Gender and informal livelihoods. Coping strategies and receptions of waste pickers in Sub-Saharan Africa and Latin America. *International Journal of Sociology and Social Policy*, v. 37, p. 435-451, 2017.

ONG, A. *Neoliberalism as Exception. Mutations in Citizenship and Sovereignty*, Duke University Press. 2006.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OIT. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990.

PÉREZ, J.; MORA, M. De la oportunidad del empleo formal al riesgo de exclusión laboral. Desigualdades estructurales y dinámicas en los mercados latinoamericanos de trabajo. *Alteridades*, v. 14, p. 37-49, 2004. Recuperado de: [http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74702804Portes \(1994\)](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74702804Portes (1994)).

POOLE, D. *Democracia y cultura en la educación intercultural peruana*, s/f. Recuperado de: <http://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/democracia-y-cultura-en-la-educaci%C3%B3n-intercultural-peruana>

PORTES, A.; HALLER, W. *La Economía Informal*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

ROEVER, S. Cómo planificar un censo de comerciantes ambulantes. *Nota técnica de WIEGO (Políticas urbanas)*, n. 2, 2011. Recuperado de: [http://www.inclusivcities.org/wp-content/uploads/2013/05/TB2\\_Roever\\_esp\\_web.pdf](http://www.inclusivcities.org/wp-content/uploads/2013/05/TB2_Roever_esp_web.pdf)

SASSEN, S. *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficante de Sueños, 2003.

SATO, L. Processos cotidianos de organização do trabalho na feira livre. *Psicologia & Sociedade*, v. 19, p. 95-102, 2007. Recuperado de: <https://www.scielo.br/pdf/psoc/v19nspe/v19nspea13.pdf>

SOTO, H. *El otro sendero*. Lima: Instituto Libertad y Democracia, 1987.

SUAREZ, H. *La Paz en el torbellino del progreso. Transformaciones urbanas en la era del cambio en Bolivia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.

TAPIA, M.; LIBERONA, N.; CONTRERAS, Y. El surgimiento de un territorio circulatorio en la frontera chileno-peruana: Estudio de las prácticas socio-espaciales fronterizas. *Revista de Geografía Norte Grande*, v. 66, p. 117-141, 2017. Recuperado de: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34022017000100008](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022017000100008)

TASSI, N.; HINOJOSA, A.; CANAVIRI, R. *La economía popular en Bolivia: tres miradas*. Madrid: Verso, 2012.

TASSI, N.; MEDEIROS, C.; RODRÍGUEZ-CARMONA, A.; FERRUFINO, G. *“Hacer plata sin plata” El desborde de los comerciantes populares en Bolivia*. La Paz: Fundación PIEB, 2013.

VALDEBENITO, F.; GUIZARDI, M. Espacialidades migrantes. Una etnografía de la experiencia de mujeres peruanas en Arica (Chile). *Gazeta de Antropología*, v. 31, 2015. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5225664>

Recibido em: 30/01/2020    Aceito em: 11/05/2020

---

<sup>1</sup> El presente artículo corresponde al trabajo de investigación “Caracterización de los usuarios y comercios aledaños a las ferias ambulantes de ropa y calzado de segundo uso en la ciudad de Tacna”, aprobado y financiado por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Privada de Tacna (Perú) mediante la Resolución del Consejo de Facultad Nro. 011-2018-UPT-FAU/CF

<sup>2</sup> Respecto a las disputas territoriales de escala en el contexto sudamericano puede revisarse Jiménez (2018) y Jiménez (2019).

<sup>3</sup> “La utopía del buen migrante lo expresaba elocuentemente: se escapa de la pobreza del campo y migraba a la ciudad donde trabajaba en el sector informal, invirtiendo en el capital humano de los hijos con la esperanza de que ellos accedieran al sector formal. Es decir, la posibilidad de acceso al empleo formal era lo que sustentaba la aspiración a esta modalidad de ocupación y, por tanto, reforzaba la función legitimadora de este tipo de arreglo social” (PÉREZ y MORA, 2004, p.41)

<sup>4</sup> Correspondiente al VIII, IX, XI y XII Censo Nacional de Población, respectivamente. Las categorías utilizadas por los cuatro censos nacionales, indistintamente, son: obrero, empleado, trabajador independiente, trabajador familiar no remunerado, empleado o patrono, trabajador del hogar.

<sup>5</sup> Decreto Ley N° 25789 (1992) que prohíbe la importación de bienes usados, Ley N° 26975 (1998) que precisa plazos para la prohibición de la ropa y calzado de segundo uso, Decreto Legislativo N° 842 (1996) que declara de interés prioritario el desarrollo de la zona sur de Perú y crea los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios – CETICOS y fortalece la Zona Franca de Tacna. Para conocer más sobre los dispositivos jurídicos que evidencian la disputa escalar, Cfr. Jiménez, 2018 y Jiménez 2019.

<sup>6</sup> Muestra de esta situación está dada por la categoría de *trabajador fronterizo* (OIT, 1990) así como la categorización del contexto laboral fronterizo como las prácticas productivas y la movilidad laboral fronteriza: movilidad laboral remunerada, movilidad laboral independiente, movilidad laboral comercial, movilidad laboral *in between*, movilidad laboral por temporada (TAPIA et al., 2017).

<sup>7</sup> Como indica Leny Sato (2007), respecto a las ferias libres es sugerente la relación entre éstas y la división que propone Milton Santos en relación al circuito superior y circuito inferior del espacio de la economía urbana. Asimismo, debe tomarse en cuenta que las ferias permiten una trama de relaciones sociales donde los feriantes desarrollan sus propios *sistemas de trabajo*, por medio de las organización de sus unidades productivas.

<sup>8</sup> Considerando que S/1.00 equivale a US\$0.30

<sup>9</sup> Según Jiménez (2019) del ingreso total un 40% se reinvierte en la compra de más mercadería además de los gastos que se requieran los días de feria tales como compra de alimentos, transporte, carga, entre otros. El otro 60% constituye la ganancia o ingreso neto del comerciante.

<sup>10</sup> Se entiende por cachorro "El término *cachorro* refiere a todas aquellas mercancías que no son ni ropa ni calzado, entiéndase juguetes, cortinas, carteras, etcétera. Asimismo, al interior de cada una de las categorías pueden considerarse tres categorías por cada una: mercancías nuevas, mercancías medianamente usadas y mercancías usadas. Si bien la compra al por mayor de cada una de estas tiene un costo diferente, no hemos considerado esta última subdivisión" (JIMÉNEZ, 2019A, p.22)

<sup>11</sup> En las ferias de comercio popular, las dinámicas de valor no son únicamente creadas, en su mayoría, por mujeres con un puesto de venta fijo; existe además un número indeterminado de mujeres que genera negocios satélite alrededor los puestos fijos tales como venta de desayunos, almuerzos o medicinas naturales.

<sup>12</sup> El llamado *corte* hace referencia a la promulgación de la Ley N°26975 "Ley que precisa el plazo de suspensión de ropa y calzado usados, establecido en el artículo 2° del Decreto Ley N° 25789".

<sup>13</sup> Congresista de la República entre los años 1995 y 2001.

<sup>14</sup> "Formar un sindicato y enfocarse en sus necesidades o en ser representantes en el sindicato no es asunto de las mujeres mismas. Cuestiones como el empleo permanente, la seguridad laboral y el desalojo son muy importantes para las mujeres. Por lo tanto, no son parte del sindicato porque creen que sus contrapartes masculinas luchan por estas demandas. Por lo tanto, en el momento de las reuniones sindicales, las mujeres mismas creen que no es importante ser parte de estas reuniones porque es necesario un papel mucho más importante de realizar las tareas domésticas. Por ejemplo para citar a Radha Kawal en *el sector informal, las mujeres necesitan de servicios higiénicos públicos; de lo contrario, es muy difícil para las mujeres trabajar*" (GANGOPHADYAY, 2014).

<sup>15</sup> En muchas ocasiones, los servicios higiénicos son brindados por las viviendas aledañas a las ferias de comercio popular. Así, más allá de ser producto de una demanda organizada, éstos se originan por la oportunidad de comercio que visibilizan los vecinos, ante la demanda de este servicio.