


ESPAÇO DE MOVIMENTO: OS DESLOCAMENTOS PENDULARES NA FRONTEIRA

THE BORDER AS A SPACE OF MOVEMENT: PENDULAR DISPLACEMENTS IN THE ARTICULATION OF PROCESSES




<https://doi.org/10.22228/rtf.v17i1.1309>

Cláudia Heloiza Conte

 Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

 Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7537-0749>

 E-mail: claudiaheloiza@yahoo.com.br

Resumo: O trabalho tem como objetivo compreender as dinâmicas dos deslocamentos pendulares em áreas de fronteira. Para tanto, traça uma discussão teórica sobre os movimentos espaciais e mobilidade. Em seguida, busca entender as características dos deslocamentos a partir de três importantes motivadores: trabalho, ensino e saúde. Verificou-se que, os deslocamentos advindos da busca por trabalho, ensino e saúde estão relacionados com a ausência dos mesmos no local de origem, além de aspectos cambiais, precarização de serviços e pela busca de melhores condições de vida.

Palavras-chaves: Deslocamentos pendulares; Fronteira; Condições de vida.

Abstract: The work aims to understand the dynamics of pendulum displacement in border areas. To do so, it outlines a theoretical discussion about spatial movements and mobility. Then, seeks to understand the characteristics of displacements around three important motivators: work, education and health. It was found that the displacements arising from the search for work, education and health are related to their absence in the place of origin, in addition to exchange rates aspects, precariousness of services and the search for better living conditions.

Keywords: Commuting; Border; Living conditions.

Introdução

A palavra fronteira implica, historicamente, aquilo que está na frente. Em sua origem não havia associação a conceitos legais ou políticos, surgiu enquanto fenômeno da vida social espontânea, caracterizando a margem do mundo habitado, mas “[...] na medida em que os padrões de civilização foram se desenvolvendo acima do nível de subsistência, as fronteiras entre ecúmenos tornaram-se ‘lugares de comunicação’ e, por conseguinte adquiriram um caráter político”¹.

Já a palavra limite, tem origem latina e sua criação está ligada ao término daquilo que mantém coesa uma unidade política-territorial. Tal concepção foi estimulada pelo

¹ MACHADO, L. O. Limites, Fronteiras, Redes. In: STROHAECKER, T. M.; DAMIANI, A.; SCHAFFER, N. O.; BAUTH, N.; DUTRA, V. S (org.). *Fronteiras e Espaço Global*, AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998, p.41.

conceito moderno de Estado, onde a soberania pode ser representada pela territorialização. Nota-se, portanto, que as diferenças são nítidas, pois enquanto a fronteira é voltada para fora (forças centrífugas), os limites estão orientados para dentro (forças centrípetas)². Deste modo, o limite constitui-se em uma linha de separação abstrata, definida juridicamente, e a fronteira constitui-se em zona de contato, de integração.

Nesta perspectiva, o Brasil conta com 588 municípios na faixa de fronteira, com 19 cidades que se encontram em aglomerações de fronteira³. Aglomerações dessa natureza tem articulado a paisagem nas regiões de fronteira das Américas, haja vista o fortalecimento das mesmas enquanto centros urbanos, ao avanço das infraestruturas e das relações econômicas, tanto as formais quanto as funcionais e as ilícitas⁴. Estes elementos possibilitam a criação de redes de intercâmbios variados, as quais se apoiam em leis trabalhistas e ambientais diferentes, em moedas distintas, trabalhadores, etc.

A fronteira institui uma relação entre Estados nacionais, divididos por limites físicos ou abstratos, tendo conexões diárias e usuais de convivência, resultado da expansão da urbanização e das dinâmicas econômicas. É uma linha material ou imaginária, historicamente institucionalizada, que se enfraquece diante da interação na produção/construção real do espaço. Embora em muitos casos ostensivamente cercadas pelos mais diversos aparatos de controle, as fronteiras e limites refletem e propiciam interdependências e dinâmicas interrelacionais que extrapolam a formalidade, em ações capazes de suplantar, de forma legal ou não, as barreiras de sua existência⁵.

Tendo em vista a intensa dinâmica de deslocamentos nas fronteiras, especialmente nas aglomerações urbanas de fronteira, o presente trabalho tem como objetivo compreender as dinâmicas dos deslocamentos pendulares nestes espaços. A metodologia elegida trata-se de uma revisão atualizada da bibliografia indexada em bases eletrônicas de dados, assim como em periódicos e revistas eletrônicas referentes as discussões sobre mobilidade e deslocamentos fronteiriços, em especial aqueles destinados ao trabalho, ao ensino e a saúde.

É, portanto, a partir das possibilidades de deslocamento, advindas da natureza do espaço fronteiriço, que este trabalho seguirá abordando os deslocamentos pendulares em

² Idem.

³ BRASIL. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Grupo RETIS – IGEO/UFRJ. Brasília, 2005.

⁴ OLIVEIRA, T, C, M. Os Elos da Integração. In: OLIVEIRA, M, A, M; COSTA, E. (Org.). *Seminário de Estudos Fronteiriços*. 1 ed. Campo Grande: *Editora da UFMS*, 2009.

⁵ MOURA, R; CARDOSO, N, A. Mobilidade transfronteiriça: o ir e vir na fronteira do possível. *Anais ENANPUR*, v. 15, n. 1, 2013.

suas principais motivações. Para tanto, inicialmente será discutido, mesmo que brevemente, o conceito de deslocamento pendular, para em seguida abordar os elementos motivadores.

Os deslocamentos pendulares em aglomerações urbanas de fronteira

No processo de formação e desenvolvimento do capitalismo, a condição estrutural que dá origem a mobilidade populacional, tem a força de trabalho e a acumulação enquanto relação social, que se desenvolve qualitativa e quantitativamente⁶. Neste sentido, a mobilidade se conecta com a produtividade e com a expansão do capital, mostrando-se como condição e consequência do desenvolvimento das forças produtivas.

Nesta perspectiva, a diversidade dos deslocamentos espaciais em regiões de fronteira proporcionou a utilização do termo mobilidade, que leva em consideração os deslocamentos da população sem que ocorra a mudança de residência, o que constituiu um conceito mais abrangente do que migração. A mobilidade espacial da população é um fenômeno que mostra influências expressivas na dinâmica social e econômica e no dia a dia das pessoas⁷.

A mobilidade é um conceito essencial para analisar a dualidade homem e natureza, visto que a mobilidade humana pode ser compreendida enquanto movimento dos corpos a partir do espaço. Tal movimento ocorre a partir de incentivos, a exemplo da força de trabalho. Inserido nesta temática, tem-se também o conceito de migração pendular, que já foi estudado por diversos autores, a exemplo de Beaujeu – Garnier⁸, que abordou em seus estudos os movimentos migratórios, explicitando que esses variam de acordo com duração e escala de abrangência. Diante disso, a autora evidencia que os deslocamentos de natureza cotidiana devem ser analisados no contexto em que estão inseridos, principalmente urbano.

Assim, os deslocamentos pendulares representam uma das “[...] dimensões dos processos de deslocamento da população no território, num contexto determinado e socialmente constituído, no tempo e no espaço”⁹. Os deslocamentos se articulam também ao movimento da economia e da sociedade “[...] ora expansiva criando maior oferta de emprego e salário, ampliando os deslocamentos para determinados municípios seja para

⁶ MARX, K. *O capital: crítica da economia política – o processo global da produção capitalista*. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

⁷ MARTINS, A, L, P; ROCHA, M, M. A Mobilidade como Ferramenta de Análise das Dinâmicas de Fronteira. *Perspectiva Geográfica*, Marechal Cândido Rondon, Ed. Esp., v.11, n.15, p. 175-183, jul.-dez., 2016.

⁸ BEAUJEU-GARNIER, J. *Geografia da população*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

⁹ JARDIM, A, P. Reflexões sobre a mobilidade pendular. In: OLIVEIRA, L, A, P; OLIVEIRA, A, T, R. (org.). *Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. p. 58.

trabalho, consumo de bens e serviços; ora recessiva com implicações diretas nos fluxos cotidianos”¹⁰.

Os motivos para que a população realize deslocamentos pendulares estão representados por um “sistema de valores”, possibilitando a elaboração de indicadores socioeconômicos referentes às condições de vida e da reprodução social da população. Esses, todavia, estarão relacionados com os movimentos da economia e da sociedade, ou seja “[...] as necessidades são social e historicamente produzidas e se referem às atividades dos sujeitos na concepção de seus sentimentos, experiências e expectativas de acesso ao consumo de bens e serviços socialmente diferenciadas, num determinado momento histórico”¹¹.

Oliveira (2017), considera imigrantes pendulares aqueles que residem em região de fronteira, em um dos países que a constituem e que trabalham e/ou estudam no outro país e que retornam para sua residência. “Os imigrantes pendulares são, via de regra, sujeitos excluídos de políticas sociais em ambos os países”¹².

Nesta discussão, Barcellos e Jardim¹³ mostram em seu estudo que, entre aqueles que realizam deslocamentos pendulares para outros países, 48% retornam diariamente para casa, situação que justifica parte do intenso fluxo de pessoas nas regiões de fronteira. É importante salientar que, para este trabalho optou-se pela utilização do conceito de deslocamentos pendulares, haja vista a maior identificação com o que ocorre nas fronteiras brasileiras. A partir disso, serão discutidas algumas das principais motivações dos deslocamentos pendulares em áreas de fronteira, a começar pela mais representativa, que é o trabalho.

Trabalho

O deslocamento pendular para o trabalho é uma das formas de mobilidade espacial que está ligado com as dimensões urbano-regionais, com a organização econômica do espaço regional. A gênese dos estudos sobre os deslocamentos pendulares motivados pelo

¹⁰ FRESCA, T, M. Deslocamentos pendulares na região metropolitana de Londrina: uma aproximação. *GeoUERJ*, Rio de Janeiro, n. 23, v. 1, 2012, p.12.

¹¹ JARDIM, A, P. Reflexões sobre a mobilidade pendular. In: OLIVEIRA, L, A, P; OLIVEIRA, A, T, R. (org.). *Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. p. 64.

¹² OLIVEIRA, M, A, M. Imigrantes pendulares em região de fronteira: semelhanças conceituais e desafios metodológicos. *Direitos Culturais*, v.12, n.27, Santo Ângelo, maio/ago. 2017.p.119.

¹³ BARCELLOS, T, M; JARDIM, M, L, T. Movimentos populacionais na fronteira meridional do Brasil. XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais. *Anais...* Londóia, 2012.

trabalho se encontra na reflexão construída sobre a formação das regiões metropolitanas¹⁴. Neste sentido Moura et al¹⁵ mostram que, a área metropolitana relaciona-se a um sistema de assentamento norteado para a produção, com origem na cidade industrial.

A partir da modernização, do desenvolvimento tecnológico e da ampliação dos transportes e comunicação, alteram-se os padrões demográficos, assim como o dia a dia da população das cidades, haja vista a expansão das áreas urbanas. Diante dessas alterações, ocorre também o crescimento dos fluxos das pessoas nesses espaços. Soma-se a isso o fato de que, o deslocamento pendular para trabalho tem ligação também com a organização social do espaço urbano, as formas de uso e apropriação do espaço. “[...] a mobilidade cotidiana pode ser compreendida como um dos mecanismos/ativos que permitem acessar uma estrutura de oportunidades desigualmente distribuída no espaço¹⁶”.

Beaujeu – Garnier¹⁷ ao abordar o fenômeno dos movimentos diários, enfatiza as migrações para o trabalho, designando como “migrantes diários” e chama atenção para o fato de que estes movimentos tem crescido constantemente, em número e distância. Moura e Cardoso¹⁸, por sua vez, ao analisar o censo de 2010, apontam que, 14.803.149 pessoas realizavam movimento pendular para trabalho e/ou estudo entre municípios brasileiros, dos quais 0,4% dos que trabalham e 0,6% dos que estudam, o faziam em países vizinhos. Em termos numéricos, 34.975 pessoas deixaram o Brasil em fluxos pendulares de trabalho, 34.335 para estudar em outros países, enquanto 741 realizavam as duas atividades no exterior. É importante frisar que, o IBGE contabiliza apenas o quantitativo que sai do Brasil, a relação oposta não é contemplada.

Ainda de acordo com os autores citados¹⁹, das 72.302 pessoas que fazem deslocamentos pendulares para outros países, 14,85% saem de São Paulo, 9,10% de Foz do Iguaçu, 3,84% de Sant’Ana do Livramento, 2,91% do Chuí e 1,3% de Tabatinga. Esses quatro últimos, municípios fronteiriços.

São os municípios da linha de fronteira os que mais participam destes fluxos. Oliveira²⁰, nesta discussão, observa, em relação as fronteiras com Bolívia e Paraguai, que

¹⁴ TAVARES, E. Dimensões conceituais e estratégias metodológicas para análise da mobilidade espacial: migrações e movimentos pendulares para trabalho e estudo. *Anais*, 2017.

¹⁵ MOURA, R; CASTELLO BRANCO, M, L, G; FIRKOWSKI, O, L, C. Movimento pendular e perspectivas de pesquisas em aglomerados urbanos. *São Paulo em perspectiva*, v. 19, n. 4, 2005.

¹⁶ TAVARES, E. Dimensões conceituais e estratégias metodológicas para análise da mobilidade espacial: migrações e movimentos pendulares para trabalho e estudo. *Anais*, p, 2017.p.7.

¹⁷ BEAUJEU-GARNIER, J. *Geografia da população*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

¹⁸ MOURA, R; CARDOSO, N, A. Mobilidade transfronteiriça: o ir e vir na fronteira do possível. *Anais ENANPUR*, v. 15, n. 1, 2013.

¹⁹ Idem.

²⁰ OLIVEIRA, T. C. M. de. A lógica espacial do território fronteiriço – os casos das aglomerações de Ponta Porã-Pedro Juan Caballero e Ladário-Corumbá-Puerto Quijarro-Puerto Suarez. In: SEBRAE/MS. *Mato Grosso do Sul sem fronteiras: características e interações territoriais*: Brasil, Bolívia, Paraguai. Campo Grande, MS: SEBRAE/MS, 2010.

ocorrem ações compartilhadas no incentivo a utilização de mão de obra em ambos os lados, na prestação de serviços, aumento na arrecadação municipal, incentivo na criação de centros universitários, etc.

[...] as dinâmicas de trabalho em uma região fronteiriça podem ocorrer de forma diferenciada, não apenas pela influência dos países vizinhos, mas também por se tratar de uma área periférica do país. Além disso, a alocação de parte da população em mercados informais e ilegais, como nos casos do tráfico de drogas e do contrabando de mercadorias, emerge como um problema de segurança nacional e de importância geopolítica²¹.

Nessas áreas de fronteira, o trabalho informal conta com grande potencial de crescimento, haja vista sua condição periférica, tanto em relação as dificuldades de controle como pelas possibilidades de expansão de atividades ilícitas, com considerável rendimento na passagem pela fronteira. Os deslocamentos pendulares destas áreas são superiores com os países vizinhos do que com outros estados do Brasil.

Esses fluxos dos municípios de fronteira com os países vizinhos apresentaram forte incremento na década (72,2% na relação com a Argentina e 35,7% no caso do Uruguai). A facilidade de acesso da população dos municípios da fronteira, do Rio Grande do Sul às cidades gêmeas naqueles países torna menor, inclusive, o tempo de deslocamento para o trabalho: 72,0% dos trabalhadores em fluxos internacionais levam de 6 minutos à meia hora para ir de casa ao trabalho, enquanto nos movimentos intraestaduais apenas 30,8% se enquadra nessa faixa de tempo. Os que se dirigem ao Uruguai fazem, em ainda maior proporção viagens com esse tempo de duração (74,7%)²².

Dutra e Goetttert²³ estudaram o deslocamento pendular de trabalhadores brasileiros para Pedro Juan Caballero, no Paraguai. Trata-se de uma fronteira seca, elemento facilitador da movimentação desses trabalhadores, assim como o controle dos fluxos de pessoas e mercadorias entre os países. A utilização de mão de obra de trabalhadores brasileiros no Paraguai, e vice-versa, apontam a flexibilidade (terceirização e informalidade) do trabalho. Nessa dinâmica é importante considerar que, a partir de 1990 houve uma expansão do desemprego, da informalidade, da redução dos rendimentos, da contratação sem carteira assinada e de benefícios garantidos em lei.

No Brasil não existe um marco regulatório único para tratar fluxos de trabalhadores nas fronteiras. O que ocorre é a adoção de uma política diferenciada de acordo com o lugar, os interesses e a relação com o país vizinho.

²¹ AMARAL, P, A, T. A evolução do mercado de trabalho na Faixa de Fronteira do Brasil. I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, *Anais...* Rio de Janeiro, 2014, p. 970.

²² BARCELLOS, T, M; JARDIM, M, L, T. Movimentos populacionais na fronteira meridional do Brasil. XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais. *Anais...* Londóia, 2012, p.12.

²³ DUTRA, D, M, M; GOETTERT, J, D. Precarização do trabalho: apontamentos a partir da mobilidade na fronteira Brasil-Paraguai. EGAL. *Anais...*2012.

Embora justificada pelas diferenças entre as cidades-gêmeas e entre os países, os efeitos dessa política são problemáticos em termos de administração e desenvolvimento regional da faixa e da zona de fronteira, tendendo a reforçar em vez de modificar visões preconcebidas e assimetrias hostis à integração subcontinental²⁴.

Esta constatação aponta que, é difícil de mensurar e contabilizar precisamente o número de trabalhadores que atravessa diariamente a fronteira para trabalhar. Simões e Veras²⁵, em seu estudo sobre a pendularidade na fronteira de Lethem, na Guiana, e de Bonfim, em Roraima, evidenciam que, esta ocorre majoritariamente da cidade brasileira em direção a Lethem, em função das vagas oriundas do comércio local. O número de empresas na cidade de Lethem é três vezes maior do que em Bonfim. Tratam-se de empresas nas áreas de vestuário, máquinas e equipamentos e serviços de alimentação, por exemplo.

É importante, no entanto, destacar uma mudança dos fluxos, haja vista que, Becker,²⁶ analisou em oportunidade anterior, a frequente movimentação de guianeses trabalhando em Bonfim. Nesta discussão, Simões e Veras²⁷, explicitam que, tem ocorrido uma reversão neste fluxo em decorrência do aumento de investimentos no comércio e nos serviços de Lethem. As autoras, em levantamento de campo, mapearam 104 empresas, as quais contavam com 357 trabalhadores. Destes, 54 (15,13%) afirmaram ser brasileiros que residiam em Bonfim.

De acordo com Peiter²⁸, a Guiana Francesa e o Suriname exercem forte atração de brasileiros, sobretudo em busca de trabalho. Leonardi²⁹, neste sentido aponta que, existiam cerca de 15 mil brasileiros trabalhando na Guiana Francesa e 20 mil no Suriname.

É grande o fluxo de trabalhadores para o Suriname e Guiana Francesa - caminhoneiros, prostitutas, comerciantes e garimpeiros - para a cidade de Oiapoque, principal ponto de passagem/comunicação neste trecho da fronteira. As interações transfronteiriças com a Guiana Francesa e Suriname são intensas neste ponto do limite internacional brasileiro³⁰.

²⁴ BRASIL. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Grupo RETIS – IGEO/UFRJ. Brasília, 2005, p.156.

²⁵ SIMÕES, S, O; VERAS, N, S. Migração pendular na Pan-Amazônia: pendularidade, comércio e trabalho na fronteira Guyana (Lethem)-Brasil (Bonfim-Roraima). VIII Congresso Português de Sociologia. *Anais...* Lisboa, 2014.

²⁶ BECKER, B. Articulando o complexo urbano e o complexo verde na Amazônia. *Um projeto para a Amazônia no século*, v. 21, p. 39-86, 2009.

²⁷ SIMÕES, S, O; VERAS, N, S. Migração pendular na Pan-Amazônia: pendularidade, comércio e trabalho na fronteira Guyana (Lethem)-Brasil (Bonfim-Roraima). VIII Congresso Português de Sociologia. *Anais...* Lisboa, 2014.

²⁸ PEITER, P, C. *A Geografia da Saúde na Faixa de Fronteira Continental do Brasil na Passagem do Milênio (2005)*. Tese de doutorado (Geografia). Rio de Janeiro. UFRJ/IGEO/ PPGG, 2005.

²⁹ LEONARDI, Victor. Violência e direitos humanos nas fronteiras do Brasil. Brasília: *Paralelo 15*, 2007.

³⁰ PEITER, P, C. *A Geografia da Saúde na Faixa de Fronteira Continental do Brasil na Passagem do Milênio (2005)*. Tese de doutorado (Geografia). Rio de Janeiro. UFRJ/IGEO/ PPGG, 2005, p.75.

A fluidez e juntamente com ela, a possibilidade de burlar os circuitos oficiais, podem beneficiar os moradores da faixa de fronteira, especialmente no que diz respeito a economia paralela³¹. Nesta discussão, um papel desempenhado em algumas fronteiras, com destaque para Foz do Iguaçu/PR, diz respeito aos circuitos de “sacoleiros³²” e de operações de evasão fiscal e lavagem de dinheiro através do circuito bancário, em Ciudad del Este, no Paraguai.

Este processo de circulação de riquezas, de possibilidades de negócios e de acumulação de capital, depende de um espaço relativamente integrado em redes mais amplas (com outros centros urbanos), em circuitos do grande capital e com alguma infraestrutura de serviços do Estado. “Não é, portanto, qualquer região de fronteira entre países que reúne essas condições, e é a cidade (o núcleo urbano) de fronteira que vai se configurar como o espaço propício para as oportunidades de negócio e de atração de mão-de-obra e como um mercado consumidor”³³.

A composição da fronteira é viabilizada pela mediação do urbano, que se constituiu base para o projeto de sua acelerada ocupação e de seu ordenamento territorial. Os núcleos urbanos representam dispositivos espaciais que dão sustentação a circulação, especialmente da força de trabalho e do capital.

Deste modo, na década de 1990, aproximadamente 40,23% da população economicamente ativa da região de fronteira de Foz do Iguaçu, desenvolvia algum tipo de atividade ligada ao “circuito sacoleiro”. Essa dinâmica tem sido alterada nos últimos anos, sobretudo a partir das mudanças em relação a fiscalização e controle aduaneiro aplicadas pela Polícia e Receita Federal do Brasil.

As diferenças econômicas e políticas existentes na fronteira garantem a ocorrência de inúmeras formas de trabalho baseadas nas desigualdades existentes entre os países limítrofes. São trabalhadores, empresários, especuladores e mais uma quantidade incontável de ocupações que nascem exclusivamente no intuito de se aproveitarem das possibilidades oficiais e extraoficiais criadas pela situação de fronteira. O que garante as relações sociais, culturais, políticas e econômicas entre os países não é a igualdade ou a suposta aproximação derivada de uma irmandade latinoamericana, mas as diferenças, os conflitos, a possibilidade de explorar os recursos e as possibilidades oferecidas pelo outro país em seu favor e interesse³⁴.

³¹ MACHADO, L. O. Limites, Fronteiras, Redes. In: STROHAECKER, T. M.; DAMIANI, A.; SCHAFFER, N. O.; BAUTH, N.; DUTRA, V. S (org.). *Fronteiras e Espaço Global*, AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998.

³² Trata-se de toda logística que envolve a compra, revenda e transporte de mercadorias disponibilizadas no mercado Ciudad de Este /PY (Cardin, 2012).

³³ OLIVEIRA, G. F.; COSTA, G. V. L. Redes Ilegais e Trabalho Ilícito: comércio de drogas na região de fronteira de Corumbá/Brasil – Puerto Quijarro/Bolívia. *Boletim Gaúcho de Geografia*, 38, maio, 2012, p.143.

³⁴ CARDIN, E. G. Trabalho e práticas de contrabando na fronteira do Brasil com o Paraguai, *Geopolítica(s)*. vol. 3, núm. 2, 207-234, 2012, p.124.

De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego, o ingresso e permanência de estrangeiros em território nacional são possíveis mediante a apresentação de visto nos termos da legislação, de acordo com a lei nº 6.815/80. Diante disso, a pessoa jurídica que tiver interesse em contratar mão de obra estrangeira, em caráter temporário ou permanente, deverá buscar autorização do trabalho, através de requerimento assinado e encaminhado por seu representante legal à Coordenação de Imigração do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.

A partir da análise aqui realizada verificou-se que, o trabalho é um importante fator motivador dos deslocamentos. No entanto, os deslocamentos ocorrem também em busca de serviços educacionais, como será apresentado a seguir.

Educação

A procura por serviços educacionais também se constitui em importante motivação dos deslocamentos pendulares. Isso ocorre especialmente pela gratuidade e qualidade das instituições. “Tanto o acesso como a permanência desses estudantes nas escolas e universidades são afetados pelas dificuldades que eles enfrentam por ter que se deslocar diariamente entre suas residências e as instituições que estudam³⁵”

Nas fronteiras entre Brasil e Paraguai a presença de alunos paraguaios nas escolas brasileiras é muito frequente. O maior motivo, neste caso, trata-se da distância das escolas paraguaias. “Como as escolas brasileiras são mais acessíveis, recebem alunos das proximidades, tendo em vista a dificuldade de acesso às escolas paraguaias, que se localizam distantes em relação aos distritos e vilas³⁶”. Soma-se a isso o fato de que as escolas públicas brasileiras oferecem merenda escolar, tornando-se um fator muito importante para a matrícula de alunos paraguaios nas escolas de municípios do Paraná e de Mato Grosso do Sul.

Segundo Oliveira et al³⁷, a Rede Municipal de Ensino de Corumbá, atende alunos estrangeiros nos tipos pendulares e permanentes, e neste sentido apontam que, em 2018 eram 61 alunos estrangeiros. Os autores explicitam ainda que, de acordo com entrevista realizada com o motorista que trabalha no transporte escolar e que é responsável pela

³⁵ TAVARES, E. Dimensões conceituais e estratégias metodológicas para análise da mobilidade espacial: migrações e movimentos pendulares para trabalho e estudo. *Anais*, 2017, p.10.

³⁶ SILVA, R, R, S. MOREIRA JUNIOR, O. A educação na fronteira entre Brasil e Paraguai: narrativas (auto)biográficas de um fronteiriço. *Revista Brasileira de Pesquisa (Auto)Biográfica*, Salvador, v. 04, n. 12, p. 1110-1124, set./dez. 2019, p.26.

³⁷ OLIVEIRA, M, M; ALMEIDA, R, P; AGUILAR, M, S. Presenças de migrantes internacionais na educação e na assistência social em fronteira. *Para Onde!?*, v. 13, n. 2, p. 61-74, 2020.

linha que liga uma escola rural até o limite Brasil-Bolívia, 95% das crianças transportadas moram do lado boliviano, são filhos de pais bolivianos, mas são nascidos no Brasil.

Simões e Veras³⁸, evidenciam essa dinâmica também na fronteira da Guiana com o Brasil, já que a infraestrutura escolar, bem como a qualidade de ensino nas cidades brasileiras, é superior. Na maior parte dos casos, os estudantes que atravessam a fronteira para estudar no Brasil mantêm vínculos ancestrais. Tratam-se de uniões matrimoniais que acarretam em dupla identidade, com valores culturais de ambos os países.

Em relação ao ensino superior, a Universidade Federal do Amapá, através do Campus Binacional de Oiapoque, via acordo de cooperação internacional entre Brasil e França, tem lançado iniciativas para o acesso de estudantes de ambos os países. Nesta discussão os autores evidenciam ainda que, na cidade de Saint George não existe o ensino médio e diante disso, aqueles que desejam continuar os estudos tem a opção de ir a capital, Cayenne ou, para aqueles que possuem dupla cidadania, se direcionam ao Brasil, que é mais próximo do que a capital³⁹.

Os principais motivadores da mobilidade estudantil estão relacionados aos custos, proficiência na língua ou interesse na aquisição da língua, aumento das oportunidades de emprego, crescimento no nível de renda nos países de origem e a facilidade nas formalidades burocráticas⁴⁰. No entanto, se analisar a mobilidade estudantil nas fronteiras com o Brasil, verifica-se que se tratam de outras motivações, especialmente nos deslocamentos para a Bolívia e Paraguai.

Para Renovato⁴¹, a medida em que a oferta da educação superior não atende à demanda, surgem iniciativas dos próprios estudantes e aí, no caso brasileiro, ocorre a busca por outros países vizinhos. Evidente que esse movimento tem características singulares, a exemplo da proximidade fronteiriça de diversos centros universitários, a ausência de vestibular, entre outros. O curso de medicina é um dos mais procurados, e apesar do aumento no número de vagas para o curso no Brasil nos últimos anos, a oferta ainda não atende à demanda completamente.

Em 2018 eram 167 mil estudantes brasileiros no curso de medicina de países como Paraguai, Bolívia, Argentina e Chile⁴². O autor citado, aponta ainda que, apenas na cidade

³⁸ SIMÕES, S. O; VERAS, N. S. Migração pendular na Pan-Amazônia: pendularidade, comércio e trabalho na fronteira Guyana (Lethem)-Brasil (Bonfim-Roraima). VIII Congresso Português de Sociologia. *Anais...* Lisboa, 2014.

³⁹ PELLEGRINO, P. G; ALVEZ, M. J. S. A Universidade Federal do Amapá em Oiapoque: realidade, potencialidades e desafios da educação na fronteira Brasil – Guiana Francesa. *Revista GeoPantanal*, n.21, Corumbá, jul./dez. 2016.

⁴⁰ VARGUESE, N. V. *Globalization of higher education and cross-border student mobility*. Paris: UNESCO, 2008.

⁴¹ RENOVATTO, E. A. *Fronteiras e deslocamentos: as percepções de brasileiros que estudam medicina em Pedro Juan Caballero (Paraguai)*. Dissertação de mestrado (Sociologia), Universidade Federal da Grande Dourados, 2021.

⁴² Idem.

de Pedro Juan Caballero, fronteira com a cidade sul mato-grossense de Ponta Porã, existem mais de 12 mil brasileiros cursando medicina, ou seja, apenas em uma cidade o número de brasileiros é superior à oferta de vagas anual em todas as universidades públicas do Brasil, que é de 10,6 mil vagas. Da mesma forma ocorre em Ciudad del Este, também fronteira com uma cidade brasileira, que no ano de 2018 registrou cerca de 15 mil estudantes cursando medicina, sendo 98% brasileiros.

Para obter a validação do diploma no Brasil, esses alunos precisam realizar uma prova, conhecida como revalida. Esse programa tem o objetivo de revalidar diplomas médicos expedidos por instituição de educação superior estrangeira. O Protocolo de Integração Educativa e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e Reconhecimento de Estudos de nível técnico e não técnico, permite aos Estados partes do Mercosul, o reconhecimento dos estudos realizados em países do bloco. Esses países contam com aparato legal para a validação dos diplomas, certificados e títulos expedidos por instituições educacionais reconhecidas por cada um dos Estados partes, nas mesmas condições legais que o país de origem institui para os estudantes das referidas instituições.

Os exames de revalidação de diplomas médicos têm crescido sobremaneira, com a divulgação feita pelo Ministério da Educação de que, até 2017 haviam sido realizadas sete edições, totalizando 24.327 inscrições, das quais 60% eram de brasileiros que realizaram o curso em países vizinhos, sendo que na “edição de 2017, houve 7.380 inscritos, dos quais 393 foram aprovados”, os números mostram índices baixos de aprovação na revalidação de diplomas⁴³.

Os deslocamentos pendulares nas áreas de fronteira motivados pelo ensino mostram-se em crescimento e estão relacionados a diversas questões, como verificou-se acima. Para complementar essa discussão, a próxima parte irá abordar os deslocamentos pendulares a partir dos serviços de saúde, que juntamente com o trabalho e o ensino, compõem importantes representações dessa dinâmica.

Saúde

Na discussão a respeito dos deslocamentos pendulares motivados pelo serviço de saúde é importante destacar que, no Brasil, a saúde é regulamentada pelo Sistema Único de Saúde – SUS, sendo definido enquanto um conjunto de ações de serviços de saúde prestados por instituições e órgãos públicos federais, estaduais e municipais, além de entidades a eles vinculadas⁴⁴. Uma das características do SUS é a universalidade, equidade e integralidade das ações e serviços de saúde.

⁴³ Idem.

⁴⁴ BRASIL, Constituição. Presidência da república. *Decreto Lei*, n. 200, 1988.

Neste sentido, a lei n.8.080 de 19 de setembro de 1990, da criação do SUS, aponta em seu artigo 2º que, a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício⁴⁵. Em relação a previsão de combinações de critérios para o estabelecimento de valores a serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, como o perfil demográfico da região e o perfil epidemiológico da população a ser coberta, estabelece no parágrafo segundo que, nos casos de Estados e Municípios sujeitos a notórios processos de migração, os critérios demográficos mencionados na respectiva lei serão ponderados por outros indicadores de crescimento populacional.

Partindo dessa premissa, em 2005, o governo criou o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS – Fronteiras), com o objetivo de ampliar a capacidade operacional por meio de um sistema de compensação financeira, de 121 municípios fronteiriços localizados até dez quilômetros da linha de fronteira e que atraem pacientes dos países vizinhos.

Na adesão do município de Foz do Iguaçu ao SIS- Fronteira, em 2007, parte da verba foi utilizada para a construção do Centro Materno Infantil (CMI), para o acompanhamento pré-natal de gestantes brasileiras residentes no Paraguai. De acordo com Zaslavsky⁴⁶, estudo realizado com esse grupo mostrou que, gestantes brasiguaias, que fizeram pré-natal no CMI, tiveram parto em Foz do Iguaçu e apresentaram-se enquanto residentes do Paraguai, tiveram mais consultas, maior probabilidade de ter a primeira consulta ainda no primeiro trimestre e a primeira consulta puerperal até um mês após o parto, se comparado com gestantes do mesmo perfil que se declararam residentes no Brasil durante a internação, apesar de serem brasiguaias.

Essa atitude, de esconder o fato de residirem no Paraguai, está relacionada com a ideia de que podem receber um tratamento diferenciado ou até mesmo negado. Diante disso, na maioria dos casos elas buscam pelo atendimento em momento avançado da gestação, já que assim não terão o atendimento negado.

De acordo com notícia veiculada “a Secretaria Municipal de Saúde de Foz do Iguaçu/PR estima que gasta por mês, R\$ 3,5 milhões com o atendimento de paraguaio e outros estrangeiros. Só com hemodiálise, são R\$ 100 mil mensais ⁴⁷.”

⁴⁵ BRANCO, M, L. Saúde nas fronteiras: o direito do estrangeiro ao SUS. *Cad. Ibero-amer. Dir. Sanit.* v.2, n.1, jan.jul. Brasília, 2013.

⁴⁶ ZASLAVSKY, R. Migração Pendular e atenção à saúde na região de fronteira. *Ciência & Saúde Coletiva*, n.22, v.12, Rio de Janeiro, 2017.

⁴⁷ G1. globo, em 03 de agosto de 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2015/08/estrangeiros-que-tem-cartao-sus-em-foz-do-iguacu-sao->

Apesar da criação do SIS- Fronteira, não houve manutenção do mesmo, recaindo sobre os municípios os gastos “extras”, com o atendimento da população dos municípios fronteiriços.

Mesmo com a constatação de que é elevada a procura por atendimentos em saúde por parte da população estrangeira, não há dados específicos que quantifiquem. 69% dos municípios de fronteira no Brasil não registram os atendimentos prestados, os demais, apenas realizam estimativas mensais⁴⁸. Nessa discussão, Zaslavsky, em seu estudo sobre o serviço de saúde na aglomeração de fronteira de Foz do Iguaçu, aponta que existem três facetas do deslocamento pendular para busca dos serviços de saúde:

Primeiro, a desconexão do gestor municipal a respeito da realidade da busca por serviços de saúde brasileiros por parte de estrangeiros em função de não haver secretários que consideram muito frequente a busca (enquanto aqueles que são atores da atenção à saúde no município de Foz do Iguaçu percebem cotidianamente a grande quantidade de Paraguaio que buscam os serviços); segundo, a ausência de monitoramento dessa demanda transfronteiriça por atenção à saúde, o que traz, como consequência, todas as outras lacunas que acompanham esse desconhecimento, como desconhecer o custo que essa demanda acarreta ao município e não saber se existem diferenças epidemiológicas entre as pessoas residentes em lados diferentes da fronteira que buscam o mesmo serviço; e terceiro, com uma população assistida efetivamente maior que a do município, mas sem o registro do tamanho da demanda que chega por migração pendular internacional, o município fica impossibilitado de solicitar repasses diferenciados ao governo federal, operando, portanto, permanentemente, em subfinanciamento⁴⁹.

Na fronteira do Brasil, os venezuelanos tem representado entre 60 e 70% dos atendimentos realizados na unidade de saúde de Pacaraima⁵⁰. Para Branco⁵¹, os municípios que negam atendimento à população fronteiriça, induz a busca por formas ilegais para conseguir acesso ao SUS. No entanto, acrescenta que, os recursos recebidos pelo município para financiamento de suas ações de atenção básica são calculados a partir de um valor per capita, ou seja, os municípios de fronteira não contam com orçamento para atender a demanda estrangeira. Nesta perspectiva, em Foz do Iguaçu/PR existem mais de 700 mil cartões SUS, mas a população do município não passa dos 270 mil

[fiscalizados.html#:~:text=A%20Secretaria%20Municipal%20da%20Sa%C3%BAde,s%C3%A3o%20R%24%20100%20mil%20mensais.](#)

⁴⁸ STRADA, C, F, O. *Organização dos atendimentos de saúde aos estrangeiros de um município da tríplice fronteira Brasil, Paraguai e Argentina: uma análise da política*. Dissertação de mestrado (Economia), Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2018.

⁴⁹ ZASLAVSKY, R. Migração Pendular e atenção à saúde na região de fronteira. *Ciência & Saúde Coletiva*, n.22, v.12, Rio de Janeiro, 2017, p.69.

⁵⁰ STRADA, C, F, O. *Organização dos atendimentos de saúde aos estrangeiros de um município da tríplice fronteira Brasil, Paraguai e Argentina: uma análise da política*. Dissertação de mestrado (Economia), Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2018.

⁵¹ BRANCO, M, L. Saúde nas fronteiras: o direito do estrangeiro ao SUS. *Cad. Ibero-amer. Dir. Sanit.* v.2, n.1, jan.jul. Brasília, 2013.

habitantes e em Guaira, que também faz fronteira com o Paraguai, a população é de 32 mil habitantes e conta com 70 mil cartões SUS⁵².

Alguns serviços, como o atendimento pelo Sistema Único de Saúde (SUS), podem se usufruídos por estrangeiros que não residem no Brasil, em casos emergenciais. Através da Santa Casa, Corumbá atende não apenas a sua população de aproximadamente 108 mil habitantes, mas à cidade de Ladário, com cerca de 20 mil moradores, e estrangeiros vindos de diversas partes do mundo, já que é uma cidade de fronteira aberta. Nesse contexto, bolivianos são os que mais usufruem dos atendimentos da Santa Casa, pois cerca de 90% dos estrangeiros atendidos no único hospital público da região vieram do país vizinho⁵³.

Na discussão sobre deslocamento pendular motivados por serviços de saúde, deve-se considerar, no caso da mobilidade entre países distintos, a disparidade em termos socioeconômicos e de oferta e qualidade dos serviços de saúde. Essa dinâmica é frequente em várias regiões da linha de fronteira do Brasil, como é o caso da tríplice fronteira do Brasil com o Paraguai e a Argentina. Estimativas do IBGE e do Ministério das Relações Exteriores são bastante discrepantes, já que de acordo com o IBGE, 4.926 brasileiros residem no Paraguai, enquanto o Ministério das Relações Exteriores aponta 349.842, sendo 200.000 nas proximidades da fronteira, potencialmente usuários do SUS⁵⁴.

Com esse excedente populacional e com o repasse de verbas para a saúde, com base na população residente no município, existe uma constante defasagem financeira. Caso a origem dessas pessoas seja revelada, é possível que as portas da atenção à saúde para elas sejam fechadas, o que leva muitos a encontrarem formas extraoficiais de comprovar endereço na cidade brasileira para serem atendidos. Isso gera ciclo vicioso difícil de resolver. Para formular políticas públicas que incluam os pacientes de MP internacional, é preciso mapeá-los e quantificá-los. Porém, para isso, é preciso identificá-los, o que traz o risco de interrupção da atenção à saúde. Em termos de pesquisa epidemiológica, esse é um desafio: como mensurar uma população que não quer ser mensurada?⁵⁵

A maioria dos municípios fronteiriços são de pequeno porte, com até 50 mil habitantes. Soma-se a isso o fato de que a estrutura assistencial do SUS é

⁵² STRADA, C, F, O. *Organização dos atendimentos de saúde aos estrangeiros de um município da tríplice fronteira Brasil, Paraguai e Argentina: uma análise da política*. Dissertação de mestrado (Economia), Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2018.

⁵³ OLIVEIRA, N et al. Fronteiras coletivas e repertórios etnorraciais no Brasil contemporâneo. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 85, p. 47-66, 2017, p.200.

⁵⁴ ZASLAVSKY, R. Migração Pendular e atenção à saúde na região de fronteira. *Ciência & Saúde Coletiva*, n.22, v.12, Rio de Janeiro, 2017.

⁵⁵ ZASLAVSKY, R. Migração Pendular e atenção à saúde na região de fronteira. *Ciência & Saúde Coletiva*, n.22, v.12, Rio de Janeiro, 2017, p.96.

predominantemente de atenção básica, com unidades presentes em 97% dos municípios, um terço deles não conta com hospital e 31% tem menos de 50 leitos SUS⁵⁶.

Em relação a busca por atendimento de estrangeiros no SUS, os autores apontam que, varia de acordo com a região, mas que em 75% dos municípios ela ocorre com frequência e 36% com muita frequência. A demanda é destacada nas fronteiras do Rio Grande do Sul com o Uruguai e do Mato Grosso do Sul com o Paraguai. “Nas fronteiras do Paraná (com Argentina e Paraguai) e do Mato Grosso do Sul com Paraguai, a demanda de brasileiros não residentes é mais intensa, sendo freqüente ou muito freqüente em 80% a 90% dos municípios”⁵⁷

Nessa discussão é importante frisar que, existem barreiras significativas de acesso estabelecidas para o atendimento do SUS em grande parte dos municípios. Nas fronteiras do Mercosul, como em 69% dos municípios, é exigido documento de identidade e em 49% comprovante de residência juntamente com o documento de identidade. Outro dado importante nessa discussão diz respeito a contabilização desses atendimentos. A maior parte dos municípios (69%) não registra os atendimentos como prestados à estrangeiros.

Em entrevistas realizadas com 53 secretários de saúde, os autores ⁵⁸constataram a existência de busca por atendimento no SUS por estrangeiros, 62% aponta que ocorre a procura por medicamentos, 60% consulta médica de atenção básica, 50% para imunização, 50% para parto, 49% para exames de patologia clínica e 45% emergência e pré-natal. A população estrangeira busca, majoritariamente, atendimento de emergência, tratamento de malária e leishmaniose, além de assistência a acidentes com animais. “[...] 90% dos casos de leishmaniose e tratamento antiofídico envolvem estrangeiros ou brasileiros residentes na Venezuela, provenientes de regiões de garimpo⁵⁹.

Apesar dos serviços de saúde oferecidos pelo SUS serem os de maior representatividade numérica, é necessário considerar também a procura de estrangeiros pelos serviços de saúde privados no Brasil. Parte da população residente nos países de fronteira que tem condições financeiras de arcar com os custos, frequentemente atravessam as fronteiras em busca de serviços privados nas cidades brasileiras. Estudos

⁵⁶ GIOVANELLA, L; GUIMARÃES, L; NOGUEIRA, V, M, R; LOBATO, L, V, C. DAMACENA, G, N. 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. *Cad. Saúde Pública*, n.23, Sup 2, Rio de Janeiro, 2007.

⁵⁷ GIOVANELLA, L; GUIMARÃES, L; NOGUEIRA, V, M, R; LOBATO, L, V, C. DAMACENA, G, N. 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. *Cad. Saúde Pública*, n.23, Sup 2, Rio de Janeiro, 2007, p.248.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ CARVALHO, F, A, L. *Atenção à saúde nas cidades fronteiriças de Bonfim e Pacaraima: implementação do SIS-Fronteiras em Roraima*, Dissertação (Mestrado em Ciências da Saúde). Universidade Federal de Roraima Boa Vista, 2014, p.95.

direcionados a essa temática precisam ser realizados a fim de apresentar um diagnóstico acerca da dinâmica.

Considerações finais

Deve-se considerar que, em seu processo de acumulação, a dinâmica capitalista, ao utilizar a organização do Estado e do território através das relações entre as instituições estatais, as grandes corporações e as agências multilaterais, insere uma nova lógica ao processo produtivo, criando novas fronteiras para as pessoas. Nesta lógica, a fronteira favorece o capital, haja vista a facilidade de trânsito entre países, bem como pelo crescimento do desemprego.

É neste espaço fronteiro que se encontra uma população flutuante, que se move de uma cidade a outra em função das atividades, sobretudo as comerciais, de trabalho, saúde e ensino. Neste sentido, as pessoas em mobilidade fazem parte da dinâmica marcada pela crise do trabalho e tornam-se excedentes diante da lógica estabelecida em ordem global. Nesta discussão, o capital explora, produz, faz circular e controla a força de trabalho, tanto pela oferta quanto pela demanda.

As diferenças entre países, de certa forma produzem a mobilidade humana em termos físicos, direcionadas ao trabalho e ao social. A grande assimetria entre os diferentes países que fazem fronteira com o Brasil deve ser considerada em relação ao serviço de saúde, sobretudo as diferenças em relação a concepção do direito à saúde no discurso e na prática. Neste sentido, o fato de a saúde ser um direito via SUS, causa motivação para o deslocamento pendular internacional da população fronteiriça.

A busca pelo trabalho e ensino também se enquadra nesta lógica, haja vista especialmente o alto índice de desemprego nos países da América do Sul, bem como a precarização do trabalho. Oliveira já evidenciou, como apresentado no decorrer deste trabalho, que os imigrantes pendulares são sujeitos excluídos das políticas sociais tanto no país de origem quanto no destino. Essa constatação confirma a necessidade urgente de planejamento e elaboração de políticas públicas específicas para essa parcela significativa da sociedade.

Recebido em 26 de outubro de 2023
Aceito em 22 de abril de 2024