UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

LETÍCIA NÚÑEZ ALMEIDA

**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)**

SÃO PAULO
2015

LETÍCIA NÚÑEZ ALMEIDA

**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 apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia, do Departamento de Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Doutora em Sociologia.

Orientador: Prof. Livre-docente Marcos César Alvarez

SÃO PAULO
2015

LETÍCIA NÚÑEZ ALMEIDA

**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 apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia, do Departamento de Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Doutora em Sociologia.

Aprovada em _____ de _____ de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Livre-docente Marcos César Alvarez (Orientador)

SÃO PAULO
2015

Aos meus pais, que me deram a vida neste espaço
democrático da América.

AGRADECIMENTOS

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, pelo auxílio financeiro durante os quatro anos do curso de doutorado.

Ao meu orientador, Prof. Livre Docente Marcos César Alvarez, não consigo imaginar orientação melhor.

A tese aqui apresentada é o resultado de um processo vivido em várias cidades, iniciou-se em 2010 na cidade de Bogotá, quando fui apresentar um trabalho sobre Racismo e Segurança Pública, na Universidad Nacional de Colômbia, na mesma mesa foi apresentado o trabalho sobre a violência fronteiriça do Prof. Fernando Carrión, ocasião em que escolhi o meu tema de pesquisa para o doutorado e a quem agradeço por todas as oportunidades junto à FLACSO – Quito ao longo destes quatro anos.

Em 2010, morava no Rio de Janeiro e trabalhava como pesquisadora no Laboratório de Análise da Violência – LAV da UERJ e no Observatório de Favelas da Maré, onde comecei a pensar o meu projeto de pesquisa, agradeço imensamente ao Prof. Dr. Jose Ignacio Cano Gestoso, pelas primeiras orientações e pela vizinhança na Sá Ferreira.

Em São Paulo

Ao Prof. Dr. Fernando Salla, do NEV, pelas orientações e parcerias. À Professora Livre Docente Vera Telles e ao Prof. Dr. Lindomar Albuquerque, pelas riquezas das contribuições quando da Banca de Qualificação.

Aos meus professores do curso de Doutorado em Sociologia, especialmente ao Prof. Titular Sérgio Miceli, pelas dicas e palpites na Disciplina de Análise de Projeto e ao Prof. Flávio Pierucci (*in memoriam*) pelas Leituras em Max Weber.

Aos colegas dos Seminários Temáticos dos Cursos de Michel Foucault, realizados no Collège de France, em Paris, sou grata pelas discussões “nos limites da civilização”. Ainda no PPGSociologia, agradeço aos Professores Angela Maria Alonso e ao Brasília Sallum pela participação nas atividades do Seminário Sociologia, Política e História.

Agradeço ao Prof. Titular José Guilherme Cantor Magnani, por me aceitar como aluna especial na disciplina “A Dimensão Cultural das Práticas Urbanas”. Gracias!

Muchas gracias a minha turma de doutorado, sociólogos brilhantes que me inspiram: Irene Rossetto, Leonardo Melo Lins, Rafael de Souza, Lucas Amaral, Gustavo Taniguti, Matheus Gato de Jesus, Alexandre Abdal, Rafael Godoi, Flávia Rios, Juliana Tonche, Edilza Sotero, Dimitri da Silva, Leonardo Stronoff, Marcelo Garson, Maximo Bonato, Rafael Mantovani, Thiago Brum, Thiago Mاتيولli, Benno Alves, Carlos Eduardo Souza e Luiz Zalaf. À Cristina Neme, pela cumplicidade em tempos de mudanças.

En Montevideo

Agradeço aos Professores Emiliano Rojido e Ana Vigna, por abrirem as portas do Departamento de Sociologia da Universidad de La República, *muchas gracias por todo!* Agradeço aos gestores da *Dirección Nacional de Gestión Territorial*, do Ministério de Desenvolvimento Social – MIDES e da *Oficina de Planeamiento y Presupuesto* da Presidência da República do Uruguai, pelas entrevistas e demais informações. Gracias aos servidores do *Parlamento Uruguayo*, especialmente às equipes dos Gabinetes dos Senadores Jorge Saravia e Roberto Conde. Agradeço, ainda, aos meus tios e primos adorados, incansáveis no cuidado comigo.

Na Fronteira

A todos os meus interlocutores, santanenses, riverenses e palestinos, especialmente aos que me concederam seu tempo para longas entrevistas, entre eles: Hanine, Tita, Delegado Alessandro Maciel Lopes e o *Abogado* Fernando Rosas Vega. Aos meus alunos, colegas e aos funcionários da Universidade Federal do Pampa – Unipampa, pela convivência gentil e próspera.

Em cualquier lugar

Ao Janu Rangel Alvarez, *amor de mi vida*, ao som do Tim Maia, *merci* pelas laranjas, pelo travesseiro e pelas minhas melhores risadas.

Aos meus pais, Dr. Nei Almeida (bicudo) e *Dra. Graciela Almeida* (cascudo), gracias pelo amor, pela verdade e pelo respeito com o qual apoiam o meu caminho, acho vocês o máximo!

Ao André Nogueira *pour la amitié* de mate e bergamota. Ao Alex Cunha pela amizade “doméstica” e pela tradução do resumo para o inglês. Ao Fábio Mansur e ao Felipe Amaral, meus fiéis escudeiros. À Mônica Clemente, minha amiga das estrelas. À Pilar Uriarte, que agora é três. Ao Luiz Eduardo Soares, pela amizade generosa e por todos os ensinamentos.

Ao Sérgio, meu terapeuta: estás em cada letra desta tese.

RESUMO

Esta tese é um estudo sobre a relação entre Estado e os ilegalismos nas margens da República Federativa do Brasil e na República Oriental do Uruguai, tendo como recorte empírico a fronteira de Sant’ana do Livramento (BR) e Rivera (UY). O objeto de investigação busca construir uma análise sociológica da fronteira, rompendo com a metodologia nacionalista que envolve conceitos como criminalidade, violência e faixa de fronteira. Para tanto, propõe-se uma análise de como os Estados, brasileiro e uruguaio, operam em suas margens, por meio do triângulo de dispositivos foucaultianos: Soberania, Disciplina e Governo, no intuito de compreender em que medida as práticas e discursos se aproximam e se afastam nesse processo, buscando evidenciar outras fronteiras possíveis nas margens dos Estados, desdobramentos do encontro/separação entre as Soberanias e as Dinâmicas Sociais desses países. Dessa forma, verifica-se que os costumes em comum e a economia de fronteira diferenciam tolerâncias na gestão entre o que é “legal e ilegal”, e o que é “moral e imoral”, criando um Mercado Fronteiriço, onde os limites estatais se expandem e as linhas demarcatórias se redesenham pela vida em comum.

Palavras-chave: Fronteira. Brasil e Uruguai. Soberania, Disciplina e Governo. Margens. Ilegalismos. Dinâmicas Sociais.

RESUMEN

Esta tesis es un estudio de la relación entre el Estado y los ilegalismos en los márgenes de la *República Federativa del Brasil* y la República Oriental del Uruguay, con recorte empírico en la frontera de Sant'Ana do Livramento (BR) y Rivera (UY). El objeto de la investigación busca construir un análisis sociológico de la frontera, rompiendo con la metodología nacionalista que implica conceptos como criminalidad, violencia y límites estatales. Se propone un análisis de cómo los Estados, brasileño y uruguayo operan en sus márgenes, a través del triángulo de dispositivos foucaultianos: Soberanía, Disciplina y Gobierno con el fin de comprender en qué medida las prácticas y los discursos se acercan y/o se alejan en este proceso, buscando evidenciar otras fronteras posibles en los márgenes de los estados, desdoblamiento se puede poner desdoblamiento sin comillas del encuentro/separación entre la Soberanía y las dinámicas sociales de estos países. Así, se verifica que las costumbres comunes y la economía fronteriza diferencian tolerancias en la gestión de lo que es “legal y ilegal” y de lo que es “moral y inmoral”, creando un Mercado Fronterizo, donde los límites estatales se amplían y las líneas demarcatorias son rediseñadas por la vida en común.

Palabras clave: Frontera. Brasil y Uruguay. Soberanía, Disciplina y Gobierno. Márgenes. Ilegalismos. Dinámicas Sociales.

ABSTRACT

This thesis is a study of the relationship between the state and illegal acts on the margins of the Federative Republic of Brazil and the Eastern Republic of Uruguay, having as an empirical object the border towns of Sant'ana do Livramento (BR) and Rivera (UY). This investigation seeks to build a sociological analysis of the border, breaking with the nationalist methodology that involves concepts such as crime, violence and border areas. In order to do that, we propose an analysis of how these states – Brazil and Uruguay – operate on their borders, through Foucault's devices: Sovereignty, Discipline and Government, in order to understand to what extent the practices and discourses approach and distance themselves from this process, in an attempt to evidence other possible borders along country lines, outcomes of the meeting/separation between Sovereignty and Social Dynamics of these countries. Thus, we verify that the border's common customs and economy differentiate tolerances in the management of what is “legal and illegal” and what is “moral and immoral”, creating a Border Market, in which state limits are expanded and boundary lines are redesigned by the common life.

Keywords: Border. Brazil and Uruguay. Sovereignty, Discipline and Government. Margins. Illegality. Social Dynamics.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa - Arcos Norte, Central e Sul.....	17
Figura 2 - Representação do desenho empírico do campo de trabalho	19
Figura 3 - Faixa de fronteira do Brasil e cidades-gêmeas	47
Figura 4 - Mapa da Faixa de Fronteira com Municípios - 2003.....	53
Quadro 1 - Estados federados e países de fronteira	55
Quadro 2 - Resumo das Linhas de Limites.....	58
Figura 5 - Mapa do Uruguai e suas fronteiras	60
Figura 6 - Desenho da linha demarcatória das fronteiras do Uruguai	62
Quadro 3 - Departamentos uruguaios fronteiriços com a Argentina, superfície e população	64
Figura 7 - Fronteiras uruguaias com o Brasil	65
Quadro 4 - Distribuição da população departamental fronteiriça	65
Figura 8 - Foto de <i>Calle Sarandi</i> , rua principal de Rivera.....	69
Quadro 5 - Cidades-gêmeas formadas pelos territórios brasileiro, uruguaio e argentino	71
Figura 9 - Identificação da Fronteira da Paz no Mapa do Rio Grande do Sul, Brasil	72
Figura 10 - Linha divisória entre Uruguai e Brasil	75
Figura 11 - Imagem da linha divisória entre os países e duas ruas principais das duas cidades.....	78
Figura 12 - Foto da Operação Ágata 8 no Arco Central	100
Figura 13 - Mapa da fronteira de Pacaraima com a Venezuela.....	104
Quadro 6 - Divisas do Uruguai com o Brasil e a Argentina	109
Figura 14 - Pasos de Fronteira da República Oriental do Uruguai.....	111
Figura 15 - <i>Puente Internacional General Artigas</i> entre as cidades de <i>Paysandú</i> e <i>Colón</i>	119
Figura 16 - Armas traficadas para o Brasil pelo Uruguai	127
Figura 17 - Foto de propriedade cercada com marcos de fronteira.....	136
Figura 18 - Barracas de câmbio e o marco, delimitando os dois lados da fronteira, o Uruguai está a esquerda e o Brasil à direita do marco.....	140
Figura 19 - Praça Flores da Cunha e Boulevard Treinta e Três Orientales	142

Figura 20 - À esquerda do boulevard está a Praça dos Cachorros e à direita o Camelódromo, o prédio cinza ao fundo é a sede da Receita Federal	144
Figura 21 - À esquerda das árvores está a Praça dos Cachorros e à direita o Camelódromo uruguaio antes das reformas	144
Figura 22 - Triângulo simbólico das soberanias dos municípios	169
Figura 23 - Mapa de Livramento e Rivera, onde está marcada a linha divisória e as estações de transporte rodoviário das duas cidades	176
Figura 24 - Mapa com as cidades fronteiriças formando o trajeto do ônibus.....	182

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO – DA SEGURANÇA PÚBLICA À UMA CONSTRUÇÃO SOCIOLÓGICA DA FRONTEIRA	14
2 DA CRIMINALIDADE À GESTÃO DIFERENCIAL DOS ILEGALISMOS: A CONSTRUÇÃO DO OBJETO	22
2.1 OBJETO EMPÍRICO E IMPLICAÇÕES DO MÉTODO	36
3. AS FRONTEIRAS E OS LIMITES ENTRE OS PAÍSES	41
3.1 O CONCEITO DE FRONTEIRA	41
3.2 AS FRONTEIRAS BRASILEIRAS.....	52
3.3 A REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI	59
3.3.1 As fronteiras uruguaias.....	62
3.3.2 As Fronteiras do Uruguai com a Argentina	63
3.3.3 Fronteiras do Uruguai com o Brasil.....	64
3.4 A FRONTEIRA DE SANT’ANA DO LIVRAMENTO (BRASIL) E <i>RIVERA (URUGUAY)</i>	70
4 AS FRONTEIRAS ENTRE A GOVERNAMENTALIDADE E AS DINÂMICAS SOCIAIS NAS MARGENS DO ESTADO	88
4.1 OS ESTADOS E SUA FAIXA DE FRONTEIRA: SOBERANIA, DISCIPLINA E GOVERNO	88
4.2 AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PARA AS ZONAS DE FRONTEIRAS	92
4.2.1 As políticas brasileiras de segurança	93
4.2.2 As políticas uruguaias de segurança para as fronteiras	106
4.2.2.1 Política de Controle das Fronteiras e MERCOSUL.....	108
4.2.2.2 Política de segurança cidadã e/ou de defesa	115
4.2.2.3 Políticas de Desenvolvimento Social nas Fronteiras.....	117
4.3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE DISPOSITIVOS NAS POLÍTICAS URUGUAIAS E BRASILEIRAS	121
4.4 AS FRONTEIRAS DOS ESTADOS E SUAS MARGENS	125
5 AS FRONTEIRAS ENTRE O QUE É LEGAL E ILEGAL EM UMA TRANSLOCALIDADE....	139
5.1 A FRONTEIRA ENTRE OS ILEGALISMOS DE BENS E OS DE DIREITO	139
5.2 A NACIONALIDADE E OS ILEGALISMOS EM UMA ECONOMIA DE FRONTEIRA.....	154
5.3 UMA FRONTEIRA, DOIS PAÍSES, TRÊS NAÇÕES.....	160
5.3.1 A translocalidade de uma economia fronteiriça	164

6 AS FRONTEIRAS DO QUE É MORAL OU IMORAL EM UM MERCADO FRONTEIRIÇO...	169
6.1 A <i>LINHA</i> E OS CONSTUMES EM COMUM.....	169
6.1.2 No Brasil: “diga em qual ônibus viajas e te direi quem és”.....	178
6.1.3 Nel Uruguay: “<i>el contrabando del kilo es ético</i>”.....	185
6.2 A VIDA EM COMUM NA FRONTEIRA.....	189
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	193
7.1 O PERCURSO DA FICÇÃO DE FRONTEIRA AO <i>SELF</i> FRONTEIRIÇO	193
7.2 A FRONTEIRA ENTRE O “DE FORA” E O “DE DENTRO”: DESAFIO SOCIOLÓGICO E EXISTENCIAL.....	196
REFERÊNCIAS.....	200
ANEXO A – Acuerdo Brasil-Uruguay Repartido N° 1092.....	217
ANEXO B – Decreto N° 6.731	222
ANEXO C – Decreto N° 85.064.....	229
ANEXO D – Decreto N° 7.496	240
ANEXO E – Lei N° 13.723	248

1 INTRODUÇÃO – DA SEGURANÇA PÚBLICA À UMA CONSTRUÇÃO SOCIOLOGICA DA FRONTEIRA

O tema inicial deste trabalho foi a análise das diferentes formas de criminalidade nas fronteiras geopolíticas do Brasil com outros países da América Latina, especialmente em municípios do estado do Rio Grande do Sul, que faz fronteira com a República da Argentina e com a República Oriental do Uruguai. A proposta apresentada quando da seleção¹ para ingresso no Doutorado teve como justificativa o pouco que se sabe sobre o fenômeno de interiorização da violência e da criminalidade nas regiões distantes dos grandes centros urbanos, especialmente nas limítrofes do Brasil com os seus dez países vizinhos.

Nesse sentido, iniciou-se o diálogo com a questão dos homicídios nas regiões de fronteira, seguindo a tradição contemporânea das pesquisas brasileiras em Ciências Sociais que utilizam as mortes por homicídio como indicador geral da violência e da criminalidade na sociedade. Essa escolha é justificada, na maioria das vezes, pelo fato de que a morte é o máximo da violência a que se pode chegar e pela falta de confiabilidade e acesso aos dados policiais, sabe-se que o registro de queixas à polícia sobre diversas formas de violência tem uma notificação extremamente limitada em todo o país (WASELFISZ, 2010).

No campo dos óbitos, conta-se com o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), que centraliza informações sobre as mortes em todo o país. Cabe ressaltar, como explicam Cano e Ribeiro (2007), que tomar os homicídios como forma de medir a violência em geral pode ser problemático, em razão de que os dados sobre mortalidade não cobrem todas as mortes, que podem não ser comunicadas ou registradas. Outro problema levantado pelos autores são as mortes por causas externas de intencionalidade desconhecida, quando os médicos constatarem a *causa mortis* mas nem sempre dispõem de informações sobre o fato, não sabendo se o óbito foi resultado de suicídio, homicídio ou acidente.

Não havia uma tradição de pesquisas na Sociologia sobre fronteiras, na época da formulação original do objeto, o primeiro obstáculo encontrado foi a inexistência de estudos sobre a temática da criminalidade e da segurança nas fronteiras no Brasil. Alguns grupos de pesquisa² acadêmica vêm desenvolvendo pesquisas teóricas e empíricas sobre esta temática, ampliando a escassa bibliografia sobre as fronteiras nas Ciências Sociais.

¹ Processo seletivo para o ano de 2011.

² Como é o caso do Núcleo de Estudos da Violência-NEV/USP, do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana NECVU-UFRJ, do Observatório da Fronteira da UFGD/MS e de grupos de pesquisa da UNIOESTE/PR e da UNIPAMPA/RS.

Nesse contexto, por mais que o impulso inicial estivesse focado em descobrir o universo do local da fronteira, a justificativa do estudo teve como alicerce a relação entre: as tendências das taxas mais elevadas de homicídios nos municípios de fronteira em comparação com os demais municípios brasileiros (SALLA et al, 2011); as políticas públicas de segurança direcionadas às fronteiras brasileiras; e as dinâmicas locais (ALMEIDA, 2013; ALVAREZ et al, 2013). A hipótese intuitiva de que as fronteiras são espaços mais violentos que os demais, baseada inicialmente em reportagens midiáticas sobre as fronteiras, e mais tarde em trabalhos sobre as fronteiras do Equador com a Colômbia (CARRIÓN, 2011), revestiu-se de caráter científico com os dados do *Relatório dos Homicídios na Faixa de Fronteira: 2000-2007*, elaborado pelo NEV/USP.

Nesse momento, buscou-se investigar quais eram os movimentos do Governo Federal em relação às suas fronteiras, as legislações “fronteiriças”, os ministérios e órgãos públicos envolvidos nesta problemática, etc. Tal escolha determinou a primeira formulação do objeto de pesquisa, como um estudo que partiu do olhar do Estado em direção às suas fronteiras por meio de iniciativas governamentais, articulando conceitos e categorias de segurança pública para compreender as dinâmicas das fronteiras. Em que pese o conceito de segurança pública seja pouco desenvolvido pelas Ciências Sociais, como provoca Soares (2015), sabe-se que há um campo de estudo em formação com uma série de fronteiras disciplinares entre as pesquisas acadêmicas e as políticas públicas governamentais. Deste processo, surgiu um novo tipo de acadêmico-técnico, segundo Vasconcelos (2014): são universitários, cientistas sociais que adquirem uma dimensão tecnocrática, com formação acadêmica e visão crítica da sociedade e trabalham como especialistas (técnicos ou consultores) de instituições públicas. Acredita-se que a ideia inicial deste estudo foi contaminada com esta condição acadêmico-técnica de partir do olhar do Estado, de uma metodologia nacionalista para se chegar na região de fronteira, a qual só foi identificada mais adiante, em razão da formação acadêmica do curso de Doutorado e, especialmente, da Banca de Qualificação.

Nesse sentido, inicialmente, buscando conhecer as “políticas públicas”³ de segurança para as fronteiras, encontrou-se a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – ENAFRON como a principal articulação governamental nesse sentido: é o resultado de um processo de ações e projetos elaborados na última década. Os principais foram o Programa para fortalecimento da segurança pública nos municípios fronteiriços por meio do Plano

³ O termo aqui utilizado se refere ao projetos, às ações e aos programas que pudessem estar relacionados à segurança nas fronteiras.

Estratégico de Fronteiras – PEFRON e do Plano Estratégico de Fronteiras – PEF⁴. Observou-se que as ações que resultaram na ENAFRON tinham um problema para resolver: a entrada e saída de bens que, segundo a estratégia, afetam profundamente a situação nacional da segurança pública, como carros roubados, entorpecentes e armas de fogo. A proposta principal é combater os crimes transnacionais por meio de policiamento ostensivo nos limites territoriais, apesar de haver um discurso que referencia as diretrizes do Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania – PRONASCI⁵ como norteadoras. Ou seja, a proposta da ENAFRON é controlar as fronteiras com investimentos na valorização dos profissionais de segurança pública, na reestruturação do sistema penitenciário, no combate à corrupção policial, no envolvimento da comunidade na prevenção da violência, etc.

A visibilidade e os investimentos dos projetos governamentais para as fronteiras são recentes. Na última década surgiram as primeiras “Estratégias” como agendas prioritárias de governo, especialmente dos Ministérios de Defesa, de Integração e de Segurança. Para tanto, foi contratado o trabalho técnico de grupos de pesquisa da Geografia, para a elaboração de diagnósticos sobre estas regiões até então desconhecidas pelos gestores públicos de Brasília, onde são pensadas e coordenadas as iniciativas de segurança para as divisas brasileiras.⁶ Este investimento em conhecimento científico sobre as fronteiras tem continuidade até o dia de hoje, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o Governo contrata consultores para a elaboração de relatórios sobre o tema da segurança nas fronteiras brasileiras, da União Europeia, da China, dos demais países da América do Sul, do México, etc.

Num primeiro momento da pesquisa, conheceu-se o trabalho das parcerias entre o Governo e a Universidade, os primeiros trabalhos científicos sobre a faixa de fronteira do Brasil foram elaborados pelo Grupo de Pesquisa Retis do Departamento de Geografia da UFRJ⁷, coordenado pela Profa. Lia Machado (1998, 2000, 2010). Por meio destes estudos chegou-se às primeiras análises sobre os municípios fronteiriços brasileiros, os quais foram agrupados em três Arcos, como pode ser observado no Mapa 1, abaixo:

⁴ BRASIL. Decreto 7.496, de 11.06.2011.

⁵ Criado no ano de 2007 no Governo do Presidente Lula, teve mais de seis bilhões de reais em investimentos. Foi extinto pela Presidente Dilma Rousseff no seu primeiro mandato.

⁶ Com exceção do Ministério de Defesa e do Exército, este que muitas vezes é o único presente nas fronteiras do Brasil.

⁷ Dedicado à pesquisa de limites e fronteiras internacionais, elaborou diagnósticos da faixa de fronteira brasileira em parceria com Ministérios do Governo Federal.

Figura 1 - Mapa - Arcos Norte, Central e Sul

Fonte: <http://www.ppgg.igeo.ufrj.br/>

São quinhentos e oitenta e oito (588) municípios distribuídos nos Arcos⁸ Sul, Central e Norte; a região mais populosa é a do Arco Sul, a maior parte deles está situada no estado do Rio Grande do Sul, onde também há o maior número de centros urbanos atravessados pela linha divisória que separa/une o Brasil com a República Oriental do Uruguai e com a República da Argentina. Por óbvio, esta seria a região de atuação mais intensa da ENAFRON, tendo em vista a quantidade de centros urbanos e rodovias. Diferente de municípios do Arco Norte, por exemplo, que são parte da Floresta Amazônica, muitos sem acesso rodoviário aos grandes centros, por onde o trânsito cotidiano é feito pelos rios amazônicos.

Na primeira pesquisa exploratória observou-se que o Estado buscava resolver um problema que o Governo entende como o principal nas fronteiras: a entrada e saída de mercadorias. O foco do Estado está no caráter transnacional da criminalidade característica da fronteira, como é o caso dos crimes de contrabando, de tráfico de carros roubados, de entorpecentes e de armas de fogo, nos eventos que, em tese, podem colocar em risco a segurança nacional e do território, não a do indivíduo.

Nesse contexto, a região da fronteira brasileira e sua condição de lugar violento, que se justificaria pelas taxas de homicídios, citadas anteriormente, é objeto de ações direcionadas ao combate dos crimes transnacionais, que não necessariamente estão ligados à violência e aos homicídios (ALMEIDA, 2013). Este descompasso aparente entre o que caracteriza a fronteira como violenta e as formas como o Estado se faz presente para combater a criminalidade,

⁸ Categorias de análise criadas pelo Grupo Retis e utilizadas pela ENAFRON.

resultou no projeto inicial de pesquisa: **A criminalidade na fronteira: um estudo de caso sobre os municípios do Rio Grande do Sul**, a qual teve como objetivo principal realizar um diagnóstico da “criminalidade” e das dinâmicas sociais nos dez principais municípios fronteiriços do Rio Grande do Sul, as chamadas cidades-gêmeas, buscando compreender as relações entre o global (políticas públicas nacionais) e o local (as fronteiras). O estudo seguiu na direção de buscar aprofundar o que os números e os discursos estatais indicavam sobre as fronteiras, investigando o que eles por si só não revelavam.

As informações que embasaram a construção do tema de pesquisa e sua justificativa no projeto inicial são as mesmas que justificam as políticas de governo para as fronteiras no Brasil. O que criou um o desconforto com a utilização de um nacionalismo metodológico ao utilizar dados e pressupostos estatais que seriam analisados e retornariam traduzidos em linguagem científica para o próprio Estado, criando uma contabilidade social do poder público comum nos estudos de Segurança Pública das últimas duas décadas. Ou, ainda, como explica Misse (2006), o estudo estaria alicerçado em “estatísticas da contabilidade social do crime”, contaminadas por vigilância e repressão preferenciais das agências do Estado em relação aos seus “criminosos”. Nas palavras do autor:

O problema apontado não é apenas metodológico. Ele se refere substantivamente à construção social do crime no Brasil e, portanto deve ser incorporado plenamente aos resultados. Apenas por comparação a uma situação ideal-legal (que não existe em parte alguma), ele nos alerta para o que há de “contaminado” nos dados. Mas essa “contaminação” faz parte do próprio processo social que constrói essa criminalidade (e não qualquer outra) como aquele que é efetivamente perseguida. (MISSE, 2006, p. 74)

Não se pretende aqui condenar a escolha por um tipo de análise feita a partir do Estado, e tampouco acredita-se em uma hierarquia de disciplinas e de conceitos, pelo contrário, o que se pretende é ter clareza sobre a operação analítica a ser desenvolvida através da consciência da esfera em que se está operando e de quais perguntas serão respondidas a partir da problemática na investigação aqui proposta.⁹ Nesse sentido, o objeto de estudo começou a ser ressignificado já no início do doutorado, nas discussões do projeto de pesquisa, na disciplina de Seminário de Projeto¹⁰ e nas primeiras idas a campo na fronteira dos municípios de Sant’Ana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai). Este exercício foi

⁹ Refletir acerca desses possíveis cruzamentos das ciências sociais com o “crime” e com as políticas de segurança pública pode ser objeto para uma sociologia da produção acadêmica (ALMEIDA, 2001). Reconhecendo que há um campo de pesquisa sobre a temática da criminalidade no qual grande parte dos pesquisadores utiliza de dados estatais para suas análises e atividades acadêmicas, desenvolvidas em espaços de relações que envolvem os produtores dessa contabilidade de forma direta e indireta.

¹⁰ Ministrada pelo Prof. Sérgio Miceli.

fundamental para encontrar o desafio epistemológico que nortearia todo o trabalho: o de buscar o que a própria sociedade oferece sobre as fronteiras, suas dinâmicas e sociabilidades, o que há nesses espaços que não é aparente e nem se encontra na ficção política do Estado sobre as fronteiras. Então, a pesquisa que inicialmente foi desenhada como um problema de segurança pública, passa a ser formulada sociologicamente, os dados quantitativos dos homicídios, essenciais para a formulação inicial do objeto, mas que poderiam reafirmar uma metodologia nacionalista por representarem uma categoria estatal denominada “crime de homicídio”, deixaram de ser o alicerce do estudo, abrindo espaço para a investigação do que ainda não era conhecido, o outro lado da fronteira, ainda não explorado. Nesse contexto, modificou-se o recorte da pesquisa para uma fronteira específica, a de Sant’Ana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai), tendo em vista a intenção de não trabalhar mais com dados quantitativos e de aprofundar o trabalho qualitativo de campo. Tal afunilamento do desenho empírico está representado na composição da imagem abaixo:

Figura 2 - Representação do desenho empírico do campo de trabalho

Fonte: Marquette (2012, p. 28).

Essa escolha se deu em razão do percurso da pesquisa desde os Seminários de Projeto até a Banca de Qualificação, ocasiões em que foi questionada a probabilidade de a pesquisa se tornar superficial, caso o recorte empírico se mantivesse abrangendo todo o estado do Rio Grande do Sul.¹¹

¹¹ Cabe salientar, que todas essas modificações foram apresentadas nos quatro relatórios anuais da FAPESP, os quais foram aprovados pelo pareceristas.

Vivenciou-se um processo de análise do próprio objeto, reconhecendo que o “projeto” apresentado inicialmente era o ponto de partida de um “processo” de pesquisa. As lentes pelas quais observava-se o tema das fronteiras no início do curso de doutorado já não davam mais conta da pesquisa da empírica e teórica, revelando a necessidade de novas estratégias. Seguindo o pensamento de Bourdieu (1996),

Creio que isso faz parte do trabalho científico de colocar questões sobre a própria natureza do olhar científico. Essas questões impuseram-se, para além de qualquer intenção de pura especulação, em uma série de situações de pesquisa nas quais precisei refletir sobre o modo de conhecimento do saber para compreender minhas estratégias e meu material. (BOURDIEU, 1996, p. 203).

Com a mudança de foco do trabalho, abriu-se uma gama de possibilidades que estavam de alguma forma engessadas pela temática da segurança pública e dos dados da criminalidade registrada (MISSE, 2006). Observa-se que a busca por esta contabilidade inicial se deu, em parte, pela falta de experiência e intimidade acadêmica com o tema das fronteiras, as quais foi se transformando ao longo das atividades do doutorado, o que permitiu a aproximação com outras disciplinas¹² que vêm, historicamente, pesquisando as fronteiras latino-americanas. Em que pese o tema das fronteiras tenha sido negligenciado pelas investigações em Sociologia no Brasil (MARTINS, 2009), há estudos sociológicos brasileiros que foram descoberto ao longo do estudo, como Albuquerque (2013) e Mélo (2014). Outros trabalhos da Sociologia sobre este tema vêm de outros países da América Latina, como os mexicanos (ARCE, 2003, 2004), equatorianos (Carrión, 2010, 2011, 2013) e uruguaio (MAZZEI, 2013); etnografias e trabalhos da antropologia (AMARAL, 2010; OLIVEIRA, 2005; GRINSON, 2000, 2003; QUADRELLI-SANCHÉZ, 2002; RENOLDI, 2007); estudos da área da geografia (MACHADO, 1998, 2000; STEIMAN, 2002; DORFMAN, 2006, 2008, 2013, 2014; CATAIA, 2007; VÁRZEA, 1939); do jornalismo (BOJUNGA; PORTELA, 1978) e da história (SOUZA, 1994).

Segundo Steiman e Machado (2002), havia uma carência de bibliografia quanto ao tema Fronteira que pode ser explicada pela própria situação marginal destes espaços, que, de um lado, encontram-se geralmente afastados dos centros políticos e econômicos de seus países e, de outro, estão isolados dos países vizinhos pelo papel segmentador dos limites políticos. Observa-se que esta paisagem está se transformando nos últimos dez anos e está em

¹² Além dos Seminários obrigatórios e leituras complementares, a pesquisadora cursou como ouvinte a disciplina A Dimensão Cultural das Práticas Urbanas, ministrada pelo Prof. José Guilherme Cantor Magnani, no Departamento de Antropologia da FFLCH/USP.

formação um campo multidisciplinar de pesquisas transdisciplinares nas Ciências Sociais brasileiras sobre a temática das fronteiras. Isso pode ser observado, por exemplo, nos estudos da área da Geografia sobre criminalidade, segurança pública, migração e institucionalização nas fronteiras (DORFMAN, 2014; ALMEIDA; PIMENTEL, 2012; STEIMAN, 2002 entre outros). Em razão deste quadro, a pesquisa aqui apresentada foi desenvolvida de forma transdisciplinar, com diversas áreas do conhecimento que farão parte deste caleidoscópio de conceitos e instrumentos de análise.

Alguns trabalhos foram escritos no decorrer do curso de doutorado (ALMEIDA, 2012, 2013, 2014), realizadas as entrevistas na fronteira de Livramento e Rivera e o aprofundamento teórico do tema, expandindo para outras possibilidades de análise, nas quais o Estado foi sendo pensado como parte das dinâmicas sociais que se dão na fronteira, deixando, aos poucos, de ser apenas o limite, a política pública, a legislação que determina o que é e o que não é crime. Para tanto, fez-se necessária a ruptura com a ideia de criminalidade que reproduz conceitos estatais como os de crime, de violência e mesmo o de fronteira, optando-se por suspendê-los e analisá-los como parte do objeto de estudo sociológico, a partir da noção de gestão diferencial dos ilegalismos (TELLES, 2010) e da presença do Estado em suas margens (DAS; POOLE, 2008).

Assim, neste processo, o Estado passa a ser objeto de análise por meio de suas práticas na fronteira do Brasil com o Uruguai, buscando um equilíbrio tanto na pesquisa teórica quanto empírica. Para que os conceitos e horizontes ultrapassem uma visão nacionalista, objetivando analisar as alteridades e aproximações entre os países na construção deste espaço fronteiriço.

2 DA CRIMINALIDADE À GESTÃO DIFERENCIAL DOS ILEGALISMOS: A CONSTRUÇÃO DO OBJETO

É no domínio da produção simbólica que particularmente se faz sentir a influência do Estado: as administrações públicas e seus representantes são grandes produtores de “problemas sociais” que a ciência social frequentemente apenas ratifica, retomando-os por sua conta como problemas sociológicos (para prová-lo, bastaria avaliar a proporção, variável, sem dúvida, de um país para outro, e conforme a época, das pesquisas que tratam dos problemas do Estado, apresentadas de maneira mais ou menos científica). (BOURDIEU, 1996, p. 95).

Quando o tema é criminalidade e segurança pública, observa-se que é comum que os trabalhos acadêmicos tratem os conceitos da área de forma axiomática, sem discutí-los ou colocá-los suspensos como objeto de análise. É um fenômeno que se dá especialmente com as noções de crime, violência, segurança pública, prevenção, controle, etc. Talvez isso ocorra por causa da vulnerabilidade que há nesta área diante do nacionalismo metodológico, que não raro envolve a temática na qual as concepções tradicionalmente estatais estão presentes o tempo todo, em um campo onde números e temas de políticas públicas fazem parte das discussões acadêmicas. Não se pretende reduzir o debate à um recorte de perspectiva higienista, no sentido de limpar o que não faz parte de uma tradição sociológica para lidar com um objeto que seria puro, não contaminado por novas formas de produção de conhecimento; estas que Soares e Guindani (2014) chamam de “campo babélico” do conhecimento sobre criminalidade e segurança pública. Como explicam os autores:

Entretanto, assim como acontece naquilo que se convencionou denominar opinião pública, na mídia e nos meios políticos, os autores, pesquisadores, acadêmicos e profissionais da área, em seus discursos e nas opiniões que manifestam nos debates de que participam, produzem os híbridos mais variados, combinando valores, teorias, conceitos, ideologias ou persuasões doutrinárias com surpreendente criatividade, ainda que, por vezes, às custas da consistência. Um exercício taxonômico sumário e superficial revelaria composições curiosíssimas. (SOARES et al, 2014, p.04)

O caráter babélico da produção científica sobre segurança pública e temas afins não raro está recheado de conceitos estatais que de nenhuma forma são de menos valia analítica que os das Ciências Sociais, apenas iluminam pontos distintos que, se repensados, podem proporcionar melhor clareza do nível em que se está operando determinadas matrizes conceituais e analíticas. Assim, buscar a consciência do objeto de pesquisa criou o desafio de realizar uma ruptura com a ideia de criminalidade como ponto de partida, para investigar o que está por trás dessas relações colocadas como supostas dicotomias entre a segurança

nacional e os crimes transfronteiriços. O crime, entendido como um tipo penal, é um conceito do Estado e não da Sociologia, sendo um instituto genérico que indica apenas que os Códigos Penais, brasileiros e internacionais, preveem a proibição de ações e de condutas e as penas correspondentes à prática das mesmas.

Se num primeiro momento se pensou a partir da criminalidade “registrada” ou “ideal” do Estado, o segundo passo foi investigar a outra criminalidade, a que os números por si só não revelam, a que Misse (2006) denomina como de “a real”, construída socialmente. Como explica o autor:

A criminalidade real é “percebida” (e portanto, contruída) socialmente, jamais possibilitará uma contabilidade “neutra”. A confusão entre criminalidade real e ideal decorre da expectativa de que todos os crimes sejam bem repartidos por todas as categorias da sociedade ou que o processo de criminalização siga procedimentos formal e substantivamente igualitários em todos os casos. (MISSE, 2006, p. 75).

A ideia de criminalidade real direciona ao que se pretende investigar nas fronteiras, entretando, o conceito de crime nela contido ainda está ligado à uma legislação penal, inevitavelmente fruto de disputas de interesses políticos e sociais de cada país ou região. Trabalhar a partir deste diálogo entre duas “criminalidades”, a ideal e a real, iniciou a construção de um novo caminho para o objeto de pesquisa voltado a buscar o que a própria sociedade oferece sobre as dinâmicas fronteiriças, das quais fazem parte a população, as legislações, as relações sociais locais e internacionais. Buscando compreender como se dá esta materialização da criminalização, Misse (2015) propõe alguns operadores analíticos no intuito de compreender os processos sociais que podem estar por trás da construção social do crime. São quatro níveis analíticos que se interconectam, como descreve o autor:

1) a criminalização de um curso de ação típico-idealmente definido como “crime” (através da reação moral à generalidade que define tal curso de ação e o põe nos códigos, institucionalizando sua sanção); 2) a criminalização de um evento, pelas sucessivas interpretações que encaixam um curso de ação local e singular na classificação criminalizadora; 3) a incriminação do suposto sujeito autor do evento, em virtude de testemunhos ou evidências intersubjetivamente partilhadas; 4) a sujeição criminal através da qual são selecionados preventivamente os supostos sujeitos que irão compor o tipo social cujo caráter é socialmente considerado como “propenso a cometer um crime”. (MISSE, 2015, p. 1)

Nesse compasso, os tipos penais deixaram de ser axiomas do presente estudo para se transformar em categorias nativas, frutos de uma construção social (MISSE, 2006), que serão suspensos para tornarem-se parte do objeto a ser analisado sociologicamente. Tal “suspensão” permite libertar a investigação para chegar ao que as fronteiras e suas sociabilidades oferecem

sobre as noções do que é ou não crime, tráfico e contrabando sob um olhar que se pode chamar da Antropologia do Estado (ROITMAN, 2004). Na construção analítica proposta por Roitman (2004), em seu estudo sobre as fronteiras da República do Chade, a autora mostra que as categorias de crime e de tráfico podem ser suspensas para sua análise como parte de construções que envolvem a fronteira e seu lugar no global.

Nessa mesma linha de raciocínio, a “Teoria do Etiquetamento” (*Labeling Theory*) defende que o delito, por ser constituído socialmente, não tem consistência material ou ontológica, delegam-se, nesse enfoque, ao direito penal papéis importantes na “rotulação” do que seja crime (SOARES; GUINDANI, 2014). Assim sendo, tanto os gestores públicos quanto o cidadão comum estão inscritos em um marco legal, como referências centrais das decisões dos operadores dos sistemas dos controles penal, fiscal, aduaneiro, etc. Estes, por sua vez, podem desenvolver uma atividade seletiva, orientada pela definição do que seja a criminalidade a partir da identificação dos criminosos, de sua condição social e econômica, de sua nacionalidade, etc. Como explicam Soares e Guindani (2014, p. 13): “Entre a seleção abstrata da lei e a seleção concreta realizada pelos operadores há um complexo e dinâmico processo de articulação”. No caso das fronteiras, acredita-se que a articulação citada pelos autores é parte da gestão dos espaços e dos ilegalismos, que se dá por meio de uma complexidade de práticas e discursos, locais (dinâmicas sociais) e globais (legislação e políticas públicas), que define o que é ou não crime e ilegalidade nas relações cotidianas. Nesse sentido, tem-se a multiplicidade de leis e normas em um mesmo espaço geográfico que é a fronteira, gerando continuidades e discontinuidades determinadas pela forma como o Estado se faz presente gestionando limites que permitem ou não fluxos, mobilidades e proximidades.

Acredita-se que a configuração sociourbana da fronteira se redefine a partir de uma trama de ilegalismos, da qual a ideia de crime é fundamental como objeto de análise para se compreender como o Estado opera nestas redes econômicas que transitam entre o que é legal e ilegal. Nesse sentido, os Estados estão presentes em suas margens (divisas) e são criadores e criados das dinâmicas sociais fronteiriças, ambos se retroalimentam e são sua razão de existir. São processos que não podem ser pensados na chave tradicional de pensar o limite geográfico, este pode existir independente dos povos, entretanto, se estes estão presentes, eles também criam o Estado. Como já foi dito, suspender a ideia de crime e de criminalidade possibilita investigar as formas como o Estado se faz presente nesses espaços, para além de uma relação polarizada que envolve dois pólos: a legislação e as políticas públicas por um lado; e os que não cumprem as leis, por outro.

A análise da economia que acontece na fronteira, a economia fronteiriça (CARRIÓN, 2011), a qual envolve mercados informais (MISSE, 2006) possibilita a compreensão de como o Estado se faz presente nesses espaços e como vem sendo (re)construído no mundo contemporâneo, ampliando a perspectiva do estudo para descobrir outras questões relacionadas ao papel do Estado nas fronteiras, tirando o foco da relação entre desrespeito à lei como simples oposição entre norma e desvio (TELLES, 2010). Este novo crivo deixa de buscar um diagnóstico da criminalidade por meio de um estudo de caso, para buscar as redes tecidas nas dinâmicas sociais fronteiriças das quais o Estado é parte, que se aproxima do que Telles (2010) definiu como “tramas” da cidade.

Nesse âmbito, busca-se na pesquisa empírica a presença do Estado, entendendo que ela pode se dar (ou não) de formas distintas das que se observa em outros espaços, identificando o que há de peculiar nas tramas das regiões fronteiriças. Segundo Misse (2006), é a maior ou menor subordinação estatal que distingue uma atividade econômica formal de outra informal, entretanto, isso não quer dizer que as atividades e as relações com o Estado estejam inteiramente separadas e demarcadas. As flexibilizações estratégicas exercidas nestas relações tecidas por redes complexas, que mesclam o legal e o ilegal, relacionam mundos “que o imaginário moral prefere considerar como inteiramente separados entre si” (MISSE, 2006, p.181). Tal ideia de mercados ilegais que tecem e são tecidos por redes, que envolvem questões sociais, políticas e econômicas, é trabalhada pelo autor ao analisar o mercado ilegal na cidade do Rio de Janeiro, mas que poderia descrever outros espaços onde estas dinâmicas são comuns, como é o caso das fronteiras brasileiras. Estas continuidades que idenpendem da territorialidade despertam a importância de se diferenciar situações decorrentes das relações transfronteiriças, que não teriam razão de ser em outras circunstâncias, e as que apenas se reproduzem nesses espaços. Como explica Alvarez et al (2011), ao analisar episódios de violência do estado do Amapá e do Mato Grosso do Sul:

No caso brasileiro, um conjunto possível de indagações poderia colocar em questão se tais cenários de violência e de crise não ocorreriam exclusivamente por se tratarem de regiões distantes dos centros econômicos e políticos do país. Entretanto, a presença da violência, da corrupção e de formas diversas de ilegalismos nas grandes metrópoles e nos estados economicamente mais desenvolvidos da federação indica os limites de tal explicação. Ainda assim, por um lado, seria possível indagar se o contexto da fronteira não seria de algum modo uma dimensão com algum peso na explicação de tais acontecimentos. (ALVAREZ et al, 2011, p. 12)

Nesta linha de raciocínio, ao evidenciar a falta de investimento em políticas públicas na região de fronteira do Brasil com a Guiana Francesa, assim como a extrema miséria da

população destas regiões, Almeida e Pimentel (2012) estão descrevendo uma paisagem que não é privilégio da região, mas de muitas outras como o agreste e o sertão nordestino, a Baixada Fluminense ou o interior do Piauí. Diferente de quando os mesmos autores descrevem as peculiaridades entre as relações internacionais entre o Brasil e a França, na construção de uma integração diplomática, que não funciona na prática e no cotidiano das pessoas que arriscam suas vidas e liberdades para atravessar a fronteira franco-brasileira.

Nesse sentido, buscam-se as dinâmicas sociais que são fruto da situação fronteiriça, promovida pela existência de dois Estados-nação que permitem a criação de redes internacionais ligadas a atividades que mesclam atividades legais e ilegais, até porque o que é legal de um lado da fronteira pode não ser do outro. Como explicam Silva e Rendón (2009) sobre as fronteiras no nível mundial:

Gobiernos nacionales, poderosos intereses económicos de empresas legales e ilegales de carácter transnacional y grupos sociales heterogéneos, todos ellos con diversos intereses, convergen sobre áreas colidantes proyectan en ellas sus disputas, casi siempre con un alto costo para los derechos de las personas. (SILVA; RENDÓN 2009, p.11)

Acredita-se que os Estados reproduzem suas dinâmicas em todos os lugares, a forma como ele opera em virtude de cada lugar é o que se pretende descobrir na fronteira por meio de algumas construções teóricas como a de Antropologia do Estado, de Gestão Diferencial dos Ilegalismos, de Economia Transfronteiriça e de Economia Moral.

Considera-se que as noções de ilegalismos e de sua gestão diferencial permite investigar as formas como é exercida a soberania estatal, compreendendo que esta não se limita ao território e se redefine o tempo todo. Neste desenho, conforme o exposto, não se faz necessário excluir a noção de criminalidade, ela pode ficar suspensa como uma categoria nativa que está presente o tempo todo, demonstrando significados e códigos das fronteiras ao suspender e não eliminar a noção de crime, criando um plano de referências para compreender como a lei opera, para lidar com as ambivalências e a economia moral que estão nas práticas cotidianas dos fronteiriços. A noção da criminalidade, especialmente na fronteira, é ambivalente pelo fato de envolver dois ordenamentos legislativos em economias translocais. Por outro lado, a de gestão diferencial dos ilegalismos ajuda a investigar e compreender como o Estado opera para fazer as diferenças nesses campos de práticas em espaços “pós-nacionais” (APPADURAI, 1997). Explica Appadurai (1997) que a perspectiva da produção globalizada da localidade no mundo contemporâneo desafia a ordem e a ordenação do Estado-nação e reforça a emergência de translocalidades, como as zonas de fronteira. Nas palavras do autor:

O trabalho de produzir localidades – no sentido de que localidades são mundos da vida constituídos por associações relativamente estáveis, histórias relativamente conhecidas e compartilhadas e espaços e lugares reconhecíveis e coletivamente ocupados – entra frequentemente em conflito com os projetos de Estado-nação. Em parte porque os compromissos e conexões que caracterizam a subjetividade local (por vezes erroneamente caracterizada como “primordial”) fazem mais pressão, são mais contínuos e por vezes promovem maior dispersão do que o Estado-nação suporta. (APPADURAI, 1997, p. 34).

As fronteiras entre países criam as condições complexas para o que o autor denomina de translocalidade, ou seja, localidades que pertencem a um Estado-nação, mas são translocais se observadas sob ponto de vista de sua organização humana e de suas relações cotidianas (APPADURAI, 1997). Nesse contexto, a economia transfronteiriça constitui um embaralhamento das fronteiras do global e do local, fazendo com que as práticas legais e ilegais, lícitas e ilícitas apresentem um caminho para se analisar as dinâmicas e os agentes estatais e sociais. O comércio transfronteiriço envolvendo mercadorias e bens é parte de uma economia moral (THOMPSON, 2013), cotidiana, de pessoas que vivem da fronteira. Isso significa muitas vezes administrar suas atividades na corda bamba do legal e do ilegal, das negociações com órgãos estatais e da prática de ilegalidades que constituem este local desde sempre. Entende Appadurai (1997) que, como uma categoria emergente de organização humana, as translocalidades em zonas de fronteira estão se transformando cada vez mais em espaços de complexa circulação legal e ilegal de pessoas e mercadorias, que produzem tais espaços de acordo as oportunidades financeiras e de trabalho destes locais pós-nacionais.

Nesse sentido, explica Telles:

Nas fronteiras porosas entre o legal e o ilegal, o formal e o informal, transitam as figuras contemporâneas do trabalhador urbano lançando mão, de forma descontínua e intermitente, das oportunidades legais e ilegais que coexistem e se superpõem nos mercados de trabalho. “mobilidades laterais”¹³ definem os autores, de trabalhadores que oscilam entre empregos mal pagos e atividades ilícitas, entre o desemprego e o pequeno tráfico de rua, negociando, a cada situação e em cada contexto, os critérios de aceitabilidade moral de suas escolhas. (TELLES, 2010, p.177)

A tipificação penal destas atividades é uma fonte para se pensar como o Estado opera nestes espaços, como determinadas atividades estão previstas e qual o objeto de sua regulação. As pessoas não vivem “o contrabando”, essa é uma abstração estatal que num território fronteiriço é automaticamente relativizada pelas relações com o Estado vizinho, criando um caleidoscópio de tipificações e concepções do que está em jogo quando pretende-se analisar a categoria de crime. O cotidiano das pessoas nestes espaços “pós-nacionais” é

¹³ RUGGIERO; SOUTH, 1997 apud TELLES, 2010, p.176.

criado a partir e em negociação com regras assimétricas e simétricas que constituem as fronteiras, em alguns aspectos tornando-as complementares e contínuas, e, em outros, criando abismos e descontinuidades em diversos níveis e esferas dos Estados e de suas translocalidades (APPADURAI, 1997).

A partir da libertação da dicotomia bem e mal, Estado-lei e criminoso, observa-se que as fronteiras podem ser outras nestas translocalidades. Entendidas pelo senso comum como espaços divididos, produzem uma série de espaços de comunicação e trânsitos controlados, pois imersos em relações de poder (TELLES, 2010). Enquanto a ideia de criminalidade se refere ao universo da ordem *versus* desvio, a de gestão dos ilegalismos desativa a categoria moral-normativa de crime e desloca a discussão do campo da avaliação moral das práticas fronteiriças para a análise de como o Estado opera, expandindo o olhar para além da busca por identificar o controle físico de um aparato que indica superficialmente a presença ou ausência estatal, para compreender outras operações nas tramas urbanas transnacionais e locais, com sentidos sociais, mercantis e políticos. Trata-se, como propõe Misse (2006) com o conceito de “mercadoria política”, de um mercado que vai além da regulamentação estatal, que em alguns momentos compete com ela e em outros nela se ancora, dependendo dos interesses em jogo. Assim, a prática de ilegalidades, seus lucros e suas respectivas punições podem se transformar em mercadorias políticas negociáveis por atores com recursos políticos distintos, das esferas pública ou privada, individual ou coletiva. Nos quais, se cria um “bazar” pós-moderno (RUGGIERO; SOUTH, 1997 apud MISSE, 2006) que ultrapassa as regulamentações convencionais, onde as fronteiras morais entre legalidade e ilegalidade podem ser atenuadas ou negociadas constantemente.

Como explica Misse (2006), descrevendo o “bazar” das mercadorias ilícitas do Rio de Janeiro:

No “bazar” das mercadorias ilícitas do Rio de Janeiro, com suas subculturas variadas, sua malandragem e seus tipos sociais, mas também com suas violências específicas, o pesquisador sente a tentação de buscar padrões e uma certa uniformidade na continuidade histórica desses mercados e a estabelecer uma nítida separação com os mercados legais e regulados. Ora, nas esferas informais e formais da economia, essa separação não é nem nítida, nem realmente decisiva para uma perspectiva analítica: é, antes, uma representação social normalizadora. Não há exatamente “setores” nesses mercados, já que as fronteiras com os mercados legais e regulados são basicamente tênues e negociáveis. (MISSE, 2006, p.216)

A ideia de mercadoria política e de “mobilidades laterais” entre o legal e o ilegal, o formal e o informal (RUGGIERO; SOUTH, 1997 apud TELLES, 2012) são chave à compreensão do Estado, significando e dando sentido às dinâmicas fronteiriças, libertando,

como já foi dito, a pesquisa da dicotomia da presença ou ausência do Estado nas fronteiras, para investigar as formas como ele opera, mesmo quando está ausente fisicamente, ou seja, na forma tradicional de controle fronteiriço que se imagina existir nos limites territoriais com outros países; o que não exclui a relevância das atividades dos postos aduaneiros e policiais, a verificação de documentos, as vistorias em veículos, nas mercadorias, etc., que são fundamentais neste processo de pesquisa e para que se possa compreender o que está em jogo nas translocalidades fronteiriças, onde o caráter dinâmico dos fluxos ligados à economia local pode definir essas regiões mais do que as estruturas e organizações estáveis (ALVAREZ, 2011). Entendendo que nas fronteiras, mesmo as intuições do Estado, por meio de suas práticas, podem estar em movimento, em constante negociação.

Estes fluxos característicos das fronteiras podem ser fruto das práticas de poder que, para Foucault (2008), envolvem tanto as técnicas de segurança voltadas tanto ao coletivo quanto ao indivíduo, na perspectiva da existência de um “triângulo”, englobando os dispositivos de soberania, das disciplinas e da gestão governamental.

Como explica Alvarez:

(...) esse triângulo permite dissecar as dimensões que se desenvolvem nas fronteiras nacionais: de delimitação e garantia do poder soberano, de organização e institucionalização dos espaços econômicos e sociais e igualmente de gestão cotidiana das populações. (ALVAREZ, 2011, p.05)

Esses dispositivos e suas relações com a população fronteiriça e os símbolos compartilhados são o desafio principal desta pesquisa, que busca ir além da discussão enraizada no discurso político-jurídico-institucional, tornando-o também parte do objeto de análise. População é um conceito demográfico, pretende-se investigar quem é essa população para que possa ser utilizado sociologicamente na pesquisa, como explica Foucault: “A noção de Estado e a noção de População têm sua definição, sua história. O domínio a que essas noções se referem é, grosso modo, mais ou menos conhecido, ou, se tem uma parte imersa e obscura, tem uma outra visível” (FOUCAULT, 2008, p.156).

Nesse caminho, propõe-se que o triângulo foucaultiano: soberania, disciplina e gestão governamental seja um instrumento de operação analítica e teórica, no sentido de investigar empiricamente as formas como se dá o controle estatal e suas ficções em relação às fronteiras. Entendendo a relação entre Estado e População (FOUCAULT, 2008) não criam universos contrários entre a lei e o desvio, e sim jogos de poder, hierarquias na gestão das ilegalidades. Como exemplifica Silva e Rendón (2009), os muros e limites de controle estatais colocam

freios violentos ao trânsito livre de certo tipo de pessoas e produtos, entendidos como geradores de práticas ilegais, mas não interrompem fluxos de capital financeiro das grandes corporações que sustentam uma globalização orientada ao mercado (SILVA; RENDÓN, 2009). Nesse sentido, acredita-se que o Estado é agente das variadas formas de controle e critérios na discriminação do que é tolerável ou repreensível nesse jogo de poder, que constitui as dinâmicas transfronteiriças, das margens do Estado, onde ele, se reproduz e produz outras fronteiras, caracterizadas pela naturalização de ilegalismos. Entende-se por margens a abordagem desenvolvida por Das e Poole (2004), que compreende que o Estado admite a ficção onde existe um centro e uma periferia, mas ele está no controle, policiando, gerindo e determinando a sua presença nas margens do seu território no intuito de preservar sua soberania. É uma forma de organização político-administrativa racionalizada nas suas margens territoriais, mesmo que aparentemente enfraquecida e menos articulada que na centralidade do Estado-Nação. Nas palavras das autoras:

Más bien, las cuestiones en juego en estos lugares se forman a través de las experiencias locales, aunque debemos aclarar que los espacios locales y el estado no son binarios opuestos. Aunque estén encerrados bajo relaciones desiguales, están engarzados el uno em el outro. (DAS; POOLE, 2008, p.25).

Dessa forma, busca-se aqui pensar as fronteiras não como espaços limites e periféricos ao poder central e sim como margens, onde há uma produção do poder local que “convive” e talvez se alimente do poder central (DAS; POOLE, 2008). No caso das fronteiras, considera-se que esses poderes estão ligados à uma economia translocal histórica nas margens do território brasileiro, onde o Estado é abstração (leis e mapas) e também é rotina cotidiana (técnicas de governo). A lei e seus dispositivos talvez não apenas reprimam as ilegalidades, mas as diferenciem, fazendo uma “economia geral” (FOUCAULT, 2009, p.258). A qual pode determinar dinâmicas sociais e o que Thompson (2013) denominou de “economia moral”, um conceito que não conduz a um único raciocínio, mas a uma confluência de raciocínios que buscam evidenciar a cultura política ou, como denomina o autor, a *mentalité* da “multidão”¹⁴ nas relações entre população e governantes. Se de um lado há uma gestão dos ilegalismos, vinculada à Lei, de outro, pode haver uma economia que estabelece o que é ou não moral nas atividades de mercado de uma determinada localidade, nesse caso, translocalidade. Diferente da ideia de que as Fronteiras são terras sem lei, entende-se que esses espaços pós-nacionais são terras de uma multiplicidades de leis que se aproximam e afastam e estão em constante

¹⁴ O termo “multidão” é utilizado por Thompson (2013) no sentido de coletividade, de população que faz parte de uma mesma cultura, com preceitos morais e sociais em comum.

movimento e negociação entre o Estado (governo, segurança e disciplina), a população (dinâmicas e fluxos) e o indivíduo (economia moral).

No seu ensaio “A Economia Moral da Multidão Inglesa no Século XVIII”, Thompson (2013) faz uma análise do que estaria por trás dos objetivos das ações populares, como o motim contra a fome na Inglaterra do século XVIII, buscando ir além da resposta óbvia de que era a fome que unia a população, simplificando, segundo ele, o “homem econômico”. Propõe o autor que há outras questões fundamentais a serem decifradas como reais impulsionadoras, nas palavras do historiador:

É certamente verdade que os motins eram provocados pelo aumento dos preços, por maus procedimentos dos comerciantes ou pela fome. Mas essas queixas operavam dentro de um consenso popular a respeito do que eram práticas legítimas e ilegítimas na atividade do mercado, dos moleiros, dos que faziam o pão, etc. Isso, por sua vez, tinha como fundamento uma visão consistente tradicional das normas e obrigações sociais, das funções econômicas peculiares a vários grupos na comunidade, as quais, consideradas em conjunto, podemos dizer que constituem a economia moral dos pobres. O desrespeito a esses pressupostos morais, tanto quanto a privação real, era o motivo habitual para a ação direta. (THOMPSON, 2013, p. 152).

Acredita-se que existem pontes de intercâmbio entre na fronteira entre a “economia geral” foucaultiana (FOUCAULT, 2009) e a “economia moral” proposta por Thompson (2013), que podem ser cruzamentos, ou ainda pontos de continuidade e descontinuidade entre as práticas do Estado ao gestionar o seus ilegalismos, por um lado, e a construção social acerca do que são práticas legítimas e moralmente aceitas, independente do ordenamento jurídico. Nessa lógica, a discussão da tautológica binaridade legal-ilegal é deslocada, para serem trazidas ao centro da investigação as questões expostas até aqui. A ideia é de que a legislação não é utilizada para coibir os ilegalismos, mas para diferenciá-los internamente.

Como explica Foucault (2009, p. 258): “A penalidade seria então uma maneira de gerir as ilegalidades, de riscar os limites de tolerância, dar terreno para alguns, fazer pressão sobre outros, excluir uma parte, tornar útil outra, neutralizar estes, tirar proveito daqueles”. Para o autor, a lei e sua aplicabilidade só cumprem sua função de privilégios e interesses, porque toda a gestão diferencial das ilegalidades, por intermédio do poder de penalidade do Estado faz parte destes mecanismos de dominação do Estado, com suas técnicas para governar os indivíduos. Do ponto de vista de Foucault (2008), quem é governado são sempre as

peessoas, os homens e as coletividades, que nas suas dinâmicas sociais vivem e produzem os seus costumes e códigos normativos¹⁵ (THOMPSON, 2013).

Na interface da lei do Estado com nas sociabilidades fronteiriças e suas práticas econômicas e de mercado¹⁶, pode ser encontrado o costume. Segundo Thompson (2013), ele (o costume) mesmo é a interface pois podemos considerá-lo como práxis e igualmente como lei, pois a primeira é a fonte da segunda. Os costumes devem ser interpretados de acordo com a percepção vulgar porque são produzidos e criados entre as pessoas comuns e uma localidade, e repousam sobre alguns pilares como: o uso comum, o tempo imemorial, a antiguidade, a constância, a certeza e a razão. Assim explica o autor:

Pois um costume tem início e se desenvolve até atingir sua plenitude da seguinte maneira. Quando um ato razoável, uma vez praticado, é considerado bom, benéfico ao povo e agradável à natureza e à índole das pessoas, elas o usam e praticam repetidas vezes assim, pela frequente iteração e multiplicação do ato, ele se torna costume; e se praticado sem interrupção desde tempos imemoriais, adquire força de lei. (THOMPSON, 2013, p. 86)

Comuns nas fronteiras, o costume ligado à economia de fronteira e suas práticas ilegais são consideradas legítimas pela população, não no sentido de legitimação para cometer um crime ou contravenção penal, mas sim no de legitimidade, uma justificação moral para determinadas atividades ilícitas e informais. Assim como a razão e a norma, as categorias jurídicas não dão conta da diversidade da realidade, dessa forma, quando a lei não alcança a moral, abre-se um espaço a ser compreendido sociologicamente¹⁷, onde outros fundamentos e valores são codificados para justificar a complexidade empírica dos costumes locais. Nesse contexto, o mercado informal serve como uma categoria profícua de análise, ao mesmo tempo que está ligado aos processos de urbanização das grandes cidades (FREIRE, 2012), também caracteriza, faz parte da história das fronteiras brasileiras. Segundo Freire (2012), a informalidade nas capitais como São Paulo, até os anos 90, era pensada como consequência da incapacidade da industrialização de absorver o amplo contingente de trabalhadores provenientes do crescimento da urbanização, o mercado informal seria o reflexo das chamadas “incompletudes” da modernidade brasileira (FREIRE, 2012, p.57).

¹⁵ É profícilo lembrar que a Inglaterra, país onde Edward Thompson (2013) realizou sua pesquisa sobre os Costumes Comuns e a Economia Moral, vigora o Direito Consuetudinário, ou seja, os costumes são fontes do Direito tanto quanto a lei.

¹⁶ Thompson (2013) desenvolve o seu estudo Costume, Lei e Direito Comum partindo da interface da lei com a prática agrária. Utilizou-se dessa análise para pensar o que são os costumes e as leis nas práticas econômicas e de mercado das regiões de fronteira.

¹⁷ No percurso da pesquisa analisar-se-á a moralidade nos costumes comuns das fronteiras sob o olhar da Sociologia das Moralidades.

Segundo o autor, as mudanças ocorridas nos últimos vinte anos, em relação às formas de desenvolvimento econômico no nível mundial, fazem com que o mercado informal – especialmente o de vendedores ambulantes – não reflitam uma “massa marginal” dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. A informalidade foi absorvida pelos processos econômicos em razão dos novos modos de gestão da produção e das estratégias circulação e de distribuição comercial, fazendo com que o mercado informal seja a expressão das novas modalidades de capital globalizado. Para o autor, “a produção e a circulação de bens e riquezas e, portanto, a reprodução das desigualdades dependem da interação e das diversas formas de passagem entre mercados formais, informais; legais e ilegais”. (FREIRE, 2012, p.58).

Obseva-se que diferente desta mudança de cenários nas grandes cidades, nas fronteiras brasileiras, onde não há polos industriais significativos, o mercado informal esteve desde sempre ligado aos circuitos transnacionais de circulação de pessoas de nacionalidades distintas, moedas, assimetrias cambiais e aos costumes locais. Envolvendo não só a população pobre que tem no comércio informal uma alternativa para fazer face à exclusão, mas também outras escalas econômicas, sociais e políticas (VEGA et al, 2012). Entretanto, ainda hoje, as relações de causalidade entre o mercado informal e o desenvolvimento urbano são utilizadas como instrumento de análise em pesquisas sobre as fronteiras, como mostra o estudo de Amaral (2014), que analisa o crescimento e a permanência do mercado de trabalho informal nos municípios da fronteira brasileira. A análise dos dados quantitativos seguiu duas perspectivas principais, as quais relacionam o mercado informal com a incipiência do mercado formal e o crescimento urbano, assim concluiu o autor:

Seguindo as duas perspectivas para o surgimento de trabalho informal, apresentadas por Mansilla (1991), podemos entender melhor essa dinâmica de crescimento e permanência do mercado de trabalho informal. Dentro da primeira perspectiva, a do crescimento do mercado informal por conta de uma incipiência do mercado formal, foi visto que os municípios com menor diversidade dos setores e uma menor estabilidade dos municípios tiveram um maior setor informal. Já para a segunda perspectiva, a de que o setor informal existe e cresce ao longo dos anos por conta de um crescimento urbano, foi visto que uma maior quantidade de habitantes estava relacionada a um baixo valor percentual do mercado informal, enquanto que uma tendência de crescimento da população urbana, o que ele vai chamar de acelerado, implicou um crescimento do mercado de trabalho informal. (AMARAL, 2014, p.976).

Segundo o autor, o mercado informal não cresce nas fronteiras do sul do Brasil, entretanto, cabe pensar que justamente por causa da informalidade e por envolver pessoas de dois ou mais países, “quantificar” o crescimento com os dados do IBGE pode ter suas

limitações. Considera-se que a ideia de investigar, de forma quantitativa, o mercado informal na faixa de fronteira contribui não só pela relevância do tema, mas pela possibilidade de repensar o que vem sendo discutido desde a introdução desta tese, acerca do utilização do nacionalismo metodológico em pesquisas sociais. A existência de uma possível limitação analítica da criação de uma contabilidade dos dados estatais pode ser complementada e aprofundada com técnicas qualitativas de pesquisa, como caminho de observação da realidade da informalidade por outros olhares, para além dos critérios estatais de formalidade e legalidade. Segundo Béliveau (2011), a atuação no âmbito da ilegalidade não está relacionada à conformidade às regras impostas pelo Estado e sim à economia de fronteira que extrapola as legislações oficiais. Explica a autora:

A partir das nossas pesquisas, parece-me relevante ressaltar que esses trânsitos entre a legalidade e a ilegalidade, que são efetivamente atuados por amplos grupos de habitantes da fronteira, são retomados por políticos e funcionários e integrados nas suas maneiras de compreender a região e na sua própria atuação como líderes. (BÉLIVEAU, 2011, p.71).

Nesse sentido, para lidar sociologicamente com categorias jurídicas, as noções de costumes e de moralidade são dispositivos para investigar a existência de uma gestão dos ilegalismos às avessas, ou seja, produzida pelas relações sociais fronteiriças. As oportunidades econômicas e suas negociações nas divisas geográficas produzem outras fronteiras como as fronteiras entre: a ficção estatal de fronteira e as dinâmicas sociais; o que é legal e ilegal; e o que é moral e imoral. Não são polos heterogêneos e delimitados de forma higienista, podendo gerar ainda outros cruzamentos nas relações de um mercado que pode ser chamado de fronteiriço, do qual as mercadorias políticas (MISSE, 2014) e a economia moral (THOMPSON, 2014) são parte. São circuitos transnacionais de circulação de pessoas, mercadorias e dinheiro fortemente ancorados em vínculos locais, e que desenham seus percursos em torno das especificidades do território e das vantagens diferenciais entre as fronteiras, com suas pontes entre o formal e o informal, o legal e o ilegal (TELLES, 2009).

Nesse sentido, o caminho teórico até aqui desenvolvido indica que, empiricamente, os espaços pós-nacionais fronteiriços se desdobram em outras fronteiras só verificáveis na pesquisa qualitativa de campo. Para tanto, construiu-se as seguintes categorias de análise, como resultado do percurso proposto nesta construção do objeto de pesquisa, são elas:

- a) as fronteiras e os limites entre os países;
- b) as fronteiras entre a governamentalidade e as dinâmicas sociais nas margens do Estado-nação.

- c) as fronteiras entre o que é legal e ilegal em uma translocalidade; e
- d) as fronteiras entre o que é moral ou imoral em um mercado fronteiriço.

A hipótese principal é a de que esses desdobramentos se cruzam em diversos níveis, criando outras fronteiras complexas e porosas que se apresentam nos costumes do cotidiano fronteiriço, da economia, das atividades de comércio, legais e ilegais, de trabalho, de negócios financeiros, políticos, etc. Acredita-se que esses cruzamentos criam um mercado fronteiriço que existe nas continuidades e descontinuidades características destes espaços de fluxos e movimentos de pessoas e mercadorias, em um território que, com seus limites e legislações soberanas, é pós-nacional. Para verificar empiricamente os processos descritos no percurso do objeto, realizou-se um recorte de pesquisa no qual estas sociabilidades fronteiriças são evidenciáveis em um estudo de caso, assim, o universo escolhido foi a fronteira geográfica de cerca de cem quilômetros (100 km) por terra, entre o Brasil e o Uruguai, onde estão situados os municípios de Sant'Ana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai).

Considera-se que nesses municípios de fronteira, tais mecanismos podem ser observados em economias translocais e em dinâmicas específicas, onde o Estado se redefine fortalecendo a sua soberania territorial. A Justiça deixa de ser singular para ser plural, criando uma gama de possibilidades aproveitadas pela população, pelos governos dos dois países e por relações transnacionais. A compreensão deste contexto exige um olhar equilibrado para os dois lados da fronteira e para o que se forma e transforma a partir deste encontro de países, investindo na construção da perspectiva pós-nacional de análise de como o Estado opera no local, sem abrir mão das questões regionais e globais que compõem esta paisagem. A investigação visa observar por alto e por baixo, no sentido trabalhado por Tarrius (2002), ou seja, por um lado com foco no Estado e, por outro, nos acordos cotidianos e nas relações que se desenvolvem em diferentes níveis, algumas em redes elitizadas de troca e outras na circulação dos considerados marginais. Esta, que, segundo Alvarez e Salla (2010), constrói uma mundialização à parte, que aponta para um novo cosmopolitismo nas cidades, ao tornar possível mestiçagens sociais, culturais e econômicas insólitas, distantes das formas clássicas de integração e que escapariam à lógica de funcionamento dos Estados nacionais.

Assim, a construção do objeto de análise desta tese partiu da ruptura com o conceito estatal de crime e criminalidade, com o objetivo de realizar uma análise sociológica onde tais representações se tornam parte da problematização para operar diferentes classificações sobre as fronteiras. O nacionalismo metodológico, adotado na formulação inicial, é substituído pelo olhar de uma antropologia do Estado, suas tipologias são suspensas junto dos demais produtos

das realidades vividas a serem desvendadas empiricamente, o que se dará por meio do arcabouço teórico operacionalizado nas categorias de análise apresentadas como desdobramentos da fronteira territorial entre dois Estados. Nesse caso, a fronteira de Sant'Ana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai).

2.1 OBJETO EMPÍRICO E IMPLICAÇÕES DO MÉTODO

Minha tese central é de que a pesquisa empírica vai muito além do papel passivo de verificar e comprovar a teoria: faz mais que confirmar ou refutar hipóteses. A pesquisa desempenha um papel ativo: realiza pelo menos quatro funções importantes, que ajudam a dar forma ao desenvolvimento da teoria: inicia, reformula, desvia e clarifica a teoria (MERTON, 1968, p.172).

O recorte empírico onde foi realizado o estudo de caso são os municípios de Sant'Ana do Livramento no Brasil e Rivera no Uruguai. As incursões à campo para realização de pesquisa exploratória iniciaram-se em 2011 na fronteira do Brasil com o Uruguai, em Brasília, DF e na cidade de Montevidéu, capital do Uruguai.

Na Capital Federal brasileira participou-se de eventos promovidos pelo Governo brasileiro para gestores de segurança nas fronteiras durante o período do curso de Doutorado, ocasiões nas quais realizou-se observação participante e conheceu-se de perto o trabalho da Equipe da Estratégia Nacional de Fronteiras – ENAFRON¹⁸ e dos seus gestores e consultores. Houve a tentativa de entrevistas com senadores e deputados, sem sucesso. Ainda com relação à ENAFRON, realizou-se visita à Fronteira do Brasil com a Venezuela nas cidades-gêmeas de Pacaraima (Roraima, Br) e Santa Helena (Venezuela), por ocasião da apresentação de um trabalho no I Simpósio de Segurança Pública nas Fronteiras de Roraima.

O processo de redefinição do objeto de estudo e o respectivo desenho da pesquisa de campo tiveram alguns de seus rumos alterados a partir da incorporação das sugestões apresentadas nas arguições da Banca de Qualificação de Doutorado e da subsequente investigação empírica, a qual confirmou a necessidade de novos trajetos para o estudo. Como explica Merton (1968):

A pesquisa empírica frutífera não somente comprova hipóteses teoricamente derivadas, como dá origem a hipóteses novas. Isto pode ser chamado de “serendipidade” da investigação, ou seja, a descoberta, por casualidade ou por sagacidade, de resultados válidos que não eram procurados. (MERTON, 1968, p. 172-173)

¹⁸ Ver Decreto nº 7496 (ANEXO C).

Nesse caminho, o primeiro passo foi trabalhar no sentido de buscar um equilíbrio entre a pesquisa realizada no Brasil e no Uruguai, no que diz respeito, inicialmente, à produção acadêmica, políticas públicas e legislações. A ideia foi investigar qual o “olhar” do Uruguai em relação às suas fronteiras, durante o período de trabalho como pesquisadora visitante, no Departamento de Sociologia da Universidade da República em Montevideu. Justificou-se tal investimento pelo fato de que as regiões de fronteiras são regidas por muitas leis e ordenamentos e investigá-las a partir do olhar uruguaio seria um caminho profícuo para compreender as dinâmicas sociais e estatais envolvidas no que pode se chamar de contexto fronteiro. A ideia é que fosse investigada não a ausência, mas sim a presença dos Estados brasileiro e uruguaio nestes pontos de encontro e de separação, investigando qual é o papel (lugar) da fronteira para e desde o Uruguai, e não somente de uma perspectiva brasileira. Nesse sentido, foi elaborado um plano de trabalho para aproveitar ao máximo o período de dois meses na capital uruguaia (outubro e novembro de 2013); nele, as principais atividades desenvolvidas foram: a) investigação exploratória de quais os atores-chave para o tema da fronteira uruguaia nos âmbitos executivo e legislativo; b) pesquisa bibliográfica da produção acadêmica relacionada com a temática das fronteiras uruguaias; c) entrevistas, participação em eventos e coleta de materiais institucionais.

Nesse desenho foram realizadas entrevistas com gestores da *Oficina de Planeamiento y Presupuesto* da Presidência da República do Uruguai, e da *Dirección Nacional de Gestión Territorial* do Ministério de Desenvolvimento Social – MIDES, neste ministério também foram entrevistados os coordenadores-chefes da *Unidad Temática de Frontera*.

No Parlamento Uruguaio foram entrevistados dois Senadores, o Sr. Jorge Saravia, do Partido Blanco, e o Sr. Roberto Conde, do Frente Amplio, ambos fazem parte da Comissão de Segurança e Defesa da casa legislativa. Em decorrência dessas entrevistas e de pesquisas realizadas na Biblioteca do Palácio Legislativo, conheceu-se o Centro de Altos Estudios Nacionales – CALEN, onde foi possível acompanhar e participar de seminários e encontros ligados ao Curso de Mestrado em Estratégia Nacional, ligado ao Ministério de Defesa Uruguaio.

Na Fronteira, foram realizadas entrevistas, nos dois países, com gestores, moradores, servidores públicos, comerciantes, advogados; pesquisa documental no jornal local chamado *A Platéia* (diário bilíngue que traz notícias brasileiras e uruguaias) e em jornais nacionais do Uruguai como *El País* e regional do Rio Grande do Sul, Zero Hora. Também realizou-se observação participante na zona comercial da linha divisória fronteira, com visitas a estabelecimentos comerciais e vendedores ambulantes, assim como em eventos

governamentais envolvendo autoridades dos dois países. Os dados coletados de forma concomitante com a revisão teórica e a avaliação da banca de qualificação de tese foram determinantes à reformulação do objeto sociológico, ampliando as possibilidades para o desenho de operações teórico-analíticas.

A primeira parte da pesquisa empírica foi um mapeamento, por meio de entrevistas e observação participante, da presença do Estado e da forma como este opera na fronteira, investigando as práticas e os agentes envolvidos administrativamente e politicamente nas dinâmicas entendidas como criminais. A proposta foi não partir da suposição de que se sabe o que é importante, como explica May (2004) ao apresentar o método da observação participante na Escola de Chicago:

(...) é dito que a observação participante não faz suposições firmes sobre o que é importante. Em contraste, o método encoraja os pesquisadores a mergulharem nas atividades do dia-a-dia das pessoas as quais eles tentam entender. Diferentemente da testagem de ideias (dedução), elas podem ser desenvolvidas a partir das observações (indução). (MAY, 2004, p.174)

No entendimento do autor, o conhecimento da trama social não é produzido pelas proposições teóricas e lógicas dos investigadores que “descem” ao mundo real para testá-las, e sim pelas experiências e realização de investigações detalhadas e meticulosas que se esquivam do que é conhecido como *a priori*, preferindo o *a posteriori* (MAY, 2004). Dessa forma, a observação participante foi uma técnica a ser desenvolvida no estudo de caso baseado em métodos qualitativos. Os dados quantitativos utilizados se referem aos do MUNIC – Senso Municipal do IBGE, do Instituto Nacional de Estatística do Uruguai e aos dados específicos dos municípios de Livramento e Rivera, assim como os relacionados aos países vizinhos.

Feitas as reformulações propostas na Banca de Qualificação, aprofundou-se a investigação a partir da pesquisa exploratória inicial, por meio de entrevistas nos dois municípios considerados cidades-gêmeas, no território brasileiro e no uruguaio e nas cidades de Brasília e de Montevideu, assim como pesquisa em documentos, observação direta, registros em arquivos, etc. A ideia é de que o estudo de caso seja elaborado a partir desta mistura de métodos, no sentido proposto por May (2004), buscando fornecer não apenas um relato contemporâneo da vida social nas fronteiras através de técnicas qualitativas, mas, também, “entendê-las em termos da história que informa as narrativas dos respondentes” (MAY, 2004, p. 201). Para tanto, acredita-se que a experiência e prática da etnografia urbana, na perspectiva proposta por Magnani (2009), é um método de pesquisa efetivo, pois sua

construção teórica parte do pressuposto de que a cidade é mais que um cenário onde transcorre a ação social, é, sim, o resultado das práticas, intervenções e modificações impostas pelos mais diferentes atores em sua complexa rede de interações, trocas e conflitos (MAGNANI, 2009). A prática etnográfica urbana possibilita a investigação na fronteira tendo em vista que dá conta da operação analítica proposta nas categorias de análise, entendidas como desdobramentos da fronteira geográfica. Para Magnani (2009), a paisagem onde as dinâmicas sociais se desenvolvem não são mero cenário, mas parte constitutiva do recorte empírico, e a etnografia pressupõe uma estratégia teórica que alcance ambos os lados desta relação, ou seja: de um lado os atores sociais e suas práticas e do outro o território ou espaço onde elas se desenvolvem. Esta especificidade da etnografia parte do ponto de que a etnografia é inseparável das escolhas teóricas da pesquisa, “nem da particularidade dos objetos de estudos que impõe estratégias de aproximação com a população estudada e no trato com os interlocutores” (MAGNANI, 2009, p. 133).

A presença continuada em campo e uma “atitude de atenção viva” (MAGNANI, 2009, p. 136) foi fundamental para despertar a atenção às pistas que conduziram a pesquisa a novos entendimentos em relação ao objeto. Nesse processo, adotou-se tanto a “prática” quanto a “experiência” etnográfica, conforme Magnani (2009), enquanto a prática é programada e contínua, a experiência é descontínua, imprevista. Explica o autor sobre a etnografia:

Entendido como método em sentido amplo, engloba as estratégias de contato e inserção no campo, condições tanto para a prática continuada como para a experiência etnográfica e que levam à escrita final. Condição necessária para o seu exercício pleno é a vinculação a escolhas teóricas, o que implica não poder ser destacada como conjunto de técnicas (observação participante, aplicação de entrevistas, etc) empregadas independentemente de uma discussão conceitual (MAGNANI, 2009, p. 136).

Tal vinculação do método com a discussão conceitual permite que as construções teóricas do objeto sejam “faróis” constantes na elaboração do estudo de caso, entendido aqui também como um instrumento metodológico. A ideia é a de que, compreendendo sociologicamente as dinâmicas fronteiriças, o estudo aqui apresentado possa ser comparado analiticamente com outras fronteiras e talvez com outros municípios não fronteiriços, identificando o que há de semelhante e distante em relação às dinâmicas e ilegalidades nas diferentes zonas fronteiriças, para além das diferenças geográficas e históricas.

A pesquisa de campo nas cidades de Livramento e Rivera foi realizada em diferentes períodos nos quatro anos do Doutorado; realizou-se observação participante em operações

estatais específicas de controle do Exército, como a Ágata e a Sentinela, assim como observando o trabalho da Receita Federal brasileira nos seus postos de fronteira, nas atividades comerciais cotidianas da população.

Segue a lista com os principais interlocutores entrevistados:

a) Do lado brasileiro, em Livramento: membros da Brigada Militar (PM), da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Federal; da Prefeitura, Servidores da Receita Federal, Advogados, Vendedores e comerciantes ambulantes, “contrabandistas”, cambistas e comerciantes palestinos.

Do lado uruguaio, em Rivera: entrevistas com servidores da *Policía*, da *Guardia Aduanera*, da *Intendencia* (Prefeitura). Comerciantes ambulantes, advogados, contrabandistas.

b) Ainda como observadora, a participação em uma série de eventos acadêmicos sobre a temática das fronteiras, os principais foram nas Universidades: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC/RS de Porto Alegre, Federal de Pelotas, UFPEL, e da República do Uruguai, em Montevideú. Além da apresentação de trabalhos sobre os temas abordados nesta tese em GTs dos seguintes eventos: no *Encuentro Internacional Seguridad, Planificación y Desarrollo en las Regiones Transfronterizas*, da FLACSO – Quito, nos Encontros (5º e 7º) do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, nos 15º, 16º e 17º Congressos da Sociedade Brasileira de Sociologia, no 36º Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais – ANPOCS, no II Colóquio Internacional Analisar as Políticas Públicas Brasileiras: Ideias, Interesses e Instituições, da Fundação Getúlio Vargas – Rio, no Programa de Pós-graduação em administração da FGV – São Paulo, no IV Encontro Internacional de Ciências Sociais, na UFPEL, Pelotas, RS, no *Colloque International: Analyser les Politiques Publiques Brésiliennes*, do *Institut des Amerique* e *Institut des Hautes Etudes de l’Amérique Latine* – IHEAL – Paris e no *Colloque International: Sociétés, mobilités, déplacements: les territoires de l’attente d’hier à aujourd’hui* na *Université de La Rochelle* – França.

Assim, diante do percurso metodológico e profissional percorrido na elaboração da tese e na construção do objeto de análise, no próximo ponto serão abordadas as diferentes concepções sobre as fronteiras nas Ciências Sociais, a descrição das fronteiras brasileiras e uruguaias e, por fim, a apresentação da Fronteira de Sant’Ana do Livramento e Rivera, recorte empírico deste estudo.

3 AS FRONTEIRAS E OS LIMITES ENTRE OS PAÍSES

3.1 O CONCEITO DE FRONTEIRA

(...) el concepto de frontera no debe ser entendido como límite o muro que separa, sino como el espacio continuo de alteridad, donde se encuentran los universos simbólicos diferentes y desiguales, los cuales deben ser explorados y estudiados, para luego ser franqueados e interados. (CARRIÓN; ESPÍN, 2011, p.13)

O termo fronteira tem sido muito utilizado para indicar um espaço limite entre dois ou mais lados. Títulos do nosso cotidiano como “Fronteiras do pensamento”, “Ciência sem fronteiras”, “Médicos sem fronteiras”, etc., podem revelar algo importante sobre o que essa ideia representa – a fronteira é um limite a ser ultrapassado. Ela em si não existe sem os polos que a constituem, desbravar fronteiras é ir onde não se esperava, reconhecer a alteridade e relacionar-se com o desconhecido. Se é assim, as fronteiras são muitas: filosóficas, étnicas, culturais, religiosas, naturais, psíquicas e políticas. Como explica Lucena (2013):

La frontera es un concepto impregnado de movilidad. La condición de la frontera es ser borde, margen, límite y siempre caracterizada por el movimiento. De esa manera, parece más instigador utilizar el concepto en el plural – Fronteras; (...) La frontera es modificada en su demarcación debido a la movilidad entre diferentes grupos étnicos en los distintos movimientos de la explotación territorial y también de la lucha expansionista. (LUCENA, 2013, p.45)

Se por um lado as fronteiras são feitas de ideias, mesmo as naturais, são as representações que definem se um rio é um limite ou um meio para integrar dois ou mais portos. Elas não precisam de um espaço geográfico que as delimite, as fronteiras entre ideias distintas são produzidas num mesmo território, num mesmo partido político, numa mesma mente.

Por outro lado, as fronteiras geopolíticas apresentam infinitas possibilidades de estudo e análise, desde um olhar sociológico, o qual entende-se que é um universo social em movimento, constituído de ideias, dinâmicas sociais, instituições e disputas de interesses políticos. São espaços geográficos particulares que desempenham um papel particular no funcionamento e na estruturação do território nacional. São lugares de ruptura, de limite, de impermeabilização, onde termina uma extensão, uma jurisdição, uma soberania e começam outras e, na maioria dos casos, segundo (LEÓN, 2013), têm caráter de periféricas. Mas podem se configurar de muitas formas, como explica Roquefort (2002):

Los casos de separación son variados: en la antigüedad hubo muros como protección de las ciudades en contra de los posibles enemigos, por ejemplo: Jerusalén y Roma; en la edad media, existieron las ciudades fortificadas; los ciudadanos de Londres y París son otra muestra, pues construyeron y reconstruyeron murallas para salvaguardar su libertad; de la misma manera fue levantada la Gran Muralla China, con una extensión de 10 000 Km. (ROQUEFORT, 2002, p.12)

As fronteiras geopolíticas são limites terrestres que podem ser naturais quando rios, oceanos, etc., surgem como evidências físicas de seu traçado; e artificiais quando representadas por linhas geodésicas. Tradicionalmente, é considerada a delimitação espacial do exercício do poder dos Estados. Mais do que linhas divisórias, são pontos de contato com outros países e suas realidades sociais, econômicas e políticas. Nesse sentido, os conceitos de limite e de fronteira são facilmente tomados como sinônimos, porém há uma discussão acadêmica, especialmente em trabalhos na área da Geografia, que indicam importantes diferenças entre eles. Segundo Machado (2000), a fronteira se caracteriza por ser um lugar de comunicação e troca entre dois domínios territoriais distintos. Ela é uma construção social materializada nas relações entre os povos que vivem o cotidiano do contato e das trocas. Nas palavras da geógrafa:

Se é certo que a determinação e defesa dos limites de uma possessão ou de um Estado se encontram no domínio da alta política ou da alta diplomacia, as fronteiras pertencem ao domínio dos povos. Enquanto o limite jurídico do território é uma abstração, gerada e sustentada pela ação institucional no sentido de controle efetivo do Estado territorial, portanto, um instrumento de separação entre unidades políticas soberanas, a fronteira é lugar de comunicação e troca. Os povos podem se expandir para além do limite jurídico do Estado, desafiar a lei territorial de cada Estado limítrofe e às vezes criar uma situação de facto, potencialmente conflituosa, obrigando a revisão dos acordos diplomáticos (MACHADO, 2000, p.10).

Por essa perspectiva, a fronteira surge como uma realidade espacial e social, com características próprias de lugares de contato, o limite está ligado a uma abstração política, um separador, uma criação feita através de acordos diplomáticos, no intuito de delimitar soberanias e jurisdições, neste caso, os limites do Estado-Nação. A distinção entre limite e fronteira como conceitos geopolíticos mostra-se válida para pensar como tem sido entendido o lugar dos Estados nas fronteiras e o que elas representam. O limite, no sentido proposto por Machado (2000), é abstrato no que diz respeito às cartografias e legislações, entretanto, acredita-se que também é material na realidade empírica das fronteiras, onde a população sabe exatamente onde está a linha, pois vivem da e na fronteira. Fala-se aqui de forma generalizada, tendo em vista que grande parte da zona fronteira brasileira não possui polos industriais ou outras atividades que não as de comércio envolvendo brasileiros e moradores dos Estados vizinhos.

Para Golin (2002), limite e fronteira são antinômicos, uma vez que ora acentuam os aspectos geopolíticos e macroeconômicos típicos da soberania nacional e sua segurança, ora se insinuam como espaço de contato entre comunidades limítrofes, transfronteiriças. Segundo o autor, o conceito tradicional de fronteira circunscrito à antiga representação geopolítica de legitimação do Estado-nação é inoperante, pois pensa a fronteira exclusivamente como franjas do mapa em cuja imagem se traduzem limites espaciais, negando seu caráter dinâmico e contraditório na relação deste “com a totalidade de que é parte”. (GOLIN, 2002, p.17). Esta materialidade das formas das fronteiras é assim descrita por Cataia (2007):

Um rio ou uma montanha quando usados como limites, são comumente chamados de fronteiras naturais. Já o entrecruzamento de latitudes e longitudes na delimitação dos territórios, faz com que a forma confunda-se com seu conteúdo técnico. Uma forma não elimina a outra, pois mesmo as fronteiras baseadas em marcos naturais, são alvo de demarcação tecnológica. Do ponto de vista formal (material ou imaterial) a fronteira pode ser uma zona ou uma linha, servindo a uma vasta tipologia (CATAIA, 2007, p. 6).

A representação criticada pelo autor está ligada à classificação tradicional¹⁹ do pensamento geográfico sobre as fronteiras, o qual a francesa Velasco-Graciet (2008) entende ter duas fases. A primeira dedicada ao estudo da divisão das fronteiras em naturais e artificiais partindo dos limites físicos, que negligencia as convecções bilaterais das quais são resultado. Explicam Machado e Steiman (2002) que as classificações e tipologias de fronteira-limite evoluíram da divisão simplificada natural-artificial, para as que descrevem a fronteira como física até àquelas com base na paisagem cultural, dando importância às similaridades e diferenças entre comunidades divididas por um limite político. No intuito de definir a função ou a “vida” nesses limites, foi utilizado, ainda no século XX, no segundo momento proposto por Velasco-Graciet (2008), o conceito de zona de fronteira, de circulação, na descrição da movimentação em regiões limítrofes.

Nesse caminho, segundo Machado e Steiman (2002), foi com as críticas do geógrafo Claude Raffestin, no final dos anos 90, que se abriu um novo cenário de discussão sobre o tema, tendo em vista que o autor questionou os estudos sobre a natureza e a função das fronteiras, afirmando que as abordagens realizadas até aquele momento negligenciavam a relevância das concepções de fronteiras e de suas funções e efeitos sobre a organização espacial. Nesta linha de raciocínio, House (1980) aborda a fronteira e os limites internacionais

¹⁹ Utilizada por geógrafos para explicar as fronteiras internacionais no século XX. O limite internacional é geralmente compreendido como um fronteira natural como rios ou montanhas. Na escola estudamos as fronteiras internacionais como linhas naturais entre países e que as fronteiras brasileiras não possuem conflito, e sim um território consolidado e pacífico do Oiapoque ao Chuí. (ALBUQUERQUE, 2009).

levando em conta a circulação e a superação das divisas, assim como a redução das discontinuidades por elas produzidas, no que diz respeito à circulação econômica, de ideias, de mercadorias, de serviços, etc. Surgindo, nesse contexto, a abordagem não mais do limite, mas o que se pode chamar de regiões de fronteira, que, segundo Machado (2000), desloca o foco do campo político para o campo econômico, envolvendo as representações das comunidades fronteiriças e suas dinâmicas sociais. House (1980) trabalha com a noção de Zona de Fronteira como território que abrange as faixas de cada país em torno da linha demarcatória internacional, onde podem ser observados fluxos de bens, capitais e pessoas que caracterizam esses espaços. Explicam Machado e Steiman (2002):

A noção de zona de fronteira não é nova na literatura geográfica e das ciências afins, com suas constantes referências à “região de fronteira” (*border zones, border regions*). No entanto, em vez de focalizar as interações locais, a maioria dos autores busca com essa noção diferenciar a faixa de fronteira de cada país em relação ao restante do território nacional. O pioneirismo de John House foi centrar a análise da zona de fronteira no feixe de interações entre cidades-gêmeas e qualificá-los. (MACHADO; STEIMAN, 2002, p.12).

Cataia (2007), por sua vez, interroga sobre a ideologia que está por trás desta formulação, que ele chama de o “fim das fronteiras políticas”, buscando distinguir a fronteira como zona e como linha. O autor orienta a sua reflexão a partir da categoria de território, no caso, do brasileiro, e sua inserção no mundo globalizado. Nesse sentido, defende também Bentacor:

La frontera significa frente, lo que está al frente e históricamente no estaba asociado a un concepto político, legal y sí a los márgenes de ecúmenes que a medida que se fueron interrelacionando a través de una mayor comunicación, fueron dando a las fronteras un sentido político, que va adquirir su máxima expresión con la aparición de los Estados Nacionales. En relación a éstos, cabe también anotar que en muchos casos el concepto alude, más que a la noción del espacio que marca el fin del Estado, al que inicia el comienzo del mismo, a partir del cual se proyectan estrategias de expansión (BENTACOR 2008 apud SILVA, 2009, p. 80).

As fronteiras têm o papel de limites demarcadores dos distintos projetos sociopolíticos e a linha divisória é sempre mais absoluta, um limite facilmente cartografável que serve como marco onde os Estados nacionais exercem a vigilância policial, militar, demográfica, ideológica, sanitária, etc. Diferente da Zona, que é de difícil demarcação, “flexível segundo os arranjos socioterritoriais dos campos de forças opostos.” (CATAIA, 2007, p. 6). Linhas e zonas são limites, entretanto, as linhas representam sua abstração, são estabelecidas por uma decisão política, podem ser desenhadas, medidas e memorizadas, enquanto as zonas representam a coisa real, é por essência indeterminada e sua existência independe de decisões

políticas diretas. Explica o autor que a zona dá origem à linha de fronteira, a fronteira como linha é o produto de um movimento, sempre transitório, justamente porque é histórico. O argumento defende que as fronteiras não decorrem só do espaço, mas também do tempo, ou seja, a extensão e a duração formam o conceito de limite. Explica o autor:

É o tempo que dá significado à forma, ou seja, mais importante que a forma das fronteiras é a sua formação. Sendo histórica, resulta de eleições, por isso afirmamos a inexistência de fronteiras naturais. As fronteiras, mesmo quando apoiadas em marcos naturais, são o resultado de eleições sociais e não de imposições naturais. De fato, nos albores da história, os elementos naturais condicionavam os homens e suas atividades, impondo-lhes barreiras físicas. Uma montanha, um deserto ou uma floresta podiam significar limites (zonais) à circulação, todavia o desenvolvimento técnico superou as barreiras naturais e, à medida que estas iam caindo uma a uma, erigiam-se outras barreiras, agora não mais naturais, mas políticas. (CATAIA, 2007, p. 7)

Por isso, o argumento é o de que os compartimentos políticos do espaço mantêm-se, com a relevância das fronteiras, apesar da globalização como obstáculo à tendência de homogeneização do espaço. Para o autor, o discurso do fim das fronteiras está fundamentado na ideologia da união do mundo; a criação de novas fronteiras políticas, para ele, evidencia o oposto daquilo que é pregado pelo discurso da globalização econômica: de um mundo aberto à circulação, às trocas; de um mundo onde as novas tecnologias de transporte, especialmente as de informação, eliminam as compartimentações territoriais. Cada contexto geopolítico e social criou e cria a sua representação de fronteira, tanto na teoria quanto nas questões de Estado. Estas diferenças são exemplificadas por Dorfman (2013) sobre as distintas construções do pensamento geográfico:

Assim, o *frontier* americano representa um movimento, significando avanço sobre o desconhecido, espaço de liberdade e criação, que tem em seu reverso a violência monológica, enquanto *grenzen* e *frontières* europeias são linhas com sentido militar, onde se está face a face com o inimigo, num diálogo de forças. Portanto, o espaço onde os processos de fronteira se desenham informará o caráter de cada construção teórica. A teoria de fronteira, mesmo quando produzida em ambiente positivista, de expectativas de uma ciência neutra e universal, identifica o caráter político, não natural da fronteira, bem como suas variadas formas materiais. (DORFMAN, 2013, p.4)

Nesse sentido, a noção de fronteira é polissêmica, como explica Albuquerque (2009), podendo representar o limite político e jurídico entre determinados territórios como também uma região imprecisa de hibridismo cultural, um lugar de fluxos e misturas. Para o autor, as fronteiras são demarcadores simbólicos das identidades de distintos grupos étnicos, linguísticos, religiosos, etc. Indicam desde frentes de expansão econômica sobre determinados

espaços “vazios” do território nacional, até limites metafóricos para delimitar áreas de conhecimento distintas. (ALBUQUERQUE, 2009, p. 20). Nas palavras do autor:

E num sentido metafórico, nos acostumamos, ainda, a utilizar a palavra fronteira como algo que separa e aproxima diferentes formas de conhecimento e distintas expressões artísticas. Referindo-nos frequentemente às fronteiras entre a sociologia e o senso comum, entre o teatro e o cinema ou entre a ficção e a realidade. (ALBUQUERQUE, 2009, p. 20).

Independente da paisagem em que sejam operacionalizadas, as fronteiras sempre se referem às possíveis relações entre limites e aproximações, em que medida há distâncias e proximidades entre polos distintos. A fronteira é esse espaço de medição onde podem ser observadas as continuidades e descontinuidades das dinâmicas sociais e individuais em um território, simbólico ou não, mas sempre delimitado, mesmo que de forma abstrata, construído teoricamente de forma multidisciplinar. Como pode ser observado em estudos das Ciências Sociais, como, por exemplo, as propostas por Mayorga (2011) ao analisar as fronteiras cruzadas entre as tensões identitárias vivenciadas por mulheres brasileiras que migraram para a Espanha para exercer a prostituição; e por Debert e Bregeiro (2012) ao abordar as fronteiras entre o gênero e a sexualidade na velhice no Brasil.

E, ainda, o trabalho de Silveira (2012, p. 07)) sobre as narrativas securitárias e a possível imunização contra a diferença na cobertura midiática de espaços fronteiriços e favelados, onde a autora defende que a reiteração e a continuidade de discursos jornalísticos sobre os dois locais estabelecem uma relação entre um suposto cotidiano fronteiriço e as “mazelas da nacionalidade”.

Nesta multiplicidade de representações e conceitos, a concepção de fronteira para o Estado brasileiro, no que tange a sua área de abrangência, está definida pelas dimensões da “faixa” de fronteira, diferente da ideia de linha e de zona analisadas neste percurso. A diferença de **Faixa** (Brasil) para **Zona de Fronteira** (Brasil e países vizinhos) é que a primeira é um conceito estatal definido pela Constituição Federal, no seu Art. 20, § 2º²⁰, constituindo um espaço demarcado de 150 quilômetros entre a linha divisória internacional e a linha que define a faixa de fronteira dentro do território brasileiro. Como pode ser observado no Mapa 2 abaixo:

²⁰ BRASIL. Constituição Federal de 1988, Art. 20. São bens da União: § 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. Da mesma forma, o Decreto nº 85064 também regula a faixa de fronteira (ANEXO D).

As cidades-gêmeas são pares de centros urbanos, frente a frente em um limite internacional, que apresentam diferentes níveis de interação: fronteira seca ou fluvial, diferentes atividades econômicas no entorno, variável grau de atração para migrantes e distintos processos históricos (DORFMAN, 2006). Algumas cidades-pares, como é o caso do espaço limítrofe entre Brasil e Uruguai, são caracterizadas por uma área compartilhada, moldada por uma história de crises, conflitos e ódios mútuos (GOLIN, 2002). Há também as trípticas fronteiras, entretanto estas nem sempre têm os seus centros urbanos atravessados pela linha divisória, na maioria das vezes são fronteiras fluviais, ligadas/separadas por pontes.

O conceito de cidades-gêmeas vem sendo incorporado às políticas de Estado na última década, especialmente nas propostas de desenvolvimento para faixa de fronteira e nas políticas de segurança-pública, ambas a partir do ano de 2005.²² As cidades-gêmeas são os núcleos mais densos e representativos da faixa, daí a estratégia de quase toda a totalidade dos pesquisadores da fronteira concentrarem seus esforços nas cidades-gêmeas, porque é onde melhor são esboçadas as interações das sociedades binacionais (OLIVEIRA; SILVA, 2008). No mapa 2 (página anterior), é possível visualizar a localização das cidades-gêmeas, identificadas com pontos vermelhos na linha da fronteira.

Observa-se que a Fronteira não é um conceito sociológico, é uma construção nativa que pode ter diferentes significados dependendo do olhar de quem a observa. Porém, em se tratando de fronteiras entre países, estas não existiriam se não houvesse os limites determinados em lei; são construções abstratas que criam dinâmicas sociais próprias. Mesmo em regiões onde a linha demarcatória é posterior à existência das comunidades locais, acredita-se que há uma mudança real onde o limite é fundamental nas relações cotidianas, especialmente nas que se desdobram no que pode ser chamado de economia de fronteira.

Para Magnoli (1986), a complexidade social das regiões de fronteira assusta os Estados; segundo o geógrafo, os motivos do susto podem ser apontados na definição clássica do geógrafo francês Jaques Ancel: “Fronteira é uma isóbara política que fixa o equilíbrio entre duas pressões. Isóbara, em mapas e cartas, é a linha que separa áreas de pressão atmosférica diferentes; ao longo de seu traçado, a pressão é constante”. (ANCEL apud MAGNOLI, 1986, p.10)

Espaços de pressão, tensões e disputas, terras de ninguém e territórios sem lei são algumas das formas como as fronteiras são qualificadas habitualmente pela mídia e mesmo

²² Nos últimos anos, ser uma cidade-gêmea passou a ter outro *status* nas disputas políticas brasileiras, por causa da sanção e publicação da Lei Nº 12.723, de 9 de outubro de 2012 (ANEXO E), que autoriza a instalação de lojas francas em municípios da faixa de fronteira, cujas sedes se caracterizam como cidades-gêmeas de cidades estrangeiras. Tema que será desenvolvido no Capítulo V.

pelo Estado em discursos e políticas de governo. Para Silveira (2012), as coberturas jornalísticas e a “segurança pública nacional” estão entrelaçadas no processo de formação de uma opinião securitária e criminal sobre as fronteiras e as favelas brasileiras. Explica a autora:

De um lado, a cobertura jornalística desenvolve sua competência de noticiar acontecimentos aos quais se atribuem riscos à segurança pública, ao patrimônio e à ordem tributária, despertando o interesse da opinião pública. Ela o faz acompanhando atentamente aqueles que, de outro lado, são os agentes que atualmente compõem a Força Nacional de Segurança Pública. Avaliamos que o noticiário jornalístico anima essa relação e adota a postura de produtor de alarmes de incêndio ao articular duas conjunturas distintas, quais sejam as que envolvem acontecimentos localizados em fronteiras nacionais e os ocorridos em favelas. (SILVEIRA, 2012, p.2)

Pouco se sabe sobre as fronteiras brasileiras, inclusive sobre os circuitos criminosos de tráfico e contrabando, que acabam por caracterizá-las como um risco para a defesa do território nacional. A fronteira, assim, é o resultado de práticas discursivas e não discursivas, não um dado de análise, portanto, não se reduz a um limite geográfico, mas engloba outras faces como a fronteira da civilização, fronteira de culturas, de etnias e de historicidade do homem (MARTINS, 2009). Nas palavras do autor:

(...) tomo a fronteira como lugar privilegiado da observação sociológica e de conhecimento sobre os conflitos e dificuldades próprios da constituição do humano, no encontro de sociedades que vivem no seu limite e no limiar as histórias. É na fronteira que se pode observar melhor como as sociedades se formam, se desorganizam ou se reproduzem. (MARTINS, 2009, p.10).

As fronteiras brasileiras (e as uruguaias) não são só integração, multiplicidade, encontro de identidades e acordos transfronteiriços, mas também distinções, conflitos e lógicas locais de disputas interfronteiriças. Nesse sentido, propõe Grimson (2005), que a riqueza de tematizar as fronteiras estatais está na possibilidade de mostrar a contingência e historicidade do limite, mas isso não implica enfatizar exclusivamente a sua porosidade, perdendo de foco as lutas de poder, os estigmas persistentes. Segundo o autor:

(...) las fronteras políticas ofrecían un terreno, un territorio, especialmente productivo, no sólo porque allí convivían poblaciones que supuestamente adscribían a nacionalidades diferentes, sino también porque eran espacios con peculiar interés e intervención del poder estatal. (GRIMSON, 2005, p.2)

Propõe o autor, que pensar problemas sociológicos desde as fronteiras rompe com uma tradição centralista, pois para ele as histórias e os processos políticos são pensados desde as grandes cidades, considerando o processo de “*nation-building*” de “cima” para “baixo” e do

“centro” para a “periferia” (GRIMSON, 2005, p.2). Assim, recuperar a dimensão de agência da região fronteira, ao invés de universalizar sua suposta resistência ao Estado-nação, abre a possibilidade para a análise de como se dão as relações entre as sociedades fronteiriças e os estados nacionais das quais são parte.

Esta complexidade de práticas político-culturais no espaço de fronteira são elucidadas por Leenhardt (2002) ao explicar os *faceries*, acordos do século XVII entre comunidades de pastores espanhóis e franceses dos Pirineus para regular os locais das pastagens dos rebanhos. As *faceries* constituem, pois, um arranjo, resultante ele próprio de antigos conflitos sociais. Elas são estrangeiras à política dos Estados porque submetidas à prática local do nomadismo, o que levou o governo da época a entrar em conflito com atores locais que, submetidos à violência, foram obrigados a aceitar o traçado dos topógrafos e cartógrafos militares que se formalizou no Tratado de Pirineus, de 27 de agosto de 1785. A passagem das *faceries* para o Tratado entre os reinos espanhol e francês ilustram essa diferença entre duas concepções de linha de fronteira, como explica Foucher (1988) citado por Leenhardt (2002):

No quadro das *faceries*, a linha de demarcação não existe senão como símbolo das relações complexas, compartilhando e unindo conjuntos territoriais complexos. O essencial sendo o aproveitamento das pastagens, das florestas, das águas, das passagens; a linha tem essencialmente por função assegurar a cada uma das comunidades uma possibilidade de uso, ou de expansão sobre as terras situadas além do estrito domínio do que é seu. (FOUCHER apud LEENHARDT, 2002, p.28)

A fronteira resulta de um processo histórico como o ponto limite de territórios que se redefinem continuamente, disputados por diferentes grupos humanos dependendo de onde está situada; possui um caráter dinâmico e articulador de trocas, mas também catalisador de conflitos, fora do controle estrito do Estado-Nação. As áreas limítrofes dos países possuem características peculiares que as tornam espaço de tensões e simultaneamente de estabelecimento de integração. Essa dualidade revela a necessidade de estabelecer separações e limites, com observação das diferenças culturais e preservação da soberania dos países e, também, a de exercitar práticas sociais e trocas comuns. Fronteira é ao mesmo tempo área de separação e de aproximação, linha de barreira e espaço polarizador (CASTELLO, 1995 apud MAX; OLIVEIRA, 2009), zonas de circulação entre países ou estados que, ao longo do tempo, constituem, a partir das desigualdades socioculturais, níveis de cooperação e interação social tanto no campo simbólico, como no campo político e econômico. Nesse sentido, entende Pesavento:

Há, sem dúvida, uma tendência para pensar as fronteiras a partir de uma concepção que se ancora na territorialidade e se desdobra no político. Nesse sentido, a fronteira

é, sobretudo, encerramento de um espaço, delimitação de um território, fixação de uma superfície. (...) mesmo nessa dimensão de abordagem fixada pela territorialidade e pela geopolítica, o conceito de fronteira já avança para os domínios daquela construção simbólica de pertencimento a que chamamos identidade e que corresponde a um marco de referência imaginária que se define pela diferença. (PESAVENTO, 2002, p.36)

Para a autora, o conceito de fronteira trabalha com um jogo permanente de interpretações e conexões variadas, que pode anular o critério de espaço e avançar para um plano de significados partilhados. A Faixa rígida de controle e poder estabelecida pelo Estado não está ligada à presença da população, de fatores culturais e geográficos em comum entre os países. As instituições que norteiam as ações nessas regiões se dão pela convergência de interesses, em níveis supranacionais, de Estados e em níveis locais, formais e informais (MAX; OLIVEIRA, 2009).

O espaço de fronteira traz em si uma terceira dimensão para além do *limes*, um caminho entre dois territórios que não pertence nem a um nem a outro, mas aos dois, abrindo a perspectiva de um terceiro olhar entre a singularidade do local e as “brumas da abstração universalizante” (LEENHARDT, 2002). O conceito de região, utilizado ao longo de todo o trabalho, se faz imprescindível para compreender a fronteira não apenas como um território, e sim um espaço social dinâmico e construído historicamente. Como propõe Santos:

Vou sugerir uma definição de espaço: devíamos tomar o território através de uma noção dinâmica, isto é, o território usado. Isso que é científico não é o território, é o território usado. E o espaço, que é uma forma de ver o território também, formado de sistemas de objetos e de sistemas de ações numa união indissolúvel e dialética. (SANTOS apud GOLIN, 2002, p. 23)

A ideia de região é vista como alguma coisa reconhecível em sua especificidade, como parte de um todo que possui limites, neste caso o dos Estados nacionais, é utilizada aqui como um espaço particular de possibilidades de articulação e de contradições internas que se relacionam com uma totalidade maior. As áreas de fronteira são subespaços nacionais que podem estar mais ou menos integrados, ou relativamente isolados, à dinâmica de seus países, no período das guerras no sul do país²³, por exemplo, a região lutou contra o Estado, tanto do lado brasileiro, quando do lado uruguaio.

Compreendem Gutemberg e Rückert (2009), que para a geopolítica, as relações que incorporam os territórios fronteiriços são o resultado das tensões e contradições multiescalares existentes entre a própria realidade local-regional e o exercício da soberania dos Estados

²³ Guerra Cisplatina, Revolução Farroupilha e Guerra Grande contra Rosas, ocorridas entre os anos de 1824 e 1864.

nacionais, profundamente permeadas por sistemas econômicos e redes técnico-científicas e informacionais. Diferente da concepção de zona de choque, que fortemente permeou sistemas políticos à época do imperialismo clássico, tem sido alterada quando algumas fronteiras rígidas começam a se tornar mais cooperativas, ainda que de forma bastante seletiva na sua porosidade: “circulam muito mais mercadorias do que pessoas, por exemplo”. (GUTEMBERG; RÜCKERT, 2009, p.09)

No caso específico da fronteira brasileira, trabalha-se com a perspectiva de que a região fronteira tem suas redes complexas de trocas e mobilidades, o que não nega o fato de sua existência depender completamente do Estado e só por ele ela pode se explicar, tendo em vista que é seu produto. As regiões estigmatizadas como “terras sem leis” ou “terras de ninguém” só existem em razão das legislações e da presença do Estado. É a partir dele que os fluxos fronteiriços se articulam e transformam esses territórios em espaços vivos, constituídos por diversas formas de poder.

Entretanto, como defende Bigo (2009, 2010), isso não deve reduzir a análise ao imaginário político tradicional, que remete à linha que reparte ou ao muro que impede a circulação e, sim, ampliá-la à investigação de novas técnicas de controle estatal (ALVAREZ et al, 2012). Antes de aprofundar essa discussão, apresenta-se, nos próximos pontos, o lugar da fronteira brasileira e da fronteira uruguaia no cenário geopolítico nacional e seus limites de soberania e organização em relação aos demais países da América do Sul, o imaginário político tradicional por meio do olhar das Ciências Sociais.

3.2 AS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

A fronteira é uma das formas da informação. Hoje, no mapa político do mundo, os obstáculos à livre circulação dos homens e das coisas são representados pelas fronteiras políticas, que *informam* onde é o dentro e o fora. A fronteira é uma das formas da informação. (CATAIA, 2007, p. 7).

O Brasil possui aproximadamente 17.000 (dezessete) mil km de fronteiras. Com a extensão de cerca de oito e meio milhões de km², abrangendo 11 (onze) estados e 588 (quinhentos e oitenta e oito) municípios brasileiros que fazem divisa com 10 (dez) países da América do Sul, são eles: República da Argentina, República Oriental do Uruguai, República do Paraguai, República do Peru, Estado Plurinacional da Bolívia, República da Colômbia, República Bolivariana da Venezuela, República do Suriname, República Cooperativa da

Guiana e Guiana Francesa, com exceção do Chile e do Equador.²⁴ Desde o século XIX, o Brasil tem mantido sua faixa de fronteira com seus vizinhos regida por normas especiais²⁵, ela compreende a extensão de 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura, ao longo da fronteira terrestre e reúne aproximadamente dez milhões de habitantes, como pode ser visualizado no mapa abaixo:

Figura 4 - Mapa da Faixa de Fronteira com Municípios - 2003

Fonte: Grupo Retis de Pesquisa/IGEO/UFRJ.²⁶

²⁴ A possibilidade de o Brasil fazer fronteira com o Equador por meio da Floresta Amazônica, e de alguns rios que possuem multinacionalidades, foi levantado como tema para possíveis debates sobre o conceito do que é fronteira para além dos limites cartográficos. no Encontro de gestão e segurança nas fronteiras da FLACSO/Quito, no ano de 2011.

²⁵ Os principais instrumentos legais que regulamentam a ocupação e o desenvolvimento da Faixa de Fronteira brasileira são: a Lei nº. 6.634, de 02 de maio de 1979 e o Decreto nº. 85.064, de 26 de agosto de 1980, que consideram a Faixa de Fronteira como área indispensável à Segurança Nacional.

²⁶ Disponível em: <http://igeo-server.igeo.ufrj.br/fronteiras/modules/wfsection/article.php?articleid=36>. Acesso em: 07 abr. 2013.

Propõe Machado (2000), que os municípios da faixa de fronteira podem ser divididos em três Arcos – Norte, Central e Sul. A distribuição dos 588 municípios ao longo da faixa de fronteira, e consequentemente de sua população, é bastante desigual, evidenciando-se a forte concentração deles (418) no Arco Sul. Neste Arco, o Rio Grande do Sul, com 197 municípios, seguido do Paraná e Santa Catarina, respectivamente com 139 e 82 municípios, perfazem 71,1% de todos os 588 municípios da faixa de fronteira. O Arco Norte, integrado pelo Amapá, Amazonas, Acre, Pará, Roraima, tem apenas 71 municípios na faixa de fronteira, o que representa 12,1% de todos os municípios dessa faixa (ALVAREZ; SALLA, 2010). Apenas três capitais se encontram nessa faixa (Boa Vista, Rio Branco e Porto Velho) e somente dois municípios têm uma população média entre 300 e 400 mil habitantes. Ou seja, os municípios da faixa de fronteira podem ser considerados de pequeno porte, uma vez que a maioria deles (81%) têm população de até vinte (20) mil habitantes.

Essas dimensões indicam que a faixa de fronteira brasileira é composta por muitas fronteiras distintas entre si: enquanto em alguns estados todos os municípios se situam na faixa de fronteira, como é o caso de Roraima e do Acre, outros possuem tríplexes fronteiras fluviais e terrestres, como Amazonas, Paraná e Rio Grande do Sul, etc. Alguns municípios são considerados pequenos povoados de dois ou três mil habitantes, outros possuem uma maior densidade populacional de vinte ou trinta mil habitantes, somando as cidades dos dois lados da fronteira, outros, ainda, são maiores, com cerca de noventa mil habitantes do lado “brasileiro”, como Sant’Ana do Livramento. Algumas cidades não possuem acesso rodoviário, só fluvial, como o município amazonense de Tabatinga, que faz tríplex fronteira com Letícia (Colômbia) e Santa Rosa (Peru), da capital Manaus, são sete dias (rio acima) para ir e três dias (rio abaixo) para voltar. Ainda há a construção da ponte binacional entre o Brasil e a Guiana Francesa, construída como única via rodoviária sobre o Rio Oiapoque, que liga/separa os municípios Saint-Georges (França) e Oiapoque (Brasil), foi concluída no ano de 2011 e ainda não foi aberta à circulação da população. Esse atraso, além de impedir a integração entre os países, põe em risco migrantes que atravessam a fronteira pelo rio e pela selva amazônica atrás de oportunidades de trabalho informal, nos garimpos clandestinos e no comércio ilegal.

Os exemplos são infinitos, são distintos processos de formação histórica e geopolítica, identidades, disputas políticas e desenvolvimento regional, entretanto, isso não impede que haja algo em comum nessa extensão de dezessete mil quilômetros. Em todo material acadêmico e midiático consultado nesses quatro anos de doutorado, as atividades econômicas das fronteiras, de norte a sul, estão alicerçadas na produção agropecuária, na extração vegetal

e mineral, e no comércio formal e informal. O setor industrial não apareceu em nenhum momento da pesquisa, ao que parece, há uma “economia de fronteira” comum à faixa de fronteira brasileira como um todo (ALMEIDA, 2012). Isso não quer dizer que municípios situados no mesmo mesmo arco fronteiro não possuam uma infinidade de dinâmicas sociais distintas, como, por exemplo, a diversidade das fronteiras agrícolas amazônicas, os conflitos de interesses e programas de planejamento do estado de Rondônia, os Movimentos de Base Territorial do Médio Solimões, etc. (AUBERTIN, 1988). Abaixo o quadro com a lista dos estados federados e os países com as quais fazem fronteira:

Quadro 1 - Estados federados e países de fronteira

Estados	Países
Rio Grande do Sul, RS	URUGUAI, ARGENTINA
Santa Catarina, SC	ARGENTINA
Paraná, PR	ARGENTINA, PARAGUAI
Mato Grosso do Sul, MS	PARAGUAI, BOLÍVIA
Mato Grosso, MT	BOLÍVIA
Rondônia, RO	BOLÍVIA
Acre, AC	BOLÍVIA, PERU
Amazonas, AM	PERU, COLOMBIA, VENEZUELA
Roraima, RR	VENEZUELA, GUIANA
Pará, PA	SURINAME
Amapá, AP	GUIANA FRANCESA

Fonte: A autora (2014)

Parece uma constatação óbvia, mas a diversidade inevitável desta região, formada por quinhentos e oitenta e oito (588) municípios, não raro é negligenciada pelo senso comum e pela mídia quando o tema é “fronteiras brasileiras”. O foco dos holofotes está direcionado à Tríplice Fronteira – Cidade do Leste, no Paraguai, Foz do Iguaçu, no Brasil e Puerto Iguazu, na Argentina – esta é, a todo o momento, rotulada pela imprensa brasileira como um lugar de tráfico de drogas e de armas, de lavagem de dinheiro, de venda ilegal de cigarros. Chamada de “paraíso dos contrabandistas”, “santuários da corrupção, impunidade e delinquência”, espaço de trânsito de sacoleiros e refúgio de traficantes e terroristas árabes (ALBUQUERQUE, 2010). Nesse sentido, explica Abínzano que:

(...) se atribuye a Ciudad del Este toda clase de calamidades, desde el tráfico de armas al de niños, y el entrenamiento de células terroristas “dormidas”, el contrabando, la delincuencia, la alta tasa de violencia callejera, etc. Esta visión se extiende a Foz do Iguaçu a la que se adjudica un altísimo grado de inseguridad y criminalidad (uno de los más altos del Brasil). (...) Los medios de comunicación

masiva (radio, televisión, periódicos e internet) difundieron por el mundo la imagen más negativa posible de la Triple Frontera sumándose a una campaña destinada a justificar posibles intervenciones en la región. (ABÍNZANO apud ALBURQUERQUE, 2010, p.39)

A difusão desta imagem limitada²⁷ é transferida às demais fronteiras, como se uma região específica pudesse representar a realidade sociocultural das demais. O que é impossível, como explica Grimson:

Las fronteras son espacios de condensación de procesos socioculturales. Esas interfaces tangibles de los estados nacionales unen y separan de modos diversos, tanto en términos materiales como simbólicos. Hay fronteras que sólo figuran en mapas y otras que tienen muros de acero, fronteras donde la nacionalidad es una noción difusa y otras donde constituye la categoría central de identificación e interacción. (GRIMSON, 2005, p.3)

Independente da existência de muros ou não, as fronteiras sempre existem nos mapas e promovem processos socioculturais de troca e convivência por onde passa a linha demarcatória entre os países. No Brasil, este fenômeno pode ser observado tanto nos centros urbanos quanto nas zonas rurais, onde as negociações e disputas de interesses se dão na dicotomia *cerca*²⁸ e cerca do limite que aproxima e ao mesmo tempo separa, criando sociabilidades próprias dessas relações de constinuidades e discontinuidades.

Segundo Golin (2002), a faixa de fronteira brasileira é uma abstração desenhada a partir de concepções de defesa nacional e do território, ou seja, como área estratégica do Estado. Entretanto, a zona fronteiriça é real e depende das relações sociais e de uma complexidade de dinâmicas, que vêm sendo invisibilizadas e desqualificadas como periféricas ao Estado-Nação. As fronteiras do Brasil, território e população, com os demais países da América do Sul têm sido associadas pela mídia e pela intervenção pública à uma agenda negativa, onde o crime e a violência são rótulos constantes. (SILVEIRA, 2012).

A zona fronteiriça²⁹ articula redes legais e ilegais que ainda são pouco conhecidas do ponto de vista sociológico. As regiões de fronteiras, tradicionalmente, são vistas como locais violentos (WASELFISZ, 2010), especialmente por causa da institucionalização de alguns eventos criminosos como o tráfico de drogas e de armas.

²⁷ É uma região riquíssima em muitos aspectos, nela convivem brasileiros, argentinos, paraguaios, indígenas, palestinos e libaneses. O idioma guarani é reconhecido como língua oficial e é ensinado nas escolas, assim como há escolas binacionais que ensinam o português, o espanhol e o árabe. De uma perspectiva geográfica, nessa região estão situadas a Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu e as Cataratas do Iguaçu.

²⁸ *Cerca* em espanhol significa estar próximo.

²⁹ Espaço que envolve tanto o território brasileiro quanto o do país vizinho.

Entretanto, no Brasil, não há evidências que comprovem que tais atividades sejam as responsáveis pela violência em zonas de fronteira. Algumas atividades ilegais como o crime de contrabando de armas, podem, sim, ser potencializadoras de violências nos grandes centros urbanos, por proporcionarem a entrada de armamento no país³⁰. Mas, por outro lado, há outras situações “ilegais” e “violentas” produzidas pelo abandono do Estado em relação aos migrantes, por exemplo, que, no caso da fronteira com a Guiana Francesa, têm sido entendidas como atentados à segurança humana e não só pública, das populações fronteiriças (ALMEIDA; PIMENTEL, 2012), como explicam os autores:

Os protagonistas compreendem em geral trabalhadores urbanos vinculados ao mercado informal. São aqueles que não têm lugar próprio e nem identidade definida os responsabilizados por delitos no imaginário coletivo. Os espaços de expansão da cidadania e convivência democrática delimitam nichos anti-contágio com o desigual. Parece plausível perceber que o caminho natural seria aproximar-se dos ideais de segurança humana, refletindo sobre sociedades e atores sociais capazes de influenciar e capitalizar uma nova agenda internacional o que abordaremos como diplomacia de paz. (ALMEIDA; PIMENTEL, 2012, p.08)

Acredita-se que o fato de os temas de fronteira sempre terem sido de competência da defesa nacional e da segurança pública, somados os rótulos construídos em torno da Tríplice Fronteira, criaram (e criam) um imaginário no qual há realmente uma paisagem de “faroeste”, desértica, sem leis, onde o “a criminalidade” reina e as pessoas se dividem entre bandidos (a população) e mocinhos (o Estado). Como dos primeiros pouco se sabe e acabam por ser invisíveis, os segundos alimentam o discurso das “terras sem lei”, como se o Estado não estivesse presente nesses espaços.

O acúmulo de notícias estigmatizantes sobre as fronteiras da região sulina também se dá por esta ser a maior densidade populacional da região sul brasileira, onde se situam cento e noventa e sete municípios (197) dos quinhentos e oitenta e oito (588) totais. Diferente da maior parte do território da faixa de fronteira brasileira, que se caracteriza pela baixa densidade populacional e o difícil acesso aos Marcos demarcatórios³¹.

³⁰ Nesse sentido, alguns estudos sociológicos sobre a violência e a economia na fronteira têm sido realizados na fronteira do Equador com a Colômbia (ESPÍN, 2009; CARRIÓN, 2009; 2010; 2011), no intuito de compreender as características particulares e complexas da realidade cotidiana das populações desses locais. A partir deles, foram construídos alguns conceitos de violência transfronteiriça, que foram utilizados como ponto de partida para a pesquisa empírica deste estudo.

³¹ São normalmente feitos de concreto ou pedra com formatos de figuras geométricas, indicam as mudanças de direção das linhas de fronteira terrestre. Em razão das dificuldades para colocar marcos em determinados pontos da fronteira, especialmente na Floresta Amazônica, cada fixação de um marco era uma vitória das equipes das Comissões Brasileiras Demarcadoras de Limites, do Ministério de Relações Exteriores.

Para ilustrar, apresenta-se abaixo um quadro com o resumo das linhas limites e da quantidade de marcos por fronteiras:

Quadro 2 - Resumo das Linhas de Limites

País	Total KM	Linha Seca	Rios, Lagos	Nº de Marcos
URUGUAI	1.069	320 km	749 km	1.174
ARGENTINA	1.261	25 km	1.236 km	310
PARAGUAI	1.366	437 km	929 km	910
BOLÍVIA	3.423	751 km	2.672 km	438
PERU	2.995	992 km	2.003 km	98
COLÔMBIA	1.644	835 km	809 km	145
VENEZUELA	2.199	2.199 km		3.236
GUIANA	1.606	908 km	698 km	133
SURINAME	593	593 km		60
GUIANA FRANCESA	730	303 km	427 km	10
Total	16.886 KM	7.363 Km	9.523 KM	6.514

Fonte: Dados do Minsitério das Relações Exteriores, atualizados até o ano de 2011.

No sul do Brasil está o maior grupo de cidades-gêmeas com os maiores centros urbanos da faixa de fronteira, é o trajeto da linha da fronteira com países do MERCOSUL³², o qual abarca 69 municípios e uma população estimada em 1.438.206 habitantes (SILVA, 2009). Onde as relações sociais “de fronteira” urbanas são mais acessíveis à observação, tendo em vista que as dinâmicas fronteiriças estão escancaradas nas atividades dos *sacoleiros* (RABOSSI, 2004), *cambistas* (ALMEIDA, 2014) *chiveros* e *paseros* (DIEZ et al, 2012) e *laranjas* (BARROS, 2008)³³ em torno do próprio limite geográfico. Nesse sentido, as informalidades e ilegalidades podem ser observadas no cotidiano dos centros urbanos, a economia dos municípios dessas regiões vivem da linha divisória e de suas possibilidades cambiais e financeiras.

³² Mercado Comum do Sul, bloco de livre comércio formado pelo Brasil, República Argentina, República do Paraguai, República Oriental do Uruguai, República Bolivariana da Venezuela e Estado Plurinacional da Bolívia.

³³ São todas categorias nativas de diferentes fronteiras sulinas, as quais serão desenvolvidas no decorrer da tese, e servirão de insumo para compreender e analisar os atores da economia no recorte empírico de Sant’Ana do Livramento e Rivera.

As relações legais e ilegais de comércio realizadas em zonas de fronteira revelam desafios e oportunidades tanto para os estudos acadêmicos quanto para as políticas públicas bilaterais e territoriais dos países da América do Sul. Observa-se que há mecanismos de coordenação ali estabelecidos, em maior ou menor grau, que podem resultar em desenvolvimento de integração de baixo para cima, caracterizando-as territorialmente com tendência ao processo de fortalecimento nas escalas regionais (MAX; OLIVEIRA, 2009). A integração existe nesses espaços, a questão é compreender em que escalas ela opera e quem são os atores envolvidos em uma fronteira denominada pelo seus moradores brasileiros como “A Fronteira mais irmã do Mundo” e “A Fronteira da Paz”.

Para tanto, antes de conhecer esta suposta irmandade entre os municípios de Livramento e Rivera, tornou-se inevitável investigar o que acontece do outro lado da linha divisória desta fronteira, conhecer um pouco República Oriental do Uruguai e de suas fronteiras com o Brasil e com a Argentina.

3.3 A REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

A República Oriental do Uruguai é uma república democrática com sistema presidencialista regida por uma Constituição Nacional, que teve sua última reforma em 1996. Assim como no Brasil, há divisão dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário. Seu território possui uma superfície de 176.215 km² de planícies cortadas por fluxos de águas, especialmente pela rede fluvial formada pelo Rio da Prata, Rio Uruguay, *Laguna Merín* e Rio Negro, vias de comunicação interna e limites fronteiriços com a Argentina e geradores de energia através de represas.³⁴ Situado entre os limites com a República da Argentina e com o Brasil, é o segundo menor país sulamericano, depois da República do Suriname. Como pode ser observado no mapa abaixo:

³⁴ São 450km de costa sobre os Rio da Prata, com Balneários e desenvolvimento turístico.

Figura 5 - Mapa do Uruguai e suas fronteiras

Fonte: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2002/020313_uruguai.shtml

A população uruguaia é de cerca de 3,241.003 milhões de habitantes, com densidade demográfica de 17,8 habitantes por km². A maior concentração populacional está sua capital, a cidade de Montevidéu³⁵, onde vivem 53% dos uruguaios.³⁶ O idioma oficial é o espanhol e a moeda é o peso uruguaio, mas é legal a possibilidade de se ter contas em bancos uruguaios com moedas estrangeiras como o dólar americano e o euro.

Historicamente, a política imigratória sempre foi a chamada de “*puertas abiertas*”, o que possibilitou o ingresso da comunidade europeia ao país, especialmente italianos e espanhóis. Existe também uma pequena proporção de descendentes africanos, mas diferente dos demais países da América do Sul, o Uruguai não possui população indígena, esta “desapareceu” do território no fim do século XIX.³⁷

O seu atual presidente é o Sr. Tabaré Vasquez do *Frente Amplio (FA)*, o qual exerce o seu segundo mandato, com intervalo dos quatro anos quando o Uruguai foi presidido pelo também frenteamplista o Sr. José Mujica (também conhecido como Pepe). O país não possui religião oficial, pelo contrário, a Constituição Nacional uruguaia garante a completa liberdade de culto³⁸ e esta posição vem sendo defendida nas posturas e políticas dos últimos presidentes³⁹.

³⁵ Banhada pelo Rio da Prata como poder observado no Mapa.

³⁶ Dados do Instituto Nacional de Estatística Uruguaio. Disponível em: <http://www.ine.gub.uy/>. Acesso em: jul. 2014.

³⁷ Os Charruas e os Guaranis foram decisivos nas batalhas políticas pela independência do Uruguai, depois foram exterminados.

³⁸ Não há feriados religiosos, o Dia de Reis se chama Dia das Crianças, a Semana Santa é a Semana do Turismo e o Natal se conhece como o Dia da Família, as datas estão ligadas à possibilidade de as pessoas poderem descansar, viajar e se reunir com seus familiares. Não é o consumo que pauta essas ocasiões.

³⁹ O Ex-presidente José Mujica não prestigiou a cerimônia de entronização do Papa Francisco no Vaticano em 2013, questionado sobre o motivo, afirmou que representava um país laico.

Nesse sentido, os últimos oito anos foram emblemáticos para as políticas públicas no que tange à defesa dos direitos humanos e da saúde da população uruguaia, as principais delas propostas pelo governo e aprovadas pelo parlamento são:

- a) a proibição do uso de tabaco em lugares fechados públicos e privados;
- b) a descriminalização e regulamentação do aborto;
- c) a descriminalização e regulamentação do uso da Maconha;
- d) a regulamentação do casamento igualitário entre homossexuais;
- d) e o plebiscito para a população votar sobre o tema da redução da maioridade penal.⁴⁰

O Uruguai está sendo reconhecido internacionalmente como um país *Vanguarda* nas suas políticas públicas, mesmo com todos os problemas que vem enfrentando. Uma questão fundamental que perpassa a política de regulamentação do uso da maconha é o consumo de um derivado da cocaína processada, conhecida como “pasta base”⁴¹, que teve seu início do século XXI. A droga considerada como uma das mais destrutivas e de fácil adicção se tornou cada vez mais popular entre os uruguaiois de baixa renda, fazendo com que as políticas “de drogas” se tornassem prioridade na agenda do governo, mesmo com divergências políticas dentro dos correligionários do *Frente Amplio*.

Cabe ressaltar que esta tradição de pioneirismo na promoção de direitos dos cidadãos não é recente, mesmo com disputas políticas radicais, tendo em vista que a cultura das “alianças” não é comum pela *Banda Oriental*⁴², o Uruguai foi o primeiro país da América Latina a criar: a Lei do Divórcio em 1907, permitindo que a iniciativa fosse da mulher a partir de 1913; permitir o voto feminino em 1927; e uma política regulando a venda do álcool, permitindo que os lucros sejam revertidos em saúde pública.

Segundo o Programa das Nações Unidas⁴³, o Uruguai é o país da América Latina com maior nível de alfabetização e o segundo (depois do Chile) que possui o menor índice de percepção da corrupção. O sistema educacional no Uruguai é reconhecido internacionalmente pela sua excelência. Os estudantes não precisam prestar vestibular ou provas semelhantes para

⁴⁰ Que teve como resultado o “*No a la baja!*”, eslogam da campanha contra a redução.

⁴¹ É diferente do crack, que é o resto da cocaína, a pasta base é sua substância principal; a chegada da pasta base ao Uruguai se deu em um contexto específico, quando houve um aumento da regulação dos *precursores* químicos na Colômbia e no Peru, fazendo com que a substância chegasse e ficasse sem o “tratamento” adequado para ser transformada em cocaína e assim ser vendida para outros grupos de consumidores, de maior poder aquisitivo.

⁴² Forma como os brasileiros chamavam o outro lado da fronteira, deriva da ideia do nome *Oriental del Uruguay*.

⁴³ Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas no Uruguai. Disponível em: <http://www.uy.undp.org/>. Acesso em: jul. 2014.

ingressar no 3º grau. O ensino público é obrigatoriamente laico e gratuito, o aluno que terminar o *Liceo* (ensino médio) pode se inscrever em qualquer curso da Universidade da República do Uruguai (Udelar). O setor responsável pela economia do Uruguai é o da agropecuária, especialmente a criação bovina, que exporta carne e couro para o mundo inteiro. Outras indústrias são importantes, como as têxteis, de bebidas e alimentos, máquinas elétricas e equipamentos de transporte. Mesmo com o baixo índice de analfabetismo, a taxa de desemprego em 2012 foi de 6,1%.⁴⁴

3.3.1 As fronteiras uruguaias

O Uruguai está situado ao sul da América Latina, ao norte e noroeste limita-se com o estado brasileiro do Rio Grande do Sul e à oeste com a Província argentina de *Entre Ríos*. No sul, o país tem costas sobre o Rio da Prata, o qual o separa da província de Buenos Aires e da capital argentina de mesmo nome. Ao sudeste, é banhado pelo Oceano Atlântico. O país está dividido em dezenove (19) departamentos, nos quais estão distribuídos oitenta e nove (89) municípios, sendo o mais povoado a capital, Montevidéo, onde se encontra cerca da metade da população do país, conforme se observa no Mapa abaixo:

Figura 6 - Desenho da linha demarcatória das fronteiras do Uruguai

Fonte: Site do Instituto Nacional de Estatística Uruguaio. <http://www.ine.gub.uy/>

⁴⁴ Instituto Nacional de Estatística Uruguaio. Disponível em: <http://www.ine.gub.uy/>. Acesso em: jul. 2014.

Com o Brasil o Uruguai comparte uma franja de fronteira de mil e sessenta e sete quilômetros (1067 km) de extensão, desde o Arroio *Chuy* até o Rio *Uruguay*. Desse trajeto, trezentos e vinte 320 km estão constituídos por fronteira seca e o resto é fronteira úmida.

A inexistência de acidentes geográficos ou outras características espaciais permite a livre circulação entre os habitantes dos dois países, tendo em vista que mesmo nas fronteiras úmidas há pontes binacionais.

3.3.2 As Fronteiras do Uruguai com a Argentina

A fronteira fluvial entre o Uruguai e a Argentina é uma linha divisória imaginária de 579 km marcada pelo *Río Uruguay*, limite entre os dois países.⁴⁵ A divisa entre as duas soberanias vai da Tríplice Fronteira *Uruguay-Argentina-Brasil*, no “início” do Rio Uruguay, segue o fluxo fluvial, delineando o oeste dos departamentos uruguayos de *Artigas*, *Salto*, *Paysandú*, *Río Negro*, *Soriano* y *Colonia*. Do lado argentino, respectivamente, encontram-se as províncias de *Corrientes*, *Entre Ríos* y *Buenos Aires*. Até desembocar no *Río de la Plata*.

Os departamentos uruguaios fronteiriços com a Argentina possuem uma população de cerca de 572.201 habitantes. Em termos econômicos e sociais se caracterizam por atividades comerciais próprias de cada região transfronteiriça, produção agropecuária, e no caso dos departamentos de Salto e de Colônia, pelo turismo.

Na cidade de Colônia do Sacramento encontra-se o porto de onde parte o *ferry boat* para Buenos Aires, há três horas de barco do outro lado do Rio da Prata, é uma das cidades mais visitadas do Uruguai, considerada pela UNESCO como patrimônio cultural da humanidade.

Por sua vez, o Departamento de Salto desfruta de um turismo mais rural, focado nas águas termais da região, são em torno de três parques termais com piscinas públicas, como os de *Dayman*, *Arapey* e *Guaviyu*.

Abaixo a listagem dos departamentos uruguaios que fazem fronteira com a Argentina, suas capitais e respectiva população.

⁴⁵ Como pode ser visualizado no mapa acima.

Quadro 3 - Departamentos uruguaios fronteiriços com a Argentina, superfície e população

Departamento	Capital/Cidade	Superfície	População
Artigas	Artigas	11.928 km ²	78.019
Río Negro	Fray Bentos	9.282 km ²	53.989
Colonia	Colonia del Sacramento	6.106 km ²	119.266
Salto	Salto	14.163 km ²	123.120
Soriano	Mercedes	9.008 km ²	84.563
Paysandú	Paysandú	13.922 km ²	113.244
Total da População Fronteira com a Argentina			572.201

Fonte: Instituto Nacional de Estadística Uruguayo. <http://www.ine.gub.uy/>.

A fronteira com a Argentina é marcada pelo Rio Uruguai em uma demarcação fluvial contínua, com pontes que viabilizam os intercâmbios entre vizinhos que falam o mesmo idioma e tomam *mate amargo*⁴⁶. Entretanto, conforme explica Mazzei (2013), no seu estudo “*Las fronteras en cifras*”, são muitas as razões geográficas, históricas, militares, econômicas, sociais e culturais que aproximam mais as regiões fronteiriças uruguaias com o Brasil do que com a Argentina. Nas palavras do autor; “ (...) puede afirmarse que en la cultura uruguaya el sentimiento colectivo más típico de frontera, es com Brasil”. (MAZZEI, 2013, p.12).

3.3.3 Fronteiras do Uruguai com o Brasil

La frontera entre el estado brasileño de Rio Grande do Sul y la República Oriental del Uruguay representa uno de los escenarios de convivencia luso-hispánico más intenso y prolongado. Los límites territoriales entre estos dos países están formados por muchas ciudades gemelas que constituyen virtualmente, em cada caso, uma sola ciudad com vida econômica y cultural entremezeada, como es el caso de Artigas-Quaraí, Rivera-Livramento, Aceguá-Acegua, Rio Branco-Jaguarão, Chui-Chuí. (AMARAL apud SILVA, 2009, p.81-82)

As fronteiras uruguaias com o Brasil estão todas situadas nos limites com o estado do Rio Grande do Sul, como pode ser observado no mapa abaixo:

⁴⁶ Chimarrão para os gaúchos.

Diferente do Brasil, o Uruguai não possui uma lei definindo a sua “faixa” de fronteira, a única definição encontrada na Legislação que trata desta delimitação é o Acordo⁴⁷ entre os dois países que estabelece a permissão para residência, estudo e trabalho no espaço fronteiriço, chamado de “Acordo Fronteiriço”, assinado no ano de 2002. Nele estão descritos os municípios considerados como “*localidades fronterizas*” vinculadas ao acordo, são elas:

1. Chuy, 18 de Julio, La Coronilla e Barra del Chuy (Uruguay) a Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí (Brasil).
2. Río Branco (Uruguay) a Jaguarão (Brasil).
3. Aceguá (Uruguay) a Aceguá (Brasil).
4. Rivera (Uruguay) a Santana do Livramento (Brasil).
5. Artigas (Uruguay) a Quaraí (Brasil).
6. Bella Unión (Uruguay) a Barra do Quaraí (Brasil).

O Acordo prevê uma ampliação desta lista de localidades vinculadas no seu Artículo VI, 2: “La ampliación de la lista establecida en el Anexo solamente podrá contemplar aquellas localidades situadas en una faja de hasta 20 (veinte) kilómetros de la frontera y de común acuerdo entre ambas partes.”⁴⁸

Esse artigo do Acordo bilateral têm sido utilizado como referência para definição desse espaço pelo Estado uruguaio, como explicam Rótulo e Damiani (2010) ao calcular a população da região fronteiriça entre Brasil e Uruguai:

La delimitación del espacio geográfico que incluye la frontera en ambos países fue realizado por el Acuerdo para el Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo en la frontera Brasil - Uruguay que estableció una faja de 20 km hacia el interior de cada uno de los Estados medidos desde la línea divisoria. Tomando en cuenta este criterio, la población residente en esa faja es de 150 mil habitantes del lado uruguayo y 180 mil del lado brasileño, lo que totaliza un total de aproximadamente 350 mil habitantes. El establecimiento de dicha faja se extiende, del lado uruguayo, a los siguientes departamentos limítrofes con el Brasil: Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha. Del lado brasileño, incluye a los siguientes municipios linderos con Uruguay: Barra do Quaraí, Uruguaiana, Quaraí, Santana do Livramento, Dom Pedrito, Bagé, Aceguá, Erval, Jaguarão, Santa Vitória do Palmar y Chuí. (RÓTULO; DAMIANI, 2010,p.12)

As localidades vinculadas estão relacionadas às cidades-gêmeas terrestres entre os dois países, locais onde a linha divisória atravessa os centros urbanos e os une geograficamente e economicamente, através dos intercâmbios de bens e de serviços que oscilam de um lado e do outro de acordo com o mercado nacional de cada Estado. Nestes espaços únicos, onde a

⁴⁷ Acuerdo Brasil-Uruguay Repartido nº 1092 (ANEXO A).

⁴⁸ Idem.

população transita de um país para o outro livremente, sem apresentar documento, muitas vezes é difícil saber por onde exatamente passa a linha divisória.

O Acordo foi criado para resolver demandas e impasses trabalhistas e com instituições de ensino e de saúde. É comum as pessoas terem a dupla nacionalidade, terem propriedades rurais e urbanas de um lado e do outro, situação que permite que um mesmo “pedaço” de campo esteja situado dos dois lados da linha divisória, uma continuidade material onde em um momento o território é uruguaio e em outro é brasileiro.

O Uruguai nunca teve uma legislação tratando das questões de segurança desta região específica, nos últimos anos foi elaborado um projeto lei idealizado pelo *Ministerio de Ganaderia*, estabelecendo uma zona de segurança na fronteira uruguaia de vinte quilômetros (20 KM) da linha divisória terrestre e fluvial do Uruguai.

O objetivo do Projeto de Lei é dar um tratamento especial a essa região que regule as propriedades rurais e urbanas, especialmente as de estrangeiros, pois atualmente não há dados públicos sobre qual porcentagem do território uruguaio está na mão dos estrangeiros. Outras frentes de regulamentação da proposta são atividades comerciais nessa faixa e o trânsito de mercadorias e de possíveis enfermidades, como é o caso do vírus da febre aftosa.

Ao que parece, o grande motivador deste projeto de criar uma “*zona de seguridad fronteriza*” é a preocupação com as questões sanitárias, que se apresentam de forma vulnerável nesses espaços, por mais que tenha também a justificativa de um maior controle das atividades ilegais de contrabando e narcotráfico. A proposta não foi aprovada no parlamento uruguaio, não se obteve acesso às atas de votação, entretanto, pelo histórico das relações entre os dois países, pode-se pensar que tal lei contraria muitos interesses políticos e financeiros da região.

O Uruguai por algum tempo foi considerado a Suíça da América do Sul, em razão das suas políticas monetárias que desde sempre possibilitaram a “lavagem de dinheiro” em várias escalas: desde a recepção de quantias estrangeiras para depósito em países europeus pelas *offshores*⁴⁹; até a “circulação” de moeda estrangeira nos câmbios, que fazem girar milhões de dólares, reais e pesos uruguaio, fruto de atividades “desconhecidas”. A criação de gado, o descaminho do mesmo, de carne, do couro, a circulação de dinheiro, de pedras preciosas, de ouro e o tráfico de armas⁵⁰ são parte da formação sociopolítica deste país e da metade sul do Rio Grande do Sul. Esta região está entrelaçada com o Uruguai ao longo de toda a sua

⁴⁹ Bancos que trabalham abrindo contas em paraísos fiscais.

⁵⁰ São as atividades mais conhecidas, é evidente que a lista não é exaustiva.

história, não apenas pelas disputas por terras e poder dos séculos XVIII e XIX, mas pelos fluxos de pessoas e mercadorias que formaram as fronteiras uruguaio-brasileiras.

As lideranças políticas uruguaiais e riograndenses negociavam campos, escravos, gado, cavalos, armamento, tinham propriedades dos dois lados da fronteira e articulavam seus interesses de acordo com o contexto mais favorável entre os dois países. Essas relações representavam as dinâmicas sociais que se davam em outras escalas, como entre pequenos comerciantes dos povoados que se formavam a partir de postos dos Exércitos nas fronteiras. Como explica Clemente (2010):

La mayor concentración de las inversiones uruguayas en Brasil se produjo en Río Grande e incluyó la compra de tierras, la construcción de establecimientos industriales y comerciales, fundación de empresas con capitales mixtos uruguayobrasileiros y la instalación de sucursales de firmas con casa matriz en Montevideo. Esta corriente de inversiones y desarrollo de actividades productivas coincidía con el papel de Montevideo como el puerto de salida de las exportaciones de Río Grande. (CLEMENTE, 2010, p.174).

O trânsito ilegal e sua gestão sempre fizeram parte de esquemas que foram se aperfeiçoando ao longo do tempo. Em que pese as tecnologias e os bens de consumo tenham mudado, mudam as direções de alguns fluxos por causa das oscilações cambiais e oportunidades de mercado, mas os caminhos e os trânsitos entre os dois países são sempre os mesmos: as drogas, o armamento, as pedras preciosas, os eletrônicos chineses, o cigarro paraguaio, os agrotóxicos, as autopeças, os medicamentos e as bebidas seguem transitando pelos mesmos trajetos.

Nesse sentido, nas cidades-gêmeas, muitos uruguaio trabalham do lado brasileiro em atividades formais e informais, legais e ilegais. As duas moedas, o peso uruguaio e o real (e também o dólar) são aceitos no comércio em geral dessas cidades, assim como há possibilidade de se trocar dinheiro com as dezenas de cambistas (informais) e casas de câmbio do lado uruguaio⁵¹.

Historicamente, as variações monetárias têm gerado oportunidades que beneficiaram os comerciantes brasileiros e os compradores uruguaio, o que contribui para o crescimento de cidades brasileiras em detrimento da situação das cidades uruguaiais e do seu entorno regional. Essa paisagem se modificou em períodos nos quais o dólar se desvalorizou e os brasileiros invadiam a fronteira para comprar produtos importados, livre de impostos nos *free shops* das cidades uruguaiais de fronteira.

⁵¹ Não há casas de câmbio nestes municípios brasileiros.

Quando tal fenômeno ocorre, a rapidez com que o comércio e o turismo uruguaio crescem é impactante, de um dia para o outro são erguidas dezenas de lojas multimarcas em locais onde antes não havia nada, hotéis e restaurantes se multiplicam mudando “a cara” da cidade, especialmente do centros das duas cidades. O entorno da Praça Internacional, chamada pelos moradores locais de *Parque*, se transforma em um grande estacionamento de ônibus de turismo utilizados por turistas e sacoleiros brasileiros; nesses períodos, a Fronteira da Paz entra na rota dos que trabalham com a compra e venda de “muambas”. Os uruguaio não podem comprar nos *free shops*, o governo uruguaio não permite; este “benefício” da isenção de impostos só é acessível aos turistas em trânsito. Quando precisam comprar produtos nos *free shops*, os uruguaio pedem a alguém que o faça apresentando a carteira de identidade, em algumas lojas há inclusive brasileiro na porta oferecendo esse serviço.

Nessas temporadas de “baixa do dólar”, há uma avalanche de brasileiros comprando tudo o que encontram, fazendo filas nas portas das lojas e disputando mercadorias. Houve ocasiões em que a *Calle Sarandi*, rua principal de Rivera, teve de ser fechada porque as calçadas não davam conta do tráfego de pessoas,⁵² como na foto abaixo, na véspera do natal de 2011:

Figura 8 - Foto de *Calle Sarandi*, rua principal de Rivera

Fonte: <http://jornalaplateia.com/aplateia/wp-content/uploads/2011/12/interna-.jpg>

Nos últimos dez anos houve um investimento político significativo do governo uruguaio nessa região. Para tanto, alguns encontros/eventos diplomáticos binacionais aconteceram especialmente nas cidades gêmeas de Rivera e Sant’Ana do Livramento, aonde foram realizadas solenidades voltadas à promoção de políticas de integração e publicização da Lei Nº 12.095, de 2009, sancionada pelo então Presidente Lula, na qual declara que Sant’Ana

⁵² Como acontece seguidamente na Rua 25 de março, na cidade de São Paulo.

do Livramento é a cidade símbolo da integração brasileira com os países-membros do MERCOSUL.

Nesse percurso, depois de discutir as concepções de fronteiras nas Ciências Sociais e de apresentar as fronteiras brasileiras e uruguaias, chega-se ao encontro dos dois países nos municípios de Sant'Ana do Livramento e Rivera, o qual será abordado no próximo ponto.

3.4 A FRONTEIRA DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO (BRASIL) E RIVERA (URUGUAY)

Nenhuma grande cadeia de montanhas, nenhum intransponível curso d'água, nenhum deserto ou pantanal inabitável separam o Uruguai do Brasil. E, ao revés, como tudo concorreu para aproximar cultural, social e economicamente os dois povos, o resultado final foi uma área de interação intensa, onde a própria literatura começa a reconhecer a presença de “uma terra só.” (FRANCO, 2001, p.10)

A evidente assimetria territorial (176.215km²) e populacional (3.286.314 habitantes) entre o Uruguai e o Brasil (8.511.189km² e 190.732.694 habitantes), e a proximidade geográfica causa um estreitamento social e político com o Rio Grande do Sul (281.730km² e 10.693.929 habitantes). A história de ambos, Uruguai e Rio Grande do Sul, está em muitos momentos entrelaçada pelas relações políticas e culturais que desde sempre fluíram nas fronteiras das terras contínuas, desenhadas em planícies de ambos os lados.

A fronteira entre o Brasil e o Uruguai compreende os Departamentos situados ao norte do território uruguaio e a metade sul do Rio Grande do Sul (doravante RS). Dos 588 municípios na faixa de fronteira brasileira, o estado do RS é o que possui o maior número, são 197 ao total, sendo dezenove (19) na linha de fronteira e dez (10) cidades-gêmeas. Conjuntamente com os municípios limítrofes da República Argentina e da República Oriental do Uruguai, a metade sul do RS apresenta os piores indicadores sociais e econômicos do estado, da mesma forma é indicada, nas políticas de segurança pública nacionais, como uma das que possui a maior diversidade de eventos criminosos do Brasil. (ALMEIDA, 2013). Conjuntura oposta ao que acontece na metade norte (litoral e fronteira com o estado de Santa Catarina), considerada rica e industrial, como explica Moraes (2015) ao analisar as duas metades economicamente:

Existe uma descontinuidade estrutural, em relação aos níveis de renda e de concentração entre as regiões Sul e Norte do Rio Grande do Sul. (ii) Quando dividimos em duas metades o estado, a existência do que foi chamada de Linha neste trabalho, amortece as disparidades existentes entre o Norte e o Sul. (iii) A distância relativa entre Sul e Norte no que tange à renda per capita é comparável às maiores diferenças relativas entre regiões vizinhas numa perspectiva internacional. (MORAIS, 2015, p.16)

Na metade sul encontram-se as cidades-gêmeas, formadas pelo território brasileiro, uruguaio e/ou argentino, são os principais núcleos urbanos, onde ocorrem as interações entre os países, permitindo o trânsito de pessoas e mercadorias. Esses municípios conurbados podem ser do tipo fluvial e/ou terrestre, sendo dez⁵³ ao todo, como apresenta o quadro abaixo:

Quadro 5 - Cidades-gêmeas formadas pelos territórios brasileiro, uruguaio e argentino

Cidade do RS	Tipo de fronteira	População 2007
Aceguá	Fronteira terrestre c/ Uruguai	4138
Barra do Quaraí	Fronteira fluvial c/ Uruguai e Argentina	3776
Chuí	Fronteira terrestre c/ Uruguai	5278
Itaqui	Fronteira fluvial c/ Uruguai	36361
Jaguarão	Fronteira fluvial c/ Uruguai	27944
Porto Xavier	Fronteira fluvial c/ Argentina	10857
Quaraí	Fronteira terrestre c/ Uruguai	22552
Santana do Livramento	Fronteira terrestre c/ Uruguai	83478
São Borja	Fronteira fluvial c/ Argentina	61834
Uruguaiana	Fronteira fluvial c/ Uruguai e Argentina	123743

Fonte: Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – Ministério da Integração Nacional e pesquisa em sites oficiais de cada município citado.

São cidades peculiares na sua morfologia, pois convivem com continuidades e descontinuidades entre os países de forma intermitente, uma sensação de trânsito permanente por meio de limites que em alguns momentos são rígidos e em outros permeáveis. Entende Albuquerque (2009) que as pequenas localidades de fronteira são geralmente vistas como lugares de passagem, caracterizados pela mobilidade do comércio ilegal, de esperança, de desigualdade e exclusão social. Os limites imprecisos das zonas de fronteira marcam tanto as identidades do indivíduo, como as étnicas, nacionais, etc. A ideia de que é o limite e a soberania que determinam uma população se estende à compreensão de que os fluxos e trocas também podem constituir um sentimento de pertencimento nacional.⁵⁴

Segundo Dorfman (2006) e Assef (2009), as cidades-gêmeas são únicas, em comparação com outras fronteiras internacionais. Entre as razões para tal excepcionalidade listam-se: vínculos transfronteiriços intensos e cotidianos; o compartilhamento do centro urbano; a ausência de ascendência de uma cidade sobre a outra (como é o caso da fronteira México-EUA); e o entrelaçamento da infraestrutura (estradas, aeroporto, esgotos, saúde, educação, controle de fronteiras).

⁵³ As cidades-gêmeas podem ser visualizadas pelas bolinhas vermelhas marcadas nos Mapas 2 e 3.

⁵⁴ Observou-se essa identidade em muitos diálogos, dentre eles: Duas mulheres fronteiriças sobre o suposto “patriotismo” sentido nos jogos da Copa do Mundo de 2014: A: Eu fiquei feliz que a Alemanha goleou o Brasil. B: Eu não. A: Te parece que eu não sou nacionalista? B: De que país?

Com todas essas características, a fronteira viva das cidades de Sant'Ana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai), apelidada pelos seus habitantes de *Fronteira da Paz*⁵⁵, é o recorte empírico da tese. Cada fronteira, ou cidade-gêmea, é um universo onde poderia ser realizado um estudo de caso.

Conforme já exposto na construção do objeto no Capítulo II, a pesquisa de campo exploratória inicial indicou que seria inviável realizar uma investigação aprofundada em todas as cidades-gêmeas do RS, de forma que se optou por esta fronteira como espaço privilegiado de observação. Sendo o principal núcleo urbano da região, com mais de 100 quilômetros de fronteira seca, possui em torno de cento e sessenta (160) mil habitantes (incluindo os dois municípios) e está a mesma distância das capitais do Uruguai e do Rio Grande do Sul, ou seja, Montevidéu e Porto Alegre.

A localização geográfica pode ser visualizada no mapa abaixo:

Figura 9 - Identificação da Fronteira da Paz no Mapa do Rio Grande do Sul, Brasil

Fonte: www.maps.google.com

Acredita-se que o melhor caminho para esta pesquisa foi realizar tal delimitação, no intuito de não correr o risco de o estudo se perder na pretensão de abarcar uma universalidade que impossibilitaria uma análise aprofundada. Nesse processo, a pesquisa exploratória e teórica indicou a necessidades de novos recortes, no sentido de ajustar o foco da investigação para o que se queria extrair dentro deste universo, que são os municípios de Sant'Ana do Livramento e Rivera. O linha demarcatória que une/separa essas localidades possui uma extensão de cerca de cem quilômetros (100 KM) por caminhos rurais e urbanos, nos quais

⁵⁵ Segundo os moradores, o apelido surgiu quando da construção da Praça Internacional, a primeira Binacional do mundo, o qual foi inaugurada em 1943, em plena II Guerra Mundial.

cada trecho poderia ser o objeto da pesquisa de campo⁵⁶, entretanto, optou-se por delimitar o recorte empírico na região urbana central, que une o centro uruguaio e o brasileiro, criando uma outra centralidade fronteiriça, onde “*la cosa se mueve*”.⁵⁷

Nesse espaço é livre a circulação de pessoas, animais⁵⁸ e mercadorias, não existem muros, cercas, arames farpados, postos de controle aduaneiro ou algo do gênero, nada faz menção ao fato de se estar atravessando uma linha divisória. Como descreve Bento (2012):

No centro das duas cidades há um grande parque bimunicipal, aberto, símbolo arquitetônico da experiência cotidiana de integração internacional. Para ir de Rivera a Livramento e vice-versa não é necessário apresentar passaporte, até porque isso seria praticamente impossível numa cidade binacional, conurbada, onde quem vive do lado brasileiro matricula os filhos em escolas do lado uruguaio da cidade e vice-versa; quem vive do lado uruguaio faz compras diárias de supermercado no lado brasileiro, e vice-versa. Em tal fronteira, 160 mil habitantes circulam livremente, cotianamente, mais os turistas. (BENTO, 2012, p.21)

O conceito mais utilizado na literatura para essa união latente entre dois municípios conurbados é o de cidades-gêmeas ou fronteiras-vivas (DORFMAN, 2006; ASSEF, 2009; BOJUNGA, 1978), mas ainda há a tese de que algumas fronteiras, como a de Livramento e Rivera, são uma única cidade, sujeita a duas soberanias (COPSTEIN, 1989). Segundo Várzea:

Tal como as aldeias fronteiriças que se alinham entre Tournay e Roubaix, as povoações gaúchas erguidas mesmo sobre a linha são aglomerados de lares brasileiros e uruguaios. (...)Atravessadas pelo caminho de ferro Porto Alegre-Montevidéu, formam uma cidade só, com ruas onde um lado é brasileiro e outro oriental. (VÁRZEA, 1939, p. 43).

Historicamente, a formação das cidades-gêmeas se deu a partir de um acampamento militar criado no lado brasileiro em 1824, que passou a ser Freguesia do município de Alegrete e em 1876 passa a ser chamada de cidade de Sant’Ana do Livramento. Em 1862 foi criada a *Villa de Ceballos*, nomeada *Rivera*⁵⁹ em 1867. Durante esses quarenta anos em que Livramento se antecedeu à Rivera, passou pela Guerra Cisplatina, Revolução Farroupilha e Guerra Grande contra Rosas. Essa região, isolada dos demais centros urbanos, ficou conhecida como “matadouro do exército”, pela grande quantidade de soldados que morriam por causa do frio e da falta de estrutura básica como hospital, farmácia, fardamento, etc. (CAGGIANI, 1986; 1996).

⁵⁶ Pretende-se, posteriormente à conclusão do doutorado, continuar a pesquisa sociológica sobre esses espaços, as “fronteiras das fronteiras”.

⁵⁷ Expressão dos riverenses referente ao movimento dos negócios de todo tipo e da circulação de dinheiro.

⁵⁸ É comum habitantes de ambas as cidades utilizarem carroças de tração animal como meio de transporte.

⁵⁹ Homenagem ao Coronel uruguaio Bernabé Rivera, que convocou os índios Charruas para uma reunião onde pretendia emboscá-los e matá-los e acabou morto por eles. (ALBORNOZ, 2000).

Apesar das péssimas condições das estradas, não tardou para que Livramento se transformasse em rota comercial (como é até hoje) entre o norte do estado do RS e e Montevidéu, tendo em vista que ficava no meio do caminho. Do Brasil vinham a erva-mate, madeiras, banha, feijão, farinha, milho e fumo, e do Uruguai, os produtos estrangeiros, especialmente ingleses, que chegavam ao porto, como tecidos e roupas. Segundo Albornoz (2000), as mercadorias vindas de cidades rio-grandenses seguiam sobre as coxilhas⁶⁰ até Montevidéu, de onde retornavam com mercadorias europeias, para distribuir por todo estado. As guerras muitas vezes beneficiavam os negócios, tendo em vista que do país vizinho se podiam conseguir armas, mantimentos e dinheiro com a venda de tropas e dos couros.

A cidade de Rivera, inicialmente *Villa de Ceballos*, foi criada pelo poder legislativo uruguaio como forma de fortalecer sua soberania em um território que estava sendo negociado/disputado com o Brasil. Os uruguaio que já ocupavam essas terras lutaram para que a planta da nova cidade fosse estabelecida em continuidade a Livramento, e não distante, como desejava o governo uruguaio. Nas palavras de Albornoz:

Como se vê na planta atual das cidades, as praças principais cercadas pelas igrejas e sedes administrativas estão bem separadas da linha divisória. É que o interesse de unir as duas cidades nunca foi dos governos, mas das populações. A continuidade do sítio urbano, atualmente, é apenas o reflexo do século XIX, em que os comércios mais prósperos eram os sentados sobre a linha divisória, ou estabelecidos nos dois lados da linha de fronteira. (ALBORNOZ, 2000, p.37)

A população destas cidades-gêmeas formulou seu conceito para a fronteira. Trata-se da “linha” que traz em si a imagem da tênue espessura do limite a cruzar o centro urbano binacional e os bairros adjacentes (DORFMAN, 2006). A linha divisória é frequentada por camelôs, cambistas, contrabandistas, consumidores, negociantes; se vierem guardas de uma nacionalidade, eles pulam para o outro lado da linha. É um espaço aberto, sem postos de controle, uma linha de demarcação invisível e absolutamente presente no imaginário das pessoas, todos sabem por onde ela passa, mesmo sendo normal que pessoas vivam em um lado da linha divisória, trabalhem e/ou estudem no outro. Assim descreve Cláudio Bojunga:

Unidas por uma rua, que também é a fronteira que separa o Brasil do Uruguai, Livramento e Rivera vivem juntas, como duas irmãs numa mesma casa: dividindo diversões, tarefas, brincando e brigando – ao sabor das guerras, dos parentescos, do futebol, do câmbio. (...) Por mais amáveis e graciosos que possam ser, gêmeos são sempre estranhos. E essas duas cidades em uma (que parece uma terra dividida em dois) não deixam de ter suas complicações: Cidade(s) em que você se distrai e faz um contrabando. Cidade(s) em que os automóveis têm duas placas. (BOJUNGA, 1978, p.105-106)

⁶⁰ Região de colinas cobertas de pastagens típicas da região dos Pampas sulinos.

Nessa linha divisória foi construída a Praça Internacional ou *Parque Internacional*, única praça binacional no mundo, que foi inaugurada no ano 1943 e é palco de experiências curiosas como a narrada por Ruiz (1996), no seu estudo comparativo entre a Fronteira da Paz e a de Tijuana com San Diego:

Al llegar a Livramento – la manera en que lo llaman los brasileños_, decidí salir inmediatamente hacia la línea internacional;(…) Sin embargo, no se ve ahí aduana ni agentes de migración, ni cerca, en fin, nada que yo asociaba con una frontera internacional. Atenta a cualquier signo que marcara el comienzo de una frontera, entré al parque y a limitad le pregunté a un comerciante ambulante, primero en portugués y luego en español al escuchar su acento, donde estaba Uruguay. En una mezcla de los dos idiomas me contestó “va para allá”. Seguí adelante hasta llegar a una calle central donde entré a una tienda y le pregunté a la dependienta donde empezaba Uruguay. “Está usted en Uruguay”, me contestó. (RUIZ, 1996, p.6).

Essa mescla citada por Ruiz (1996) é o portunhol, mesmo sendo considerado por muitos fronteiriços como “a língua” da fronteira, é apenas uma maneira de falar⁶¹, misturando dois idiomas semelhantes, o que é muito comum entre os brasileiros que acreditam falar o espanhol, mas falam o português com algumas expressões da língua de Cervantes e vice-versa. Na foto1 abaixo pode-se observar o *Parque Internacional* e o local onde passa a linha divisória entre os dois países, ao lado esquerdo está o Uruguai e ao lado direito, o Brasil:

Figura 10 - Linha divisória entre Uruguai e Brasil

Fonte: www.earth.google.com

⁶¹ Tendo em vista que o Portunhol não possui um conjunto de regras gramaticais e varia de acordo com a forma de se expressar de cada falante.

A integração local não diminui as desigualdades econômicas locais, que refletem a situação nacional e regional de cada país, o que faz com que os fronteiriços vivam na e da fronteira, se utilizando das vantagens em relação ao mercado de trabalho, serviços e oscilações cambiais, ora de um país e ora de outro. Brasileiros consultam com médicos uruguaios, estudam, trabalham, moram, casam em Rivera, da mesma forma que uruguaios são hospitalizados no Brasil, compram seus mantimentos, casas e carros em Livramento. Essas relações foram reguladas pela “identidade fronteiriça”, no acordo binacional já citado no ponto anteriormente, como forma de facilitar a vida e as relações privadas que envolvem as nacionalidades brasileira e uruguaia, garantindo direitos aos cidadãos desta localidade peculiar. A carteira do fronteiriço é o documento que permite ao indivíduo brasileiro ou uruguaio ter residência na região de fronteira, e que permitirá seu livre trânsito e permanência na cidade vizinha do outro país para estudar e trabalhar e tem validade de cinco anos prorrogáveis. Da mesma forma que terá assegurado os seus direitos no que tange à Previdência e Seguridade Social, que estão asseguradas independente da cidade em que trabalhe.⁶² Como explica Dorfman:

Tais direitos materializam-se em um “Documento Especial de Fronteiriço”, uma carteira de identidade que aponta qual a localidade vinculada em que se exercerão os direitos de fronteiriço. Trata-se, portanto da institucionalização de práticas amplamente difundidas e historicamente embasadas. Pela primeira vez o caráter supranacional da população da região é legitimado pelos Estados-Nação (DORFMAN, 2008, p.267).

Na prática, o Acordo é implementado de formas distintas entre os dois países, havendo um descompasso entre a lei internacional e a gestão destes processos que envolvem situações de fragilidade por parte do cidadão, que precisa deste documento para sua subsistência. Ao analisar as peculiaridades da cidadania na fronteira entre Brasil e Uruguai, explicam Benetti e Araújo:

Percebemos que, embora o Acordo seja o mesmo, regendo as relações entre os dois países, a prática não é exatamente a mesma. Inicialmente, as condutas eram compatíveis, mas, atualmente, foram impostas restrições para a documentação dos brasileiros fronteiriços na cidade de Rivera. No Brasil, o documento fronteiriço é fornecido a qualquer uruguaio residente na fronteira, independente de já possuir trabalho ou buscar trabalho e/ou estudo do lado brasileiro. No lado uruguaio, a carteira será emitida exclusivamente para brasileiros que já possuam vínculo de emprego ou estudo (com os respectivos documentos comprobatórios) ou possuam

⁶² Foi firmado um convênio entre Brasil e Uruguai, além de acordo assinado no âmbito do Mercosul, acertando que serão recolhidas as contribuições para a Previdência nos dois países, de maneira a contabilizar tempo de serviço e aposentadoria, mesmo que um brasileiro trabalhe no Uruguai, além dos direitos de Seguridade Social (BENETTI; ARAÚJO, 2012).

uma cara promessa de aceite de empresa ou instituição de ensino. (BENETTI; ARAÚJO, 2012, p. 54)

A vulnerabilidade do cidadão que está buscando regularizar sua situação legal para garantir os seus direitos se evidencia nos acertos que continuam sendo feitos mesmo depois do Acordo binacional. No que diz respeito ao ensino, por exemplo, os alunos brasileiros e uruguaios podem se matricular em instituições privadas dos dois países sem burocracia alguma, o mesmo ocorre com o atendimento de saúde privado, no qual não é exigido o documento fronteiriço. As transferências entre escolas de um país para o outro seguem este mesmo processo: nas privadas é possível a emissão de histórico escolar e outros documentos sem a documentação fronteiriça, nas públicas não. A exigência é para quem não pode pagar por serviços privados de saúde e educação e precisa ter seus direitos trabalhistas e previdenciários garantidos.

A carteira de identidade fronteiriça reconhece a existência de uma etnicidade da fronteira, reconhecida por brasileiros e uruguaios, mas discrimina outras ali presentes, como os árabes, os ciganos, os africanos, etc. Ao que parece, são situações que se repetem nas fronteiras e possuem a peculiaridade de envolver processos binacionais, mas não deixam de reproduzir o que ocorre no resto do Brasil no que tange à garantia dos direitos civis e políticos pelo Estado. Nesse sentido, alguns direitos foram deixados de lado, como os direitos políticos que representariam de fato a cidadania, como o voto e a possibilidade de concorrer a eleições.

O Acordo binacional regula algumas continuidades que a fronteira permite e produz desde a sua criação, envolvendo o comércio, a saúde, a educação e o trabalho, se reproduzindo ao longo da história deste encontro/separação de cidades. Assim como as desigualdades sociais produzidas nas relações de trabalho, nos grandes latifúndios de terras desta região isolada geograficamente pelas planícies pampeanas, etc. Clemente conclui:

Otros elementos de continuidad identificados en este trabajo son la importancia de los movimientos de los habitantes a través de las líneas de demarcación fronteriza, desde los orígenes mismos de la historia regional hasta el presente con formas de movilidad asociadas al trabajo, al estudio y a actividades productivas, las prioridades en la economía productiva que, trascendiendo los cambios que la tecnología impone, continúan siendo básicamente los mismos (ganadería, agricultura industrial, agroindustria) y los problemas de comunicaciones terrestres por carreteras y ferrocarril. (CLEMENTE, 2010, p. 82)

A promoção de uma cidadania fronteiriça, transnacional, objetivo do Acordo binacional, vive entraves que envolvem direitos socioeconômicos de uma população cuja economia está alicerçada na circulação de pessoas, bens e serviços, o que envolve diretamente o “instituto” da nacionalidade. Nessa região é comum as famílias serem e viverem vidas

binacionais, cônjuges dos quais um é brasileiro e outro é uruguaio, ou os dois são *doble-chapas*⁶³, quando possuem as duas nacionalidades: podem se casar em Livramento, e os filhos podem nascer em Rivera; trabalham em Livramento e utilizam dos serviços públicos uruguaios; possuem bens em Rivera, onde não são casados, etc. Ainda há famílias trinacionais, nos casamentos entre palestinos com brasileiros, ou *doble-chapas*, ou quando ambos são palestinos e possuem também as nacionalidades brasileira e uruguaia. Podem morar em Rivera, não raro têm estabelecimentos comerciais dos dois lados da linha divisória, os filhos estudam em escolas santanenses⁶⁴, fazem compras nos supermercados riverenses⁶⁵, ou no que fica na linha divisória do lado brasileiro, no qual é possível encontrar condimentos e especiarias da culinária árabe.

Abaixo uma foto onde podem ser observadas: a linha divisória entre os dois países desenhada em amarelo, as duas ruas principais das duas cidades, a *Calle Sarandi* e a Rua dos Andradas, unidas pelo Parque Internacional.

Figura 11 - Imagem da linha divisória entre os países e duas ruas principais das duas cidades

Fonte: Google Earth.

O centro localizado na linha divisória não é o único deste local. Do lado brasileiro, o centro comercial se dá na Rua dos Andradas, no trecho que vai do Parque Internacional até a Praça General Osório, onde estão situadas a sede da Prefeitura Municipal, a Igreja Matriz, a

⁶³ Expressão local que faz referência aos automóveis que usavam duas placas de identificação, uma brasileira e a outra uruguaia.

⁶⁴ Gentílico da cidade de Sant'Ana do Livramento.

⁶⁵ Gentílico da cidade de Rivera.

Casa de Cultura e as agências dos principais bancos brasileiros. Nesse caminho, o idioma que chama a atenção não é o *portuñol*, mas sim o árabe, língua falada pelos libaneses e palestinos, proprietários de grande parte do comércio santanense. Muitos moradores de Livramento não têm nenhum tipo de relação comercial com Rivera, não falam ou entendem o espanhol, desconhecem a cultura, a história e a política uruguaia, se orgulham de dizer que não gostam dos *castilhanos*⁶⁶ e não atravessam a *linha* nem para fazer compras. Só chegam até o comércio do centro da linha, considerado nesse contexto como *pórtico*, no perspectiva de ser um espaço que não pertence nem a um país, nem ao outro (MAGNANI, 2002).

Nesse sentido, o mesmo ocorre no município uruguaio, o centro comercial está na Av. Sarandi, no trecho que vai do Parque Internacional até a sede da Polícia Aduaneira, no final da avenida. Aí estão os *free shops*, as lojas de roupas de lã e couro uruguaio, a *Plaza Artigas* rodeada pela *Iglesia Matriz*, a sede da *Intendencia*⁶⁷, o *Banco de la Republica* e a Delegacia de Polícia. Deste lado também não há só empatia e integração, muitos riverenses não falam português, só conhecem a cultura brasileira através das novelas globais e se orgulham de dizer que não gostam dos *macacos*⁶⁸. Quando visitam o Brasil, o fazem como turistas, consomem produtos, mas seus filhos não estudam em escolas brasileiras.

Esses são apenas exemplos da diversidade de relações possíveis envolvendo nacionalidades, relações sociais, jurídicas, patrimoniais, etc., no cotidiano dos fronteiriços. Nos exemplos apresentados acima, o comércio está presente o tempo todo e, ao que parece, as relações “de fronteira” estão sempre ligadas à dinâmica dos negócios e do consumo.

Nesse contexto transnacional, no ano de 2013, havia em Rivera, sessenta e sete (67) estabelecimentos comerciais registrados como *free shops* e um *shopping* multimarcas, de dezesseis mil metros quadrados, com cinemas, supermercado, câmbio e praça de alimentação. Em um final de semana a cidade recebia em torno de vinte mil brasileiros, mais que vinte por cento da sua população. Comprar um local físico no centro riverense poderia custar até um milhão e meio de dólares e a patente para ter um *free shop*, por sua vez, custa em torno de meio milhão de dólares⁶⁹. O valor pode variar e ser bem mais elevado dependendo do negócio, como explica o presidente da Associação de Comércio dos *Free Shops*:

⁶⁶ Termo utilizado pelos brasileiros para chamar os uruguaio.

⁶⁷ Prefeitura Municipal.

⁶⁸ Termo utilizado pelos uruguaio para chamar os brasileiros.

⁶⁹ Não há dados oficiais públicos sobre os *free shops* uruguaio, foram utilizadas informações do site do Studio RBD de economistas uruguaio, especialistas em temas do interior do país. Disponível em: <https://rbdaaa.wordpress.com/category/01-somos/>. Acesso em: out. 2014.

(...) sin embargo afirma que es muy complejo establecer una cifra. Lo que se debe considerar en realidad es que lo que se vende o se compra es la totalidad de la empresa autorizada a operar en el sistema de free shop. O sea que se compra todo lo que implica esa empresa, su contenido, el equipamiento, funcionarios, staff, salones o locales comerciales en propiedad o alquiler, mobiliario, inventarios de mercadería y negocio funcionando, además de un estudio para conocer el nivel de facturación y sus utilidades. Dentro de todo esto, está implícita la autorización a operar en el sistema de free shop. Por lo tanto, asignar un valor únicamente a la habilitación es prácticamente incalculable.⁷⁰

A “explosão” do consumo nos *free shops* começou no ano de 2006, antes houve alguns períodos significativos de vendas, mas na última década a intensidade do movimento nessa fronteira teve como fator agravante o alto poder de consumo dos brasileiros com seus cartões de crédito em mãos. Estima-se que no ano de 2012, os *free shops* faturaram em torno de cento e setenta milhões de dólares (170.000.000), cifra similar a do ano de 2011.⁷¹ Algumas das principais lojas foram compradas por grupos estrangeiros, direta e indiretamente, são: panamenhos, chineses, americanos, europeus, etc.

Os *free shops* trabalham com os preços internacionais *duty free*, assegurando que os produtos tenham os mesmos preços em todas as lojas deste tipo, em qualquer lugar do mundo. Os produtos são quase todos importados e, nos últimos anos, o Uruguai assinou um decreto autorizando também a comercialização de algumas mercadorias nacionais como cigarros, vinhos, *dulce de leche* e *alfajores uruguayos* de exportação. Em geral, a lista do que pode ser vendido deve cumprir critérios seletivos em relação, principalmente, ao valor dos artigos, que não pode ser menor que um limite determinado. O objetivo é selecionar o “nível” da oferta e do público.⁷² A estratégia não é efetiva, tendo em vista que os *free shops* estão rodeados por lojas mais preocupadas justamente em vender para o público do que comprar produtos baratos em grande quantidade, como é caso dos comércios que não são *free shops* mas ganham com o movimento destes, normalmente são palestinos que vendem produtos chineses em grande escala, como cobertores, roupas, ares condicionados e brinquedos.

Em razão da variedade das mercadorias ofertadas nos *free shops* e nas lojas adjacentes, Rivera recebe distintos tipos de consumidores, desde os brasileiros, conhecidos como *sacoleiros e camelôs*, que vão atrás de mercadoria barata da China para revender em outras cidades, a pessoas com alto poder aquisitivo que buscam produtos importados “legítimos” com isenção de impostos, especialmente bebidas e cosméticos. Muitas delas o fazem também

⁷⁰ Idem nota 70.

⁷¹ Idem.

⁷² Ao chegar em Rivera, os produtos de todos os *free shops* são recebidos em um depósito fiscal único controlado pela *Aduana*, que corresponde à Receita Federal no Brasil, onde os comerciantes retiram as mercadorias e pagam os impostos aduaneiros e de depósito.

para revender, mas de forma mais “elegante”, ao invés de carregar sacolas em ônibus de excursão, carregam em suas mega camionetes/espacionaves; há muitas qualidades de “muambeiros”. Como dito anteriormente, só os brasileiros podem comprar nos *free shops*, nos quais os funcionários são uruguaiois, o que acaba acontecendo é que sempre há um brasileiro que compra a mercadoria para um *oriental*.⁷³

O valor máximo para compras com isenção de declaração de impostos é o de trezentos dólares (\$300) para compras por pessoa, antes de ir embora de Livramento, se houver excesso, os brasileiros têm que declarar o que compraram no prédio da Receita Federal (doravante Receita) e pagar os impostos correspondentes. A apresentação das notas fiscais e dos comprovantes da eventual declaração é feita aos fiscais da Receita, que se encontram na saída da cidade pela BR 158, em frente ao Posto da Polícia Rodoviária Federal. Entretanto, os consumidores se aproveitam do fato de que tal fiscalização nem sempre acontece. No período de um ano, passando pela fiscalização todas as sextas-feiras, não se presenciou nenhuma revista na qual toda a bagagem do ônibus ou do carro fosse examinada. Mesmo quando estava montada junto da Receita, as Operações Sentinela e Ágata de controle das fronteiras pelo Exército, a revista era pífia.⁷⁴

Enquanto o real esteve “estável”, o mercado em Rivera se manteve enervesciente como nunca, tendo em vista que o Uruguai está amarrado ao Brasil economicamente, especialmente nesta região. Como explicou, em 2012, de forma otimista um comerciante de Rivera:

Nosotros creemos que Uruguay está acompañando a Brasil en el crecimiento y que el real va a ir acompañando el peso. Ya lleva cierta estabilidad distinta de otras épocas donde todo cambiava y la crisis llegava rapido, lo que Rivera vivi hoy que no termina de um día para el outro, y creemos que por lo menos va a durar diez años más.⁷⁵

A previsão do riverense estava errada, no último ano, 2014-2015, a “roda girou”, a fartura que perdurou por mais de dez anos em razão da desvalorização do dólar, fazendo milhares de turistas irem até Rivera comprar nos *free shops*, terminou, ao menos nesse momento. Atualmente, com o dólar cotado em R\$3,071⁷⁶, há um esvaziamento no setor comercial nas cidades fronteiriças uruguaiois e argentinas. As *tiendas*, badaladíssimas há um ano atrás, estão “às moscas”. Mais de mil e quinhentos funcionários foram demitidos e estão

⁷³ Forma pela qual os uruguaiois são chamados pelos fronteiriços.

⁷⁴ O tema do controle da Receita Federal e do Exército serão desenvolvidos nos capítulos IV e V deste estudo.

⁷⁵ Entrevista aberta realizada em janeiro de 2012.

⁷⁶ Disponível em: <http://economia.uol.com.br/cotacoes/cambio/dolar-comercial-estados-unidos/>. Acesso em: abr. 2015.

com seguro-desemprego em Rivera, grande parte das lojas fecharam ou estão liquidando todo o estoque, especialmente as que não são *free shops*. Os *free shops* dificilmente fecham as suas portas porque a continuidade do negócio é requisito para ter a licença, é comum ver lojas praticamente sem mercadorias e funcionários. Como explica o vendedor de um dos *free shops* mais movimentados da cidade, que empregava em torno de sessenta pessoas:

(...) se puede decir que tenemos días de facturación cero. Y tuvimos que mantenernos, porque si alguien cierra un free shop no puede volver a abrirlo. El requisito es la continuidad. La ciudad está muerta, no hay plata, ni empleo acá, la gente no tiene ni para el alquiler.⁷⁷

Sabe-se que esta não é a única razão para que os *free shops* não fechem as suas portas, muitos servem de fachada para outros negócios ilegais, como acontece, em outra escala, com os “mercadinhos” e “botecos” sem clientes e mercadorias que servem ao varejo de drogas. Como conta um veterinário santanense ao fazer compras em Rivera, em um destes períodos de “quebra” do comércio local:

Entrei na loja, enorme e vazia, para comprar um whisky, não havia funcionários, fui atendido pelo dono do estabelecimento, que era meu conhecido. Comentei ingenuamente: a coisa está complicada pra vocês aqui nos *free shops*. Ele me respondeu: Não, a coisa está muito boa! Eu perguntei: mas como? Está deserto? Ele me olhou incrédulo: tu entendes de veterinária, não de negócios.⁷⁸

As mudanças em decorrência da desvalorização e valorização do dólar impactam de direfentes maneiras os moradores da fronteira, evidentemente, os empregados dos comércios, que possuem como única renda os seus salários, sempre são os mais prejudicados, tendo em vista que as cidades não possuem indústrias e outras possibilidades de emprego.

Como se diz nesta fronteira, para os uruguaios, Livramento agora está mais barato, o foco dos negócios agora se volta para o Brasil e a cidade se valoriza, vale a pena alugar e comprar imóveis, “importar” produtos brasileiros, consumir roupas, sapatos, comida, etc. Muitos comerciantes locais experientes, especialmente os palestinos, que possuem negócios dos dois lados da fronteira, não se deslumbram com a fartura causada pela oscilação cambial favorável ao Brasil e planejam os momentos nos quais a situação poderá se inverter. Explica um comerciante palestino, em sua loja de roupas localizada em um dos melhores pontos do centro Livramento:

⁷⁷ Entrevista aberta com um vendedor de *free shop* em 2015.

⁷⁸ Entrevista aberta com morador de Livramento, em 2010, sobre os períodos de crise na fronteira.

Você pode observar as minhas duas lojas: esta tem uma estrutura grande e não entra ninguém, está deserta. A minha loja em Rivera não é num ponto tão bom e é cinco vezes menor, mas está sempre lotada de compradores. Hoje é assim, amanhã tudo pode mudar, uma mantém os gastos da outra e não há prejuízo.⁷⁹

Com o *boom* da última década, a região, por meio de seus parlamentares federais e estaduais, elaborou uma proposta legislativa que autorizasse legalmente os municípios brasileiros de fronteira, entre eles o de Sant’Ana do Livramento, a abrir *free shops* do lado brasileiro das cidades-gêmeas. A proposta já foi aprovada pelo Poder Legislativo brasileiro, agora depende de “acertos” técnicos e políticos entre as autoridades municipais e a Receita Federal. Superada esta etapa do processo, os municípios fronteiriços que poderão, inicialmente, instalar as lojas *duty free* são: Sant’Ana do Livramento (RS), Tabatinga (AM), Chuí (RS), Foz do Iguaçu (PR) e Corumbá (MS).

A criação dos *free shops* do lado brasileiro se justifica pelo nível de integração avançada, como acontece na fronteira aqui analisada, mas também em municípios na fronteira norte do Brasil, onde há uma grande complementaridade de serviços. Tabatinga, por exemplo, usufrui quando necessário dos serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros de Letícia (Colômbia), que ela mesma não possui. Da mesma forma, todo o gás consumido em Letícia é comprado em Tabatinga, assim como os demais combustíveis. Nas palavras de Steiman (2002):

A presença do Hospital da Guarnição em Tabatinga é também um poderoso atrator para cidadãos peruanos e colombianos da fronteira. No primeiro caso, porque as localidades peruanas de fronteira não têm assistência adequada, e no caso colombiano porque serviços como saúde e educação superior são particulares e custosos. (STEIMAN, 2002, p.18)

As fronteiras são os espaços onde as disparidades entre os Estados se evidenciam no cotidiano, as assimetrias entre os países são a energia que sustenta os fluxos de mercadorias e pessoas no comércio fronteiriço de Livramento e Rivera. Como descreve Dorfman (2006):

Em Livramento, os supermercados e casas de material de construção, em determinadas conjunturas, vendem quase exclusivamente para clientes uruguaios (do norte do país e da capital). Os tipos de produtos pouco se alteram, oscilando o volume com a variação cambial: confecções, gêneros alimentícios, madeira, derivados de petróleo e material de construção são comprados no Brasil; laticínios, farináceos, carnes, lãs, tecidos finos, cristais e produtos de luxo são adquiridos no Uruguai (DORFMAN, 2006, p. 03).

⁷⁹ Entrevista realizada com comerciante palestino em sua loja, em 2014.

Ao observar as dinâmicas desta fronteira, pode-se identificar três grandes grupos sociais que vivem a Fronteira da Paz da forma aqui representada. Um grupo é formado por indivíduos com poder aquisitivo suficiente para viver nas regiões centrais de ambos os municípios, perto da linha divisória, que consomem produtos e serviços se beneficiando das vantagens binacionais, mas sua renda não está ligada a atividades transnacionais.⁸⁰

Outro grupo são os que vivem da fronteira em ambos os países, nele há vários subgrupos: a) os proprietários dos estabelecimentos comerciais, mesmo que só estejam emprestando o nome para investidores estrangeiros; b) os proprietários das casas de câmbio e os cambistas, mesmo que todos façam parte do mesmo esquema, são atividades distintas na mesma linha divisória; c) os vendedores ambulantes de mercadorias paraguaio-chinesas, brasileiras e uruguaias; d) os que não possuem um “estabelecimento”, mas prestam serviços eventuais e variados para todos eles, são prestamistas, transportadores, negociantes, especulam e fazem a “ponte” entre diferentes atividades e esquemas na fronteira; e) e, ainda, os “empregados” de todos os subgrupos anteriores, que dependem dos negócios da fronteira para garantir o seu emprego, são atendentes de lojas, faxineiras, seguranças, cozinheiros, motoristas, carregadores de mercadorias, montadores, etc.

O terceiro grupo são os turistas, não necessariamente de outras cidades e países, nesse grupo estão os que vivem as dinâmicas de negócios e consumo do centro da fronteira eventualmente a passeio. Nele estão os moradores dos bairros, da periferia e do campo, tendo em vista que uma parte significativa da população de ambas as cidades trabalha com a produção agropecuária e mora na zona rural. São brasileiros que nunca entraram em uma *tienda* riverense e uruguaios que conhecem o Brasil através das novelas e compram produtos brasileiros vendidos em pequenos mercados do seu bairro.⁸¹

Explica Quadrelli-Sánchez (2002), que o fato de não haver indústrias nos municípios de fronteira faz com que as pessoas migrem de um lado para o outro da linha divisória atrás de trabalhos informais, buscando qual lado está mais próspero em razão da oscilação cambial do momento. Nas palavras da autora:

⁸⁰ Cabe salientar que em Rivera há colégios particulares bilíngues (espanhol-inglês) de turno integral para crianças e adolescentes, onde grande parte dos alunos são brasileiros e moram em Livramento. Assim como é possível chegar/sair de Rivera pelo aeroporto internacional da cidade, ou comprar produtos de marcas renomadas internacionalmente, isso quer dizer que, em uma cidade onde as pessoas ainda utilizam a carroça como meio de locomoção e há leiteiros entregando garrafas de leite nas casas, é possível comprar um terno *Armani*, o perfume-lançamento da *Dior*, tacos de golfe ou cristais Swarovski.

⁸¹ Fora os mantimentos básicos como o açúcar, as latas de azeite e o arroz. Os produtos brasileiros “queridos” dos uruguaios são: café solúvel, chocolates e mariola de banana, na fronteira chamada de *tijolinho*.

Algumas das principais características do mercado laboral fronteiriço são a elevada informalidade urbana do lado uruguaio e o baixo nível de ingressos; mais da metade dos lares riverenses recebem ingressos menores do que dois salários mínimos nacionais, sendo uma das principais fontes de ingresso os salários públicos e as aposentadorias e pensões que, em conjunto, equivalem a 67% do total de ingressos. (QUADRELLI-SANCHÉZ, 2002, p.37)

São distintas as escalas em que as vantagens fronteiriças são vividas por setores da sociedade, alguns se beneficiam diretamente, outros não chegam a se beneficiar, diante da vulnerabilidade da falta de trabalho e direitos, não possuem escolha em relação ao seu trabalho, é uma questão de sobrevivência.

Pretende-se, assim, categorizando os grupos acima, montar um cenário descrito nas atividades dos indivíduos nesta paisagem binacional, para melhor compreensão das dinâmicas e sociabilidades fronteiriças. Podem ser considerados tipos ideais weberianos, na medida em que a divisão em categorias é fruto da abstração formulada a partir dos dados coletados na pesquisa empírica. O conteúdo de cada grupo existe na realidade, o que pode não existir são as fronteiras rígidas entre eles, acredita-se que estas são mais que porosas, estão interligadas por conexões que envolvem práticas sociais e do Estado, características deste espaço bi e multinacional.⁸²

Para tanto, propõe-se um olhar *de perto e de dentro* (MAGNANI, 2002, p.18), a partir dos arranjos dos próprios atores sociais, ou seja, das formas por meio das quais eles pulsionam os fluxos e criam outras fronteiras a partir do limite geográfico entre as margens de dois países. As dinâmicas sociais fazem com que a fronteira, às vezes, seja espaço de encontro, às vezes, de separação; se há a continuidade do território sem conurbação, há a descontinuidade da presença do Estado soberano operando em seu território com legislações e governamentalidades. A força estatal cria as assimetrias as quais operam como *linhas de força* (DELEUZE, 1990) entre margens, onde outras leis são formuladas pela fronteira “real”, para transitar pela fronteira, usufruir de seus benefícios, estabelecer códigos de ética e de trocas, nas mais diferentes esferas.

A estratégia deste estudo supõe um investimento em três polos de reação (MAGNANI, 2002): a) de um lado, o Estado e seus limites fictícios desenhados nas políticas públicas, focadas na defesa e segurança do território; b) do outro, os atores sociais, as pessoas em sociedade, na realidade; c) e o terceiro é a paisagem (fronteira), em que essa prática se

⁸² Acredita-se que há outras fronteiras na Fronteira da Paz, nas quais as representações de integração fronteiriça não façam tanto sentido no cotidiano. Em que pese esse não seja o objeto de análise da pesquisa, acredita-se que algumas hipóteses sobre as fronteiras entre os fronteiriços, ou as fronteiras entre os “do centro” e os “das vilas”, poderão ser fios condutores para futuras pesquisas.

desenvolve, entendida não como mero cenário, mas parte constitutiva do objeto de análise. Considera-se que esses polos formam uma rede de fluxos onde os próprios limites originam outros trajetos e arranjos sociais em diferentes escalas, criando um dispositivo que, no sentido proposto por Foucault (2012), é um conjunto heterogêneo de elementos discursivos ou não, no qual existem dinâmicas, mudanças de posições e de funções. Explica Foucault o que é um dispositivo:

Através deste termo tento demarcar, em primeiro lugar, um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre estes elementos. (FOUCAULT, 2012, p. 244)

Analisar a Fronteira como dispositivo é reconhecer sua multiplicidade de linhas e contornos, nesse sentido, ela é território, é matéria, linha visível, assim como é um conjunto de indivíduos, de fluxos de pessoas e mercadorias, de discursos, de leis, de técnicas de governo, de medidas administrativas, proposições morais, filosóficas, linhas de enunciação, etc. Se por um lado o senso comum separa a fronteira em polos opostos, onde de um lado está o Estado e do outro um lugar hegemônico, acredita-se que as assimetrias e as oportunidades econômicas do encontro/separação desses dois Estados revelam outras fronteiras, nas quais as linhas contínuas e as rupturas formam uma complexidade de engrenagens da qual a relação causal entre a lei estatal (que coloca o limite, diz quem é brasileiro e quem é uruguaio) – que define o que é lícito e o que é ilícito – não dá conta. O Estado e os seus súditos, que obedecem ou são punidos pelo Estado, são parte de uma ficção de soberania que anula e homogeneiza as relações sociais, como ensina Foucault (2010), sobre a forma geral de poder, que vão dos tribunais à quinquilharia das punições cotidianas, das instâncias de dominação social às estruturas constitutivas do próprio sujeito. Nas palavras do autor:

Essa forma é o direito, com o jogo entre o lícito e o ilícito, a transgressão e o castigo. Quer se lhe empreste a forma do príncipe que formula o direito, do pai que proíbe, do censo que faz calar, do mestre que diz a lei, de qualquer modo se esquematiza o poder sob uma forma jurídica e se definem seus efeitos como obediência. (...) À homogeneidade formal do poder, ao longo de todas essas instâncias, corresponderia, naquele que o poder coage – quer se trate do súdito ante o monarca, do cidadão ante o Estado, da criança ante os pais, do discípulo ante o mestre – a forma geral de submissão. Poder legislador de um lado, e sujeito obediente do outro. (FOUCAULT, 2010, p.95).

A ideia de soberania como mecânica do poder estatal é definida de maneira limitativa quanto as suas fronteiras, as quais são múltiplas, mesmo a cartográfica não é sempre a mesma, ganha desenhos distintos dependendo do olhar de quem a observe. Seus contornos não são definitivos, em que pese a ficção do poder soberano do Estado, da lei que impõe o território e coloca o sujeito em um lugar de antienergia, negando outros mecanismos de poder, mais sutis, que não seguem o procedimento da lei e da punição, reproduzindo o que Foucault chama de “Monarquia Jurídica” (FOUCAULT, 2010, p. 96). Analisar a fronteira como dispositivo é buscar outros procedimentos de poder que se desenvolvem na heterogeneidade desses espaços, que não funcionam apenas pelo Direito, mas pela técnica, não pela lei, mas pela normalização, não pelo castigo, mas pelo controle, que se exercem, segundo Foucault (2010, p.100): “em níveis e formas que extravasam o estado e de seus aparelhos. Em redes das quais ele é parte pulsante na composição das linhas com as quais são desenhadas outras fronteiras e desdobramentos a partir da que pode ser chamada fronteira de Direito”.

Dessa forma, para cartografar esses novos limites e traçar um novo mapa faz-se necessário compreender a própria essência dessas linhas, seus trajetos e suas veredas. Buscando descobrir de que forma os Estados – brasileiro e uruguaio – operam em suas margens e em que medida suas técnicas de governo podem estabelecer outras fronteiras, como por exemplo, entre a soberania e sua governamentalidade e as dinâmicas sociais. Assim, no próximo capítulo são descritas e analisadas as políticas estatais brasileiras e as uruguaias para suas respectivas margens (DAS; POOLE, 2008), investigando se há um compasso destes mecanismos globais com as dinâmicas sociais, locais, da fronteira de Livramento e Rivera.

4 AS FRONTEIRAS ENTRE A GOVERNAMENTALIDADE E AS DINÂMICAS SOCIAIS NAS MARGENS DO ESTADO

4.1 OS ESTADOS E SUA FAIXA DE FRONTEIRA: SOBERANIA, DISCIPLINA E GOVERNO

A imagem da fronteira produzida historicamente é constitutiva do movimento da conquista, da fortificação e do povoamento dos “espaços vazios”, determinando a relação entre o colonizador e o colonizado que, no século XVIII, se projeta em forma de tratados e acordos diplomáticos. (JANUÁRIO, 2001, p.86).

A fronteira geográfica é uma demarcação necessária ao Estado, de espaços contingentes, rígidos, mas que produzem dinâmicas sociais envolvendo conjunturas políticas e econômicas para além das limitações cartográficas. Pelo olhar do Estado, a fronteira é o limite do território e, portanto, da soberania e população. Pelo olhar da Sociologia, pode-se pensar que o território do Estado-nação e sua soberania não se limitam ao ordenamento jurídico e aos mapas, com suas demarcações entre o nacional e o estrangeiro, entre o legal o é ilegal. Como ensina León (2013):

Las fronteras son espacios geográficos muy particulares. Gozan de una personalidad espacial propia. Desempeñan un papel que sólo a ellas les pertenece en la estructuración y funcionamiento de un territorio nacional. Son lugares de ruptura, de límite, de impermeabilización, donde termina una extensión, una jurisdicción, una soberanía y comienzan otras. (LEÓN, 2013, p. 245)

A fronteira como dispositivo possibilita investigar como essa composição moderna de Estado se dá na realidade, com a população real, que dá vida às abstrações geopolíticas e do direito. Buscando compreender afinal o que é a soberania e em que medida os seus mecanismos criam outras fronteiras a partir da geográfica, como por exemplo, entre a governamentalidade e as dinâmicas sociais da população. Nesse sentido, entender as fronteiras como *margens* (DAS; POOLE, 2004), na perspectiva de que o Estado controla as margens do seu território e se reproduz nele para preservar e promover a sua soberania por meio de estratégias políticas e administrativas para exercer o seu poder, a governamentalidade proposta por Foucault (2012). Utiliza-se a ideia de *poder* como “situação estratégica complexa numa sociedade determinada”, que nesse caso, é formada por dois Estados-nação (FOUCAULT, 2010, p.103).

Entende o autor, que:

O poder não é algo que se adquira, arrebate ou compartilhe, algo que se guarde ou deixe escapar; o poder se exerce a partir de inúmeros pontos e em meio a relações desiguais e móveis. (...) as relações de poder não estão em posição de superestrutura, com um simples papel de proibição ou de recondução. Da mesma forma que a rede das relações de poder acaba formando um tecido espesso que atravessa os aparelhos e instituições, sem se localizar extamente neles, também a pulverização dos pontos de resistência atravessa as estratificações sociais e as unidades individuais. (FOUCAULT, 2010, p.104-107)

Tradicionalmente, a fronteira é compreendida sob um olhar do poder verticalizado, como um espaço no limite, onde pode ou não haver vida humana, local no qual o Estado exerce a sua soberania sobre uma população hegemônica, a qual obedece ou não as normas que lhe são impostas. O lugar do Estado, nessa perspectiva, nega o encontro entre países e todos os fluxos de mercadorias e pessoas característicos das continuidades e descontinuidades dessas regiões.

No intuito de não reproduzir esta fórmula jurídico-normativa optou-se por evidenciar os mecanismos de poder em jogo nas fronteiras, objetivando escapar do sistema Soberano-Lei (2010) como axioma, para suspendê-lo como parte do objeto de análise, no intuito de compreender, afinal, o que é a Soberania e como o Estado opera em suas margens. Nesse sentido, defende Foucault (2010):

Permanecemos presos a uma certa imagem do poder-lei, do poder-soberania que os teóricos do direito e a instituição monárquica tão bem traçaram. E é desta imagem que precisamos liberar-nos, isto é, do privilégio teórico da lei e da soberania, se quisermos fazer uma análise do poder nos meadros concretos e históricos de seus procedimentos. É preciso construir uma analítica do poder que não tome mais o direito como modelo e código. (FOUCAULT, 2010, p. 86-87)

Entende o autor que para a compreensão dos mecanismos do poder, estes podem ser discernidos em dois pontos de referência, dois limites: de um lado as regras do direito e que delimitam o poder, e de outro, os efeitos da verdade que este poder produz, transmite e que por sua vez reproduzem-no, criando um triângulo: direito, verdade e poder (FOUCAULT, 2012, p. 179). Onde cada qual é um dispositivo para se compreender outro triângulo, objeto deste estudo: a ficção do Estado sobre as fronteiras, a realidade viva da população e as situações estratégicas e complexas nas quais a soberania opera nas dinâmicas sociais. A forma como se dá a dominação nos espaços fronteiriços, para além da ideia unilateral de poder soberano, de um (Estado) sobre os outros, e sim, das múltiplas formas de dominação que podem se exercer na sociedade por meio de práticas institucionais e sociais. Como explica Foucault (2012, p. 181): “Portanto, não o rei em sua posição central, mas os súditos em suas

relações recíprocas: não a soberania em seu edifício único, mas as múltiplas sujeições que existem e funcionam no interior do corpo social”.

A ideia de soberania está vinculada a uma forma de poder exercido sobre a terra seus produtos, sobre o território, bens e riquezas que devem ser preservados e controlados. O olhar por meio desta lente de poder estigmatiza as regiões de fronteira como “terras sem leis” ou “terras de ninguém”, sendo que sua existência se dá em razão das legislações e da presença do Estado. A questão é que a partir dele, do Estado, e sua soberania, os fluxos fronteiriços se articulam e transformam estes territórios em espaços vivos, constituídos por diversas formas de poder, de sistemas locais e dispositivos estratégicos das quais o controle por meio da soberania não dá conta, demandando outras formas de poder, apresentadas por Foucault (2012) como disciplinares, as quais estão vinculadas aos corpos dos indivíduos e aos seus atos. Nas palavras do autor:

Este novo tipo de poder, que não pode mais ser transcrito nos termos da soberania, é uma das grandes invenções da sociedade burguesa. Ele foi um instrumento fundamental para a constituição do capitalismo industrial e do tipo de sociedade que lhe é correspondente; este poder não soberano, alheio à forma da soberania, é o poder disciplinar. (FOUCAULT, 2012, p.188)

Por ser de natureza heterogênea e e indescritível nos termos da teoria soberana, entende o autor que o poder disciplinar poderia ter causado o desaparecimento do “grande edifício jurídico” soberano do Estado. Entretanto, a ideia de soberania continuou existindo como ideologia e como princípio organizador dos ordenamentos jurídicos que, acredita-se, dão subsídios à diversidade de formas, interconectadas, pelas quais o Estado se faz presente. Mesmo quando está aparentemente ausente, sua presença está ali, na ausência, nas abstrações soberanas das leis e, em decorrência destas, da gestão (eficiente ou não) das políticas públicas. Tem-se, ao mesmo tempo, o direito soberano e o mecanismo de disciplina criando um espaço de onde nascem as práticas de poder que envolvem a soberania do Estado, sua ficção e o seu território (fronteira), suas técnicas de governo locais e globais (disciplina) e sua população (dinâmicas sociais). Sobre o Estado e sua arte de governar, explica Foucault:

Afinal de contas, o Estado talvez não seja mais que uma realidade compósita e uma abstração mitificada cuja importância é bem mais reduzida do que se imagina. Talvez. O que há de importante para a nossa modernidade, isto é, para a nossa atualidade, não é portanto a estatização da sociedade, mas o que eu chamaria de “governamentalização” do Estado. (FOUCAULT, 2008, p.144-145).

Segundo o autor, a governamentalidade é um conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, as práticas, análises e reflexões, táticas e cálculos que permitem exercer uma forma complexa de poder, na qual a gestão governamental, tendo como alvo principal a população, por saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança, não substituem a outras formas de poder como os mecanismos de soberania e de disciplina, ao contrário, estabelecem outras redes de poder. Explica o autor:

De sorte que as coisas não devem de forma nenhuma ser compreendidas como substituição de uma sociedade de soberania por uma sociedade de disciplina, por uma sociedade, digamos, de governo. Temos, de fato, um triângulo – soberania, disciplina e gestão governamental. FOUCAULT, 2008, p.142-143).

Nessa perspectiva, o triângulo envolvendo os dispositivos da soberania, das disciplinas e da gestão governamental permitem dissecar as múltiplas dimensões que se desenvolvem nas fronteiras nacionais: de delimitação e garantia do poder soberano, de organização e institucionalização dos espaços econômicos e sociais e igualmente de gestão cotidiana das populações (ALVAREZ et al, 2013). Então, a visão predominante, expressa na concepção nacionalista de fronteira, pressupõe a defesa e segurança do território, sendo enfatizada como um “órgão periférico estatal”, unido à existência dos Estados nacionais e produzindo a criação de uma franja defensivo-ofensiva que concentra as forças de cada Estado (GOLIN 2002, p.29). Como explica o autor:

O Estado moderno necessita do estabelecimento de limites bem definidos para sua área de soberania e organização. O seu território precisa ser claramente limitado, não por áreas fronteiriças, mas por linhas inconfundíveis. Essas linhas são os limites interestatais. Sem elas, o presente sistema de Estado ficaria reduzido ao caos, pois seria impossível saber-se onde terminaria a soberania de um Estado e onde começaria a do outro. (GOLIN, 2002, p. 10)

São as margens da soberania que se relacionam com outras margens, de outros Estados, ao mesmo tempo que são espaços que se formam em razão da lei e do limite, estão em movimento nos fluxos das dinâmicas sociais fronteiriças, entendendo as *margens* (DAS, POOLE, 2004) como as fronteiras reais, vivas, onde estão as pessoas e suas sociabilidades, e as *faixas* de fronteira como os espaços institucionalizados legalmente (soberanamente) para instrumentalizar as técnicas de governo. Pretende-se analisar, por meio dos dispositivos do triângulo soberania, disciplina e gestão governamental, como os Estados têm operado nas suas *faixas* e nas suas *margens*, utilizando como recorte empírico as experiências da República Oriental do Uruguai e a República Federativa do Brasil.

4.2 AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PARA AS ZONAS DE FRONTEIRAS

When the diplomats, the ambassadors who negotiated the treaty of Westphalia, received instructions from their government, they were explicitly advised to ensure that the new frontiers, the distribution of states, the new relationships to be established between the German states and the Empire, and the zones of influence of France, Sweden, and Austria be established in terms of a principle: to maintain a balance between the different European states (FOUCAULT, 2007, p. 297 apud WALTERS, 2011, p. 140)⁸³

Considera-se que o estado-nação desempenha um papel positivo, o qual se traduz em mecanismos de soberania, de disciplina e de gestão governamental que se entrecruzam em diferentes práticas e técnicas governamentais, tendo como instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança.

Nesse sentido, entende-se que as políticas públicas governamentais de segurança são uma possibilidade profícua para investigar como se dão as formas de governo do Estado, como ele opera em espaços de encontro com outros países. Em que medida suas práticas de poder, em relação aos fluxos humanos e de mercadorias, se caracterizam como de uma sociedade-soberania, ou disciplinar ou de governamentalidade, sem compreender esses dispositivos de forma higienista e, sim, analisando as nuances entre eles em processos que são, por um lado, globais, e por outro, locais. Explica Alvarez:

Ao considerar-se que o estado-nação desempenha um papel apenas negativo, que coloca obstáculos à intensificação dos fluxos humanos, própria da mundialização contemporânea, perde-se de vista um aspecto indissociável dessa mesma mundialização: que novas formas de governo dos homens também estão emergindo e que desenham novos dispositivos de poder na contemporaneidade. (ALVAREZ et al, 2013, p. 15)

De acordo com a problemática proposta pelos autores, acredita-se que as políticas públicas para as fronteiras podem revelar aspectos do presença estatal para além do caráter negativo, no qual se pressupõe que as fronteiras são exclusivamente espaços de rarefação do Estado e de ausência de controle da violência. Como disserta Carrión, ao descrever as fronteiras latino-americanas:

⁸³ Tradução Livre: Quando os diplomatas, os embaixadores que negociaram o Tratado de Westphalia, receberam instruções do seu governo, foram explicitamente aconselhados a garantir que as novas fronteiras, a distribuição dos estados, as novas relações a serem estabelecidas entre os estados alemães e o Império, e as zonas de influência da França, Suécia e Áustria a serem estabelecidas em termos de um princípio: manter um equilíbrio entre os diferentes estados europeus.

En general, las zonas de frontera se han convertido en los lugares con las más altas tasas de homicidios y de ilegalidades de nuestros países. Tradicionalmente se las a enfrentado mediante políticas de defensa de la soberanía nacional (Fuerzas Armadas), del cierre de las fronteras para la movilidad de productos (aduanas) y personas (migración) y de fortalecimiento de orden público (policía), todas ellas de ámbito nacional que no reconocen las demandas de la región fronteriza. (CARRIÓN, 2013, p.13).

Nesse contexto, indaga-se acerca das formas de exercício do poder nestas regiões que são a faixa de limite da soberania, mas também são as margens, com os conflitos específicos que aí surgem, bem como as formas diferenciadas de ação dos múltiplos atores, inclusive públicos, que atuam nesses contextos. (ALVAREZ et al, 2013, p. 16).

A temática da segurança nas fronteiras está na pauta das agendas dos governos latino-americanos como estratégia de segurança, de integração e de defesa, não necessariamente nessa ordem, dependendo do país e de suas fronteiras. Para compreensão destas “novas” questões sobre o Estado nas suas faixas de fronteira, são descritas, analiticamente, no próximo ponto, as políticas públicas de segurança para as fronteiras dos Estados do Uruguai e do Brasil, assim como as legislações e articulações políticas no poder executivo e legislativo, no nível nacional, acerca desta temática.

4.2.1 As políticas brasileiras de segurança

Na última década novas formas de gestão política dos espaços fronteiriços têm sido propostas pelo governo federal, onde suas propostas e mecanismos de atuação são promovidos pelo Ministério de Justiça (Brasília) e, em tese, não estão vinculados unicamente ao Exército e a defesa do territórios. As propostas apresentadas estão voltadas ao combate dos crimes transnacionais como o tráfico de drogas e de armas, o abigeato, o contrabando, etc., articulando, com os governos dos estados que fazem parte da faixa de fronteira, estratégias político-administrativas com preocupações relativas ao controle dos fluxos da criminalidade.

A faixa de fronteira é delimitada constitucionalmente como espaço de regulação especial por parte do Estado brasileiro, está regulada da seguinte forma na Constituição Federal de 1988:

Art. 20. São bens da União: § 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei (BRASIL, 1988, p.12).

Os principais instrumentos legais que regulamentam a ocupação da faixa de fronteira brasileira são: a Lei nº. 6.634, de 2 de maio de 1979 e o Decreto nº. 85.064, de 26 de agosto de 1980, que consideram a Faixa de Fronteira como área indispensável à Segurança Nacional. A legislação tipifica situações ligadas ao uso do território nos 150 km da faixa para protegê-lo de possíveis ameaças externas, especialmente no que tange: à alienação e concessão de terras públicas, aos serviços de radiodifusão, às atividades de mineração, à colonização e loteamentos rurais, às transações com imóveis rurais envolvendo estrangeiros, à participação de estrangeiros em pessoa jurídica brasileira e, destoando um pouco dos tópicos anteriores, ao auxílio financeiro aos municípios da faixa de fronteira⁸⁴.

A demarcação do espaço físico é essencial às formulações de projetos e políticas de segurança para além da defesa nacional, tendo em vista que está na linha demarcatória de controle da fronteira-limite, a ideia de segurança é mais ampla e se estende para o que acontece dentro do território como desdobramento dos fluxos de mercadorias e pessoas. Historicamente, as fronteiras brasileiras sempre foram um “problema” do Exército, o qual, aliás, é quem se está presente em grande parte da extensão territorial dos cerca de dezessete mil quilômetros de fronteira, nos quais encontram-se populações isoladas e sem serviços básicos dos governos. O Exército brasileiro acaba realizando um papel fundamental em comunidades que sobrevivem com toda sorte de carências e falta de estrutura, como é o caso das fronteiras da região amazônica, dos estados de Roraima, do Pará, do Amapá, do Mato Grosso entre outros.

Em junho de 2011, o governo federal, por meio do Decreto n. 7.496, instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras (doravante PEF), pelo qual buscava “o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (art. 1º). A diretriz que norteia o decreto claramente aponta para a necessidade de integração: “I – a atuação integrada dos órgãos de segurança pública e das Forças Armadas; e II – a integração com os países vizinhos” (incisos I e II do art. 2º). Evidencia-se, também, que as questões de afirmação e defesa da soberania passam a ter uma nova composição com o envolvimento de outras instituições de segurança pública, como as polícias militares e civis, tanto no âmbito estadual quanto municipal. O PEF cria esferas de articulação política nas quais as Forças Armadas e as demais “forças” de segurança pública fazem parte, como é o caso da criação dos Gabinetes de Gestão Integrada – GGIF e os Centros de Operações Conjuntas – COC, nos quais, internamente não há hierarquia entre as instituições e as decisões são tomadas por consenso, como descreve o Art. 5º do

⁸⁴ A partir deste decreto lei, que prevê um auxílio diferenciado para as faixas de fronteira, muitos municípios, especialmente do sul do Brasil, buscaram politicamente a sua “identidade” fronteira, mesmo estando a mais de 100 km da linha demarcatória.

Decreto n. 7.496: “As ações do Plano Estratégico de Fronteiras serão implementadas por meio de: I - Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira – GGIF; e II - Centro de Operações Conjuntas – COC”.

Assim, a proposta do PEF é que o trabalho desenvolvido pelas Forças Armadas e pelos órgãos de segurança pública possua um comando único a partir do Centro de Operações Conjuntas (COC), sediado no Ministério da Defesa, em Brasília. O que possibilita uma coordenação nacional das ações operacionais de controle, de fiscalização e de inteligência policial em toda a extensão da faixa de fronteira.

São investimentos em novas estratégias para integrar esforços e criar uma experiência de atuação conjunta no enfrentamento da criminalidade na faixa de fronteira. A formulação do PEFRON apresenta uma gramática que já havia sido adotada pelo Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI em 2008, no qual os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais e Estaduais eram centrais na articulação de diferentes instituições, com a participação de representantes da sociedade, dos movimentos sociais organizados e do terceiro setor, como ONGs, Oscips, Associações de Moradores, Fundações, etc.

Nesse mesmo período, observa-se que as iniciativas clássicas de soberania e de defesa de território começam ter outros movimentos paralelos, nos quais outros instrumentos de segurança pública e de gestão passam a fazer parte: a criação do Policiamento Especializado de Fronteira (PEFRON), em 2009, também conhecido como Pronasci Fronteiras, que tinha como objetivo criar grupos especiais para atuar na prevenção e na repressão nas regiões de fronteira. Foi a iniciativa anterior ao Plano Estratégico de Fronteiras lançado em 2011, visava promover igualmente a cooperação entre União, estados e municípios e entre as diferentes instituições de segurança pública com os objetivos específicos voltados à melhoria da gestão da área de segurança por meio da integração, para ações coordenadas, dos diversos atores envolvidos, como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Civil do Estado e a Polícia Militar.

O Ministério da Defesa, entende Alvarez et al (2013), adotou algumas medidas no sentido de promover um novo tipo de gestão das áreas fronteiriças, como se evidencia não só pela participação no Plano Estratégico de Fronteiras, como pelas alterações no Projeto Calha Norte, que foi criado em 1985, voltado basicamente para os aspectos militares e que em 1997 se transformou em Programa Calha Norte (PCN).

O Programa busca formalmente implementar o que o Exército já vem desenvolvendo em grande parte das fronteiras de forma improvisada, a presença do “poder” público na região amazônica, tendo em vista que o “poder” soberano já está presente. A proposta visa

proporcionar assistência as suas populações fronteiriças, especialmente as dos estados do Amapá, Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima e os municípios da Calha Norte do rio Amazonas, no estado do Pará e a Ilha do Marajó. Explica o autor Alvarez et al (2013), sobre o Programa Calha Norte:

O Programa atua em duas vertentes: uma civil e outra militar. Nesta última, recursos orçamentários são alocados para o Exército, a Marinha e a Aeronáutica implantarem e ampliarem suas unidades nessa região. Na civil, o Ministério faz convênios com estados e municípios para projetos de infraestrutura básica, complementar e a aquisição de equipamentos, que servirão de polos irradiadores do desenvolvimento social sustentável. Os recursos são destinados, por exemplo, para construção de bibliotecas, de creches, de hospitais, de rodoviárias nos municípios conveniados. (ALVAREZ et al, 2013, p.21)

Ao mesmo tempo em que se mantêm os mecanismos do poder soberano de defesa do território, outros elementos de gestão e de governamentalidade vão compondo a paisagem das políticas públicas para as fronteiras brasileiras para o controle da criminalidade, chamada de transfronteiriça.

Nos últimos cinco anos, as ações do governo federal destinadas à faixa de fronteira intensificaram-se de modo expressivo, priorizando investimentos em ações periódicas de articulação política, objetivando a realização de apreensões de drogas, mercadorias e armas como estratégia de repressão e diminuição da criminalidade. Visando transformar o PEFRON em uma política pública, a Secretaria Nacional de Segurança – SENASP, criou a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (doravante ENAFRON), que, em tese, está vinculada à outras iniciativas do governo federal para as fronteiras, como o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras – SIS Fronteiras, lançado em 2005 pelo Ministério da Saúde; e um conjunto de intervenções implantado pelo Ministério da Integração Nacional, que iniciou em 2009, por meio do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, fazendo a alocação específica de recursos para o desenvolvimento regional e projetos transfronteiriços. Entretanto, não foram observadas ações na prática que evidenciassem o vínculo efetivo.

Ao que parece, a ENAFRON é uma criação técnica, que objetiva implementar as normativas do Decreto que criou o Plano Estratégico de Fronteiras. Nesse sentido, a estratégia possui duas frentes principais, as quais estão sendo desenvolvidas concomitantemente, denominadas aqui como uma *de Defesa* e a outra *de Gestão*:

a) a primeira está voltada à fortificação do policiamento e da defesa na faixa de fronteira, seja ele realizado pelo Exército ou pela Polícia Federal, com investimentos em

armamentos e equipamentos em geral, valorizando corporações, realizando ações extraordinárias de controle nas cidades-gêmeas, contabilizando as apreensões de armas, drogas e mercadorias como os resultados esperados;

b) a segunda segue o formato do que pode se entender como a formulação de uma política pública, investe em diagnósticos sobre a situação da segurança nas fronteiras, cria organogramas de possíveis articulações políticas no nível federal, estadual e municipal, faz convênios com agências internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, financia eventos periódicos sobre a temática de norte a sul do país, bancando o deslocamento e a estadia de gestores, policiais e convidados das mais diversas regiões. Nesse caso, os resultados são apresentados pelos coordenadores dos GGIFs e pelo grau de “integração” política dos estados e municípios fronteiriços.

Em relação à sua arquitetura política, a ENAFRON se utiliza de uma metodologia muito parecida com a empregada pelos gestores do Programa Nacional de Segurança com Cidadania, quando da implementação de seus projetos nos anos de 2008-2009. As ações propostas alternavam elementos de “Tolerância Zero” e de “Nova Prevenção” (ALMEIDA, 2007), e investiam alto em eventos e articulações políticas, como foi o caso das conferências municipais e estaduais de segurança, preparatórias da I Conferência Nacional de Segurança Pública, em 2009, cujas diretrizes e princípios não foram implementados, assim como as ações do PRONASCI não tiveram continuidade na grande maioria dos estados e municípios brasileiros.

No caso da ENAFRON, suas frentes de atuação estão alicerçadas em dois focos principais: o combate da criminalidade e a defesa do território brasileiro. Mesmo quando as energias estão direcionadas à promoção da integração política entre as instituições, o fim é sempre o controle dos crimes transnacionais, especialmente do contrabando e do tráfico. Acredita-se que essas técnicas de governo “diplomáticas” são os meios pelos quais o governo central, por meio de acordos envolvendo dispositivos de segurança, faz a sua política “externa” em direção à soberania que está na fronteira, a das Forças Armadas. Nas fronteiras, diferente do que propõe a ideia de Gabinete de Gestão Integrada da Fronteira, há hierarquia e o poder soberano sempre foi do Exército, mesmo nos momentos em que outros mecanismos menos autoritários são utilizados, como é o caso do Programa Calha Norte, a intenção é o controle daquele território pelo Estado, tendo em vista que, segundo o PCN, as forças estatais não estão suficientemente presentes e a população local está migrando para outros lugares por falta de serviços públicos básicos, fornecidos subsidiariamente pelo Exército.

Nesse sentido, as principais ações, entendidas como dispositivos de segurança pública e de defesa, envolvendo a Secretaria Nacional de Segurança – Senasp e as Forças Armadas são: Operação Sentinela (Polícia Federal) e Operação Ágata (Ministério da Defesa).

A Operação Sentinela é realizada pela Polícia Federal em parceria com a Polícia Rodoviária Federal, Polícias Civil e Militar dos onze estados fronteiriços, além de órgãos como o IBAMA⁸⁵, Forças Armadas e CENSIPAM – Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia. O objetivo da operação é a repressão aos crimes praticados na faixa de fronteira. Suas ações visam combater o tráfico de drogas e de armas, a entrada de produtos ilícitos no país, a saída irregular de riquezas e outros crimes transfronteiriços.⁸⁶ Não possuem uma estratégia de ação única, trabalham de forma investigativa e ostensiva na apreensão de criminosos e mercadorias. São ações policiais de desmatelamento de quadrilhas envolvidas com o crime organizado transnacional. Nas cidades-gêmeas mais populosas, a Operação Sentinela está sendo desenvolvida desde 2010 no intuito de aumentar e qualificar o efetivo policial, comprar equipamentos e intensificar o controle nos trechos das linhas de fronteira tradicionalmente utilizados para atividades ilegais como o contrabando, o descaminho, o tráfico de drogas, etc. A política do Estado se resume a este trabalho ostensivo de defesa de território e de investigação de crimes transnacionais realizados pela Polícia Federal, que desenvolve seu trabalho em espaços onde atualmente é o próprio contrabando e descaminho que sustenta economicamente a população local. Cabe lembrar que é de responsabilidade da Polícia Federal cuidar de todos os procedimentos burocráticos relacionados às autorizações de entrada e saída do Brasil, mesmo sendo turistas ou passantes originários de países do MERCOSUL⁸⁷, a apresentação da documentação e o registro é obrigatório. Ainda são os responsáveis pela elaboração de passaportes e todos os trâmites relacionados à presença de estrangeiros no país.

Dessa forma, as operações envolvendo as instituições de segurança federais nas fronteiras reafirmam a soberania do Estado, combatem o crime transnacional por meio de suas operações e técnicas governamentais de executar as normas, implementar o Direito, punindo, fiscalizando, cobrando, etc. Nesse contexto, os agentes federais também desenvolvem práticas disciplinares que dizem respeito aos indivíduos e aos seus fluxos que extrapolam a soberania

⁸⁵ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente.

⁸⁶ Alguns resultados do primeiro ano dessas operações já foram divulgados como de sucesso pelo governo federal, como o fato da apreensão de drogas ter aumentado quatorze vezes em comparação com os primeiros cinco meses do ano, foram apreendidas 115,3 toneladas de drogas na faixa de fronteira durante o período das operações: junho ao início de dezembro de 2011.

⁸⁷ Em tese, a partir da criação do Mercado Comum do Sul, a população dos países signatários do Tratado não precisariam de autorização policial para viajar de um país a outro.

brasileira, é o controle da presença física, individual no país. Demarcando prazos de permanência e impondo critérios para a mesma. A atuação da Operação Sentinela, compreendida no sentido amplo, tendo em vista os atores envolvidos nas práticas de combate ao crime, mas também de controle de migração, revela elementos que demonstram como o Estado pode operar a partir do triângulo de dispositivos (soberania, disciplina e governamentalidade) concomitantemente. Envolvendo distintos atores e técnicas de governo em um circuito que tem como pano de fundo a lei constitucional, que no seu Art. 144, § 1º, I, II, III e IV determina qual a competência da Polícia Federal no Brasil, são elas: a) apurar as infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; b) prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; c) exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; d) exercer com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Por outro lado, a Operação Ágata⁸⁸, desenvolvida pelas Forças Armadas, inicialmente teve como objetivo de garantir a presença do Estado e oferecer apoio logístico às ações da Operação Sentinela do Ministério da Justiça, entre as ações desenvolvidas estavam: a patrulha por terra e fluvial pelos 16.886 km de fronteira, a destruição de garimpos ilegais e de pistas de pouso clandestinas, etc. Instituída com uma das ações do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) pela presidenta Dilma Rousseff, a operação Ágata é mantida sob o comando do Ministério da Defesa e coordenada pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). A execução cabe à Marinha, ao Exército e à Força Aérea Brasileira (FAB), com o apoio de 12 ministérios, cerca de 20 agências governamentais, forças policiais e agentes de dez estados e 710 municípios.

A Operação Ágata se transformou na principal ação militar de segurança pública nas fronteiras, possui caráter episódico, realizando o controle nas fronteiras de forma ostensiva. Já realizou oito edições, a última, a oitava, realizou-se com o intuito de preservar as fronteiras brasileiras no ano da Copa do Mundo, em 2014. Foram envolvidos mais de trinta mil militares por toda a faixa de fronteira brasileira. Nas fronteiras sulinas foram colocadas barricadas nas estradas com tanques de guerra do exército junto às saídas/entradas das cidades-gêmeas, e em

⁸⁸ Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/operacao-agata/>. Acesso em: 28 set. 2013.

alguns pontos estratégicos junto de postos da Polícia Rodoviária Federal, onde os automóveis, os ônibus e os caminhões eram revistados durante um período que durou cerca de quinze dias. A estrutura padrão pode ser observada na foto abaixo:

Figura 12 - Foto da Operação Ágata 8 no Arco Central

Fonte: <http://www.topmedianews.com.br/policia/noticia/>

Acompanhou-se a operação em dois pontos da região fronteira de Sant’Ana do Livramento com Rivera, um na saída/entrada da cidade, junto ao posto da Polícia Rodoviária Federal, e o outro a 100 km dali em direção à Porto Alegre, nas proximidades da cidade de Rosário do Sul, perto de um cruzamento das estradas que levam ao Uruguai e à Argentina, pela fronteira da cidade de Uruguaiana. Conforme o relato abaixo:

O primeiro posto de controle da Operação Ágata que realizou a “vistoria” no carro foi o da cidade de Rosário, na direção Porto Alegre – Livramento, era de noite, não havia iluminação na estrada, mas era possível visualizar os tanques do exército bloqueando a pista. Paramos e rapidamente três militares armados cercaram o automóvel, pediram os documentos, eu estava dirigindo, o meu namorado, uruguaio, proprietário do carro brasileiro, estava com a carteira de motorista e de identidade uruguaias vencidas, ele apresentou o documento profissional de médico, fomos especialmente simpáticos e “deixei escapar” que era advogada, antes de descer do carro. Interpretamos o legítimo casal “do bem”, feliz com o trabalho das Forças Armadas. O tom da conversa mudou imediatamente, tínhamos duas malas no bagageiro, as quais não foram abertas, tampouco foi revistado o banco de trás do carro ou os forros e tapetes. Não houve nenhuma desconfiança, mesmo sendo um casal de nacionalidades diferentes, com documentações vencidas e diferentes residências e domicílios entre Rivera, Livramento e São Paulo, etc. Se estivéssemos transportando dinheiro, pedras preciosas, cocaína, armas ou qualquer outra coisa que coubesse no interior do carro, passaria despercebido.⁸⁹

São políticas de defesa de território pensadas a partir de Brasília e desenvolvidas no âmbito nacional, mesmo que sua intervenção seja na fronteira, os interesses são globais e não locais, a preocupação é com o impacto que os crimes transnacionais têm no grandes centros e

⁸⁹ Diário de campo, Sant’Ana do Livramento, maio de 2014.

nas demais regiões do Brasil. Foram instaladas câmeras de monitoramento nas estradas para contabilizar o fluxo de veículos nas regiões fronteiriças. Sabe-se quantos veículos e pessoas atravessam a fronteira, mas não se sabe quem são esses indivíduos e qual a relevância desta fronteira para suas atividades. Nessa lógica, os instrumentos estatais de segurança reproduzem a desigualdade social e econômica, como pode se evidenciar na pesquisa de campo:

Passamos mais duas vezes pelo controle da Operação Ágata 8 instalado em Rosário do Sul e não fomos parados, ao observar os veículos que estavam sendo revistados, verificamos que todos tinham mais de dez anos, inclusive os caminhões, os carros importados e luxuosos que passavam vindo ou indo em direção à Rivera passavam sem dificuldades, rapidamente. Pelo posto de Livramento, passamos quatro vezes, em duas delas estávamos de carro e não fomos parados, em outra passamos em um ônibus intermunicipal de uma empresa muito humilde, para dizer o mínimo. O veículo, lotado de passageiros, não possuía cintos de segurança e banheiro, não foi parado pela operação Ágata 8, que desconsiderou algo que me parece ser essencial no controle de crimes transnacionais, o trajeto que o ônibus percorre. Nesse caso, ele inicia a viagem saindo da Rodoviária de Livramento, onde não há controle algum, passando por mais de cinco municípios fronteiriços como Dom Pedrito, Bagé, Pinheiro Machado, Ulha Negra e Pelotas, entre eles as cidades com maior produção agropecuária do estado do RS, as quais fazem fronteira rural, sem controle algum, com o Uruguai, espaços onde há muitas possibilidades de negócios em diferentes escalas. Ainda nesse percurso, o ônibus possui seu destino final na cidade portuária de Rio Grande, ou seja é possível que pessoas e mercadorias venham de Montevideo, cidade também portuária, até Rivera, atravessem a linha divisória até a rodoviária de Livramento (oito quadras) e de aí sigam até o porto de Rio Grande sem nenhuma fiscalização. No auge da Operação Ágata 8.⁹⁰

No caso da Operação Ágata 8, as técnicas de segurança são o controle material e direto das movimentações, aplicando o direito e punindo imediatamente aos que descumprem as normas do território brasileiro. Mas o que foi evidenciado na realidade sulina é que a metodologia da Operação possuía características disciplinares, fazendo uma gestão personalizada do controle, priorizando uns, deixando de lado outros. Há elementos de soberania, o Estado está ali presente para dar vida às suas normas, operacionalizando-as, entretanto, a forma como o faz utiliza de técnicas de segurança onde o Estado seleciona de forma disciplinar, no contato real, a forma como será feito o *approach* em cada caso. Abaixo, outro relato da operação Ágata 8:

Saindo de Livramento, avistamos de longe a estrutura do posto de controle da Operação Ágata 8, em frente ao Posto da Polícia Rodoviária Federal, com tanques do Exército, barracas (aquelas verdes, as mesmas usadas antigamente pelas campanhas de vacinação nas praças), havia cerca de trinta militares, talvez mais. Fomos parados, o automóvel foi cercado imediatamente, estávamos em um carro zero quilômetro importado, pediram documentos, dessa vez não demonstramos simpatia, pelo contrário, eu desci rapidamente demonstrando que estava preocupada com a bagagem e queria controlar o que estava acontecendo, havia três malas, no

⁹⁰ Idem.

banco de trás do carro trazíamos mochilas e sacolas. Os militares abriram uma mala e olharam superficialmente, não a tocaram; pediram para olhar uma mochila, a qual foi aberta metade de um dos seis compartimentos. Levaram os documentos para dentro da barraca verde. Ficamos observando o que acontecia nos outros veículos. O carro da frente, era um veículo com mais de quinze anos, argentino e estava lotado, eram cinco passageiros adultos, e nenhuma bagagem, nada, o porta-malas estava completamente vazio. Os militares olharam com indiferença para o porta-malas vazio e o fecharam, sem levantar o forro ou algo do tipo, os argentinos se acomodavam para seguir viagem. Enquanto isso, passava pelo campo, ao lado da BR onde estávamos, um trator de grande porte, tranquilamente, sem nem olhar para os “olhos” da Ágata 8. Nossa fantasia é que o trator que trazia, nos seus pneus gigantes, armas e munições vindas do porto de Montevideo, e iria se encontrar com o carro argentino de bagageiro vazio para carregá-lo depois do controle policial, tranquilamente.⁹¹

A observação participante nas ações da ENAFRON evidenciaram que o Estado brasileiro trabalha com ficções, representadas pela *faixa* fronteira constitucional e nas técnicas governamentais elaboradas, como fruto de articulações políticas dos governos centrais do país. A governamentalidade se utiliza de mecanismos de segurança que visam à padronização no emprego de técnicas e procedimentos policiais, com a finalidade de reforçar o policiamento e controle de acesso na *faixa* de fronteira brasileira como tudo, desconsiderando o local e, por sua vez, gerando desencontros entre o Estado-nação e a realidade de suas *margens*, como explica Ramirez (2013), ao analisar os aspectos globais e locais das políticas para as fronteiras,

Aunque la elaboración o ejecución de políticas fronterizas requier de la concertación entre lo local y lo nacional, entre estos dos niveles suelen predominar, más bien, los desencuentros. (...) El desencuentro comienza desde la comprensión misma de las fronteras. (RAMÍREZ, 2013, p.282)

Nesses desencontros de concepções, formam-se outras fronteiras, como por exemplo, a fronteira entre a governamentalidade, representada aqui pelas políticas públicas de segurança, e as dinâmicas sociais da fronteira “real”, vivida nas margens onde os fluxos de pessoas e mercadorias acontecem.

A ficção do Estado brasileiro mata a fronteira viva e trata esses espaços como independentes dos atores locais e suas sociabilidades fronteiriças. Nesse sentido, alguns autores, como Carrión (2013) e Ramírez (2013), entendem que as atuações de políticas públicas no âmbito supranacional causam mais desencontros e descaracterizam a interação local, criando distâncias entre as percepções locais, das *margens* e dos projetos nacionais para às faixas de fronteira.

⁹¹ Diário de campo, Sant’ana do Livramento, maio de 2014.

Entende Carrión (2013) que este descompasso tem criado alguns “problemas” para as políticas de segurança nas fronteiras na América Latina, tipifica o autor:

- a) as principais políticas para as regiões fronteiriças são de segurança nacional e raramente de segurança cidadã (de convivência e não enfrentamento);
- b) os meios de comunicação invisibilizam e estigmatizam as fronteiras, produzindo uma agenda pública distorcida;
- c) as condições de vida da população são ignoradas em detrimento das razões de Estado e de Segurança Nacional;
- d) as políticas convertem as fronteiras em limites excludentes/barreiras e não em espaços de integração, onde pode ser observada e até regulada a economia de fronteira. (CARRIÓN, 2013).

Considera-se que os problemas/hipóteses acima e suas nuances são evidenciáveis na experiência do Brasil, a partir da ENAFRON e de seus desdobramentos. Em primeiro lugar, em relação à formulação conceitual e ideológica de uma governamentalidade de segurança pública, no que se refere à promoção da cidadania e às políticas de segurança para fronteiras. Entende-se que a hipótese do autor se confirma na realidade brasileira, tendo em vista que, atualmente, na faixa de fronteira, mais municípios possuem ações ligadas à ENAFRON que as políticas cidadãs de segurança pública e prevenção da violência. Sobre estas não há informações disponíveis publicamente⁹², entretanto, sobre a ENAFRON, pode-se encontrar detalhes das quantidades de apreensões nas ações distribuídas em grande parte dos 588 municípios da faixa. Nos municípios que fazem fronteira com o Uruguai, não há nenhum caso de implementação de política pública cidadã municipal ou estadual. Entretanto, em que pese a dificuldade por causa da inexistência de dados e bibliografia, descobriu-se, em pesquisa de campo realizada no estado de Roraima⁹³, um caso onde esta a composição entre políticas fronteiriças e de segurança cidadã se evidencia nos discursos e nas práticas utilizadas como técnicas de governo: é a experiência das políticas públicas de segurança desenvolvidas no município de Pacaraima, fronteira do estado de Roraima com a cidade de Santa Elena, na Venezuela.⁹⁴

⁹² Foram consultados os sites da Secretaria Nacional de Segurança, do Ministério da Justiça e do Ministério da Defesa, no período de julho de 2014 a abril de 2015.

⁹³ Pesquisa realizada na fronteira dos municípios de Pacaraima e Santa Elena, no segundo semestre de 2014, por ocasião da participação em evento da ENAFRON, onde foi apresentada uma exposição sobre as instituições nas fronteiras da América Latina.

⁹⁴ O município de Pacaraima está localizado a 214 km da capital do estado de Roraima, Boa Vista. A região é pouco conhecida pela sua fronteira no sul e sudeste do Brasil, e sim pelas disputas em torno da Reserva Indígena de São Marcos e Raposa/Serra do Sol e pelo Monte Roraima, atração turística local que atrai turistas que seguem seu rumo pela *Gran Sabana* até o mar do Caribe. (ALMEIDA, 2014).

Figura 13 - Mapa da fronteira de Pacaraima com a Venezuela

Fonte: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2008/08/27/ult5772u678.jhtm>

Como já mencionado, o estado de Roraima tem todo o seu território na faixa de fronteira, mas essa não é sua única peculiaridade, o crescimento urbano atrelado à presença dos indígenas fez com que hoje o estado tenha 70% de suas terras decretadas como reservas indígenas. A população de Pacaraima gira em torno de 6989 habitantes, da qual a maioria são indígenas e mora em aldeias (malocas), muita delas visíveis ao longo da BR-174⁹⁵. É uma cidade com serviços precários que gira em torno do comércio, que é o principal empregador no mercado formal e informal de trabalho, incluindo as atividades dos taxistas, cambistas, contrabandistas de gasolina, etc.

Nessa paisagem, estão sendo desenvolvidas duas políticas públicas estaduais, com recursos e diretrizes da ENAFRON: é o “Programa Tolerância Zero nas Fronteiras” e a “Ronda do Interior”. Ambas se desenvolvem no âmbito municipal, uma objetiva o controle do tráfico e do contrabando na fronteira do Brasil com a Venezuela, enquanto a outra executa ações de policiamento comunitário, buscando a diminuição da violência doméstica e de incidentes envolvendo brigas e roubos em pequena escala.

Traz-se essa breve descrição no intuito de exemplificar um caso em que há ações de políticas públicas de segurança soberanas e de controle de território, ao mesmo tempo em que

⁹⁵ É a única via de ligação terrestre entre o Brasil e o Caribe, quando adentra a Venezuela passa a chamar-se *Carretera Panamericana*. Rodovia estratégica de integração entre a Região Norte do Brasil e a porção setentrional da América do Sul.

são desenvolvidas outras ações, que não desconsideram, em tese, as demandas de segurança local da população. Talvez as ações de uma política de tolerância zero prejudique a economia dos habitantes de Pacaraima, que vivem do comércio formal e informal e dos fluxos de pessoas, gasolina, moeda, etc. Mas o que se mostra peculiar são os objetos das políticas, técnicas de governo separadas para temas de segurança distintos, um voltado à defesa do território e da soberania e o outro disciplinar, realizando “rondas”, com procedimentos de proximidade entre policiais militares e cidadão. É a excessão que confirma a regra da atuação das políticas públicas estatais na faixa de fronteira brasileira, as quais estão voltadas à segurança pública, ao controle e à vigilância policial. Essas práticas podem ser encontradas em outros países da América Latina, como é o caso do Equador e da Colômbia, como relata Espinosa:

(...) insistiremos en que la expresión más visible del Estado nacional en las fronteras del Carchi está vinculada a la seguridad, es decir, al control y la vigilancia policial y militar de flujos transfronterizos. No existen políticas de Estado diseñadas y pensadas a partir de la realidad, de las necesidades y de los requerimientos, actuales y concretos, de las poblaciones de frontera. (ESPINOSA, 2008, p.223).

Uma coisa é a segurança do Estado-nação, outra é a da população. Nessa lógica, a principal crítica às políticas de segurança para as fronteiras latino-americanas é que, enquanto estas dinâmicas estruturam a vida econômica da fronteira, as ações policiais e militares buscam reprimir e separar as duas cidades de forma perpetuar a diferença, ignorando a igualdade. Para Carrión (2010, p.1) “La frontera es un escudo protector para el delincuente mientras es un obstáculo para las fuerzas del orden: en la frontera, el delito integra mientras la ley separa”.

Seguindo as demais hipóteses propostas por Carrión (2013), acredita-se que os meios de comunicação associados às políticas públicas, invisibilizam e estigmatizam as fronteiras e produzem uma agenda política distorcida. Essa discussão já foi abordada no Capítulo III, não é apenas uma suspeita sobre os processos intensos de securitarização das narrativas sobre as fronteiras, são investimentos em produzir esses espaços ficcionais. Como explica Rabossi (2013):

Tanto en la producción académica y periodística como en las ficciones, sea en novelas o en películas, la región donde confluyen los límites internacionales de Paraguay, Brasil y Argentina aparece como un espacio que condensa todos los problemas de seguridad contemporáneos. Terrorismo islámico, mafias transnacionales, narcotráfico, tráfico de armas, piratería, contrabando, lavado de dinero y artículos robados. (RABOSSA, 2013, p.167)

Nesse sentido, na pesquisa desenvolvida por Silveira (2012), a autora demonstra que as reportagens jornalísticas imunizam a sociedade diante da alteridade fronteiriça, gerando estigmas e ficções que não traduzem a realidade desses espaços. Da mesma forma que as políticas públicas o fazem, como será proposto no decorrer deste capítulo.

A terceira e quarta hipóteses do autor afirmam que as condições de vida da população local das fronteiras são ignoradas em detrimento das razões de Estado e de Segurança Nacional. Assim como, as políticas convertem as fronteiras em limites excludentes/barreiras e não em espaços de integração, onde podem ser observadas e até reguladas as economias de fronteira. Tais proposições vêm ao encontro do que está sendo evidenciado até este ponto de descrição e análise das políticas públicas de segurança brasileiras, ou seja, a ideia de que há uma fronteira entre: a ficção soberana de *faixa de fronteira*, a qual se revela na análise da sua governamentalidade, e as dinâmicas sociais das *margens*, da fronteira vivida. Para tanto, a compreensão de dispositivos como “espaços de integração”, “limites excludentes” e “economias de fronteira” serão fundamentais no percurso do estudo aqui proposto.

Nesse caminho, tendo em vista que a fronteira é o espaço limite de duas soberanias, no próximo ponto são descritas e analisadas as políticas públicas da República Oriental do Uruguai para suas fronteiras. O objetivo é desenhar uma arquitetura político-administrativa da segurança do plano macro dos dois países, para, em um segundo momento, chegar na fronteira como união/separação e criação de *margens*.

4.2.2 As políticas uruguaias de segurança para as fronteiras

No que diz respeito à situação da segurança pública como um todo, inicialmente, é fundamental salientar que o Uruguai possui uma das taxas delitivas mais baixas da América Latina, mas sua percepção de insegurança é a segunda mais alta da região, só perde para Venezuela, onde a segurança pública é a principal preocupação social e o tema central do debate político. O país tem a taxa de homicídios de 6 para cada 100.000 habitantes, na América do Sul só não é mais baixa que a da República do Chile e, apesar disso, a percepção de insegurança entre os cidadãos uruguaios é surpreendentemente alta.

Segundo pesquisa de maio de 2012, realizada pela *Corporación Latinobarómetro*⁹⁶, o Uruguai tem um dos maiores distanciamentos regionais do país entre o nível de percepção da insegurança e o número de entrevistados que afirmaram ter sido vítimas de violência. Em

⁹⁶ Corporação Latinobarómetro. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em: jul. 2014.

torno de 40% dos entrevistados qualificou a segurança cidadã como o principal desafio a ser enfrentado pelo país, e 84% disse que a criminalidade tem piorado nos últimos meses.

Alguns estudos apresentados pela mídia uruguaia⁹⁷ encontram possibilidades para compreender esta percepção aparentemente “distorcida”. No ano de 2013, por exemplo, uma pesquisa identificou que os residentes da cidade de Montevidéu estão mais propensos a qualificar o país como “*muy peligroso*”, da mesma forma que os entrevistados das maiores cidades da Colômbia, como Bogotá e Medellín. A diferença é que cada uma destas produz cerca de dez vezes mais assassinatos por ano.

Acredita-se que este fenômeno vá mais além de uma percepção, tendo em vista que a população uruguaia tem testemunhado outros tipos de violência para além dos homicídios. Segundo o monitoramento governamental do Observatório Fundapro⁹⁸, o número de roubos registrados no país aumentou consideravelmente, foram computados ao redor de 8.500 em 2002 e o número cresceu para 16.812 em 2012, um aumento de 200 % na última década. Em outra pesquisa, intitulada “*Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*”, divulgada no ano de 2013 em Nova Iorque pelo PNUD, o Uruguai se sobressai também em relação à percepção da deterioração da segurança, com 55,2% das respostas, unicamente superado pela República Dominicana (64,8 %), Venezuela (58 %) e México (55,9 %). A pesquisa informa que mesmo sendo baixo o número de uruguaios que afirmam ter sido vítimas de roubo com violência, apenas 19,7 %, o país lidera a porcentagem em relação aos roubos sem violência na região, com 64,31 %.

Nesse contexto geral, onde o tema da criminalidade está latente no país, as políticas de segurança para fronteiras não fazem parte de uma agenda prioritária do governo uruguaio; diferente do Brasil, esta temática/demanda tem estado presente em outras esferas do Estado, como nas comissões de segurança no Poder Legislativo e no Ministério de Desenvolvimento Social – MIDES, ligado à Presidência da República.

O Uruguai não possui uma legislação que determine a faixa⁹⁹ de fronteira como um espaço de defesa e de segurança nacional, por consequência, tampouco tem uma Estratégia Nacional de Fronteiras ou uma Política Nacional de Fronteiras. Para dar conta das dinâmicas criminais que envolvem fronteiras, não só as geográficas, mas também virtuais, envolvendo Estados além-mar, o Estado uruguaio, por meio do poder executivo, tem investido em estratégias heterogêneas, por um lado de políticas de segurança tradicional de defesa, e por

⁹⁷ Jornal EL PAÍS. Disponível em: www.elpais.org.uy. Acesso em: jul. 2014.

⁹⁸ Observatório. Disponível em: <http://seguridad.observatoriofundapro.com/>. Acesso em: jul. 2014.

⁹⁹ O que há é uma delimitação para aplicação do Acordo Binacional relacionado aos direitos dos cidadãos fronteiriços, já discutido no Capítulo III deste estudo.

outro de desenvolvimento social, esta última marca registrada dos últimos dois mandatos frente-amplistas.

Durante a pesquisa de campo na cidade de Montevideu, ficou evidente que a maior preocupação dos gestores do governo possui uma preocupação real sobre o debate acerca do que é a “segurança” nas fronteiras, qual o seu objetivo e em que medida ela afetaria a população.

Dessa forma, propõe-se apresentar as características principais dessas ações quanto a sua estrutura operacional e sua concepção política, utilizando três categorias como políticas “ideais”¹⁰⁰. Construídas por meio dos dados empíricos coletados e através das quais buscar-se-á analisar em que medida os dispositivos do triângulo foucaultiano – soberania, disciplina e gestão governamental – se revelam nessas políticas públicas¹⁰¹, para, posteriormente, apresentar alguns pontos onde, acredita-se, as políticas de segurança uruguaia e brasileira se aproximam e se distanciam. São elas: a) Controle das Fronteiras e MERCOSUL; b) Segurança Cidadã e/ou Defesa nas Fronteiras; e c) Desenvolvimento Social nas Fronteiras.

4.2.1.1 Política de Controle das Fronteiras e MERCOSUL

¿Querés que te diga qué es para mí el Mercosur?
Es para los grandes sinvergüenzas, ese es el Mercosur.
A nosotros nos prohíben que pasemos pollos para comer en nuestra casa. (...) ¿Y estos camiones que pasan?
Porque uno los ve, no sabe, pero se imagina. (...) Los camiones van y vienen. Ése es el Mercosur para mí. Para sinvergüenzas.
¿Quiénes son? Y, los grandes.¹⁰²

As políticas de segurança para as fronteiras uruguaias são de competência dos Ministérios de Defesa (MD) com as Forças Armadas (*Ejército Nacional*, *Armada Nacional*¹⁰³ e *Fuerza Aérea Nacional*) e as Polícias Naval e Aeronáutica; e do Ministério do Interior (MI)¹⁰⁴ com a Polícia Nacional (MI). O Uruguai possui apenas uma corporação policial civil,

¹⁰⁰ No sentido weberiano, as categorias podem ser totalmente separadas teoricamente para uma melhor compreensão e análise, entretanto na realidade empírica isso não é possível, tendo em vista as relações e as dinâmicas sociais envolvidas. Reafirmando o evidente: que a teoria jamais dará conta da realidade, é apenas um instrumento para produção de conhecimento.

¹⁰¹ A ideia de política pública aqui utilizada se refere às ações de desenvolvidas pelo governo, não indica, necessariamente, que elas tenham sido formuladas a partir de modelo ideal de gestão, com etapas de planejamento, diagnóstico, execução e avaliação.

¹⁰² Relato de um *Pasador de Paso de los Libres, Argentina*. (GRIMSON, 1999, p.2).

¹⁰³ Armada Nacional é o nome dado à Marinha de Guerra uruguaia.

¹⁰⁴ Ministério de Defesa do Uruguai, Disponível em: <http://www.mdn.gub.uy/> e Ministério do Interior, Disponível em: <https://www.minterior.gub.uy/>. Acesso em: out. 2014.

não possui o ciclo dividido, as polícias aeronáutica e naval são ligadas ao Ministério de Defesa, mas não desenvolvem atividades militares.

A principal ação destes ministérios para as fronteiras se dá na manutenção de um projeto de controle integrado, no intuito de concentrar em um só espaço físico todos os trâmites burocráticos que envolvem temas migratórios, de controle de mercadorias e de animais, fiscalização sanitária, etc.

A ideia é agilizar os processos administrativos ligados ao trânsito transfronteiriço, no intuito de beneficiar o cidadão que depende de documentos e “carimbos” do governo para poder exercer o seu ofício ou chegar ao seu destino. Os *Pasos* estão localizados em pontos estratégicos da fronteira uruguaia, nas suas cidades-gêmeas com os países vizinhos, com as quais o Uruguai tenta manter relações diplomáticas de integração nos mais diversos níveis. São um série de ações interligadas e coordenadas a partir do Ministério de Defesa, na Capital Montevideu, de onde são negociadas as “costuras” políticas para que as operações sejam colocadas em prática no interior. As sedes dos *Pasos* estão situadas nas divisas dos seguintes municípios fronteiriços:

Quadro 6 - Divisas do Uruguai com o Brasil e a Argentina

Bella Unión (Uruguai)	Barra do Quaraí (Brasil)
Artigas (Uruguai)	Quaraí (Brasil)
Rivera (Uruguai)	Santa do Livramento (Brasil)
Acegua (Uruguai)	Aceguá (Brasil)
Chui (Uruguai)	Chuí (Brasil)
Fray Bentos (Uruguai)	Puerto Unzue (Argentina)
Paysandu (Uruguai)	Colón (Argentina)
Salto (Uruguai)	Concordia (Uruguai)

Fonte: A autora (2015)

Esse projeto integrado foi implementado em pontos estratégicos nas fronteiras uruguaia, os chamados *Pasos de Fronteira*¹⁰⁵, nos quais estão presentes os seguintes órgãos e as respectivas atividades descritas abaixo.

a) O Ministério do Interior: a polícia nacional realiza o controle migratório e de trânsito ilegal de pessoas ou mercadorias pelas fronteiras, fazendo revistas em veículos de passeio e de carga, fiscalizando documentos, etc.;

¹⁰⁵ A legislação que criou os *pasos* de fronteira tem mais de vinte anos.

b) Ministério de Defesa: as polícias aeronáutica e naval fazem o controle aéreo e fluvial, são militares que cumprem funções policiais, possuem barcos e aviões e dominam estratégias de defesa. Diferente da polícia nacional que não possui esses recursos, apenas os rodoviários, as demais polícias são consideradas pelos gestores como corporações fundamentais, pois o Uruguai possui grande parte de sua fronteira ligada a rios e à costa portuária, por onde ingressa toda a mercadoria que será objeto de contrabando e tráfico. Estas polícias técnicas de Defesa investigam delitos e atuam em conjunto com a polícia nacional quando os crimes transnacionais envolvem localidades nas quais a polícia nacional não tem condições de controlar sozinha o território, em razão de limitações impostas pela própria natureza;

c) Ministério de Economia: realiza o controle aduaneiro nos *pasos* fronteiriços, a cobrança de impostos e a permissão ou não do ingresso de mercadorias no território uruguaio, a mesma atividade aduaneira é realizada por este ministério no porto internacional de Montevideo;

d) Ministério de *Ganaderia*: realiza a fiscalização agropecuária de biosegurança, é um controle de suma importância para o país tendo vista que sua economia tem como base, desde sempre, a pecuária e a produção de laticínios. Nesse sentido, a única proposta legislativa formal de demarcação de uma faixa de fronteira para segurança teve como argumento central questões sanitárias, ligadas à proteção do país em relação à viroses e outras doenças que pudessem atingir a qualidade da carne produzida no país. O projeto de lei não foi aprovado no parlamento uruguaio.

Acredita-se que a estratégia política tem sido utilizar mais a inteligência e os dados científicos e menos as operações repetidas e fracassadas de uma “guerra” que já está perdida, como explica insistentemente à mídia o próprio Presidente Mujica¹⁰⁶, ao apresentar suas razões para defender a regulamentação da venda e do uso da maconha. Nesse caso, o objetivo é cuidar das pessoas e tirar o poder econômico dos traficantes.

Nas fronteiras, em relação aos crimes transnacionais, o governo não demonstra, nem nos discursos, nem nas ações empíricas, uma política de “tolerância zero”, com investimentos em armamento e policiamento ostensivo. Ao contrário, o que fica clara é a consciência de que o contrabando e o descaminho de mercadorias e drogas em grande escala precisa também de uma estratégia mais sofisticada, e o de pequenos montantes, dependendo do ponto de vista,

¹⁰⁶ Associação do Pensamento Penal do Uruguai. Disponível em: <http://www.pensamientopenal.org.ar/mujica-lo-que-me-asusta-es-el-narcotrafico-no-la-droga/>. Acesso em: out. 2014. Site informativo de Montevideu. Disponível em: <http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?233836>. Acesso em: out. 2014.

pode ser um “problema” para o Estado, mas é uma solução para a população de baixa renda do interior do país.

Abaixo pode-se observar as cidades-gêmeas e a localização dos passos fronteiriços uruguaios, assim como o passo em Montevideo, que faz fronteira com o resto do mundo por meio do seu porto.

Figura 14 - Pasos de Fronteira da República Oriental do Uruguai

Fonte: Ministerio de Defensa Nacional: <http://www.mdn.gub.uy/>

Este Projeto possui um diferencial importante que também pode ser considerado de vanguarda nas relações de segurança pública: a criação dos Passos fronteiriços teve como marco jurídico principal as diretrizes do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, da qual o Uruguai faz parte e é a sua sede administrativa.

Nesse sentido, até aqui, a criação dos *Pasos de Frontera* possui como marco fundamental a seguinte compilação jurídica:

1) Tratado de Asunción – 26/03/991: estabelece as bases para a criação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai.

2) Resolução GMC Nº 02/91: implementa o controle integrado de fronteiras nos pontos habilitados para o transporte internacional dos países do MERCOSUL, conforme o programa proposto pelo Subgrupo de Trabalho Nº 2 – Assuntos Aduaneiros –, definido em razão dos fluxos de cargas, de pessoas e das possibilidades de infraestrutura.

3)Protocolo de Ouro Preto – 17/12/94: define a estrutura institucional, estabelecendo os seis órgãos que compõem a estrutura orgânica do bloco regional.

4)Resolução GMC Nº. 43/97 – 13/12/97: determina a denominação de Pontos de Fronteira de Controles Integrados entre os Estados-Partes do MERCOSUL.

5)Protocolo de Ushuaia- 24/7/98: reafirma a plena vigência das instituições democráticas como condição essencial ao desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados-Partes.

6) Protocolo de Olivos: 18/02/2002: cria organismos para a solução de controvérsias no MERCOSUL.

7)Resolução GMC Nº. 20/09: denomina Organismos Coordenadores e Regulamento Administrativo das Coordenações em Áreas de Controle Integrado.

8) Diretiva Nº. 6/2000: cria o Modelo de Regulamento das Áreas de Controle Integrado.

9)Resolução GMC Nº. 29/07: Estabelece a denominação dos Pontos de Fronteira de Controle Integrado entre os Estados-Partes do MERCOSUL.

O movimento do governo indica que os *Pasos* são estratégicos para outras políticas que ainda não foram desenhadas, por ora apenas há ações administrativas e de controle rotineiro, sem grandes operações voltadas à apreensão de mercadorias e drogas. É uma decisão política importante, que seguramente abrirá outras perspectivas para se pensar as interfaces entre a integração dos países do conesul, suas fronteiras e a segurança pública. Problemática que ainda não foi abordada de forma específica por nenhum país, mas que certamente não tardará a ser uma agenda prioritária do Governo uruguaio, tendo em vista as diretrizes políticas que vem adotando.¹⁰⁷

Nesta composição de controle da soberania e de defesa, evidencia-se uma governamentalidade com técnicas de segurança e de integração operadas na prática, no cotidiano da população fronteiriça. Nesse contexto, a estratégia de concentrar diferentes instrumentos securitários, por um lado, que é o da governamentalidade das diferentes esferas estatais, cria uma cultura operacional conjunta, de fiscalização e controle mútuo, evitando hierarquias institucionais entre *forças* que disputam politicamente o poder ao longo de toda a história do Uruguai. Por outro lado, a arquitetura institucional revela um “choque” de controle ao indivíduo, por todos os lados. Se de um ângulo representa um facilitador ao fluxo de

¹⁰⁷ Em todas as entrevistas com gestores do governo uruguaio, houve uma indicação deste caminho para novas agendas.

peessoas, por outro, em um mesmo momento, o Estado desenha um diagnóstico geral de cada um que passa pelo *paso de fronteira*. Nesse sentido, há um trabalho em cooperação institucional que se dá em tese, mas que na prática, na realidade empírica de Rivera e Livramento, funciona com cada instituição olhando pela sua própria “janela”. Como é observável no relato abaixo:

Fui até o *paso* de fronteira de Rivera para conhecer o trabalho de fiscalização policial e o procedimento de entrada no Uruguai. O prédio está localizado no final da rua principal, é um dos caminhos para a saída da cidade de Rivera em direção às ruas que levam à Montevideo e outras cidades do interior, dentro dele há janelas com placas identificando o serviço prestado: “Ministerio del Interior”, “Ministerio de Defensa”, “ADUANA-Ministerio de Economia”, “Turismo” e “Ministerio de los Transportes”. Cheguei e fui atendida no guichê de *Migraciones* do Ministerio del Interior, por dois policiais, apresentei o meu passaporte brasileiro, comecei a fazer perguntas e sobre o que eu precisava para entrar com o meu carro para Montevideo, etc. Me disseram que não sabiam me responder porque o setor de ADUANA e de Defesa (nas outras janelas), estavam fechados, olhamos todos para nossos respectivos relógios, eram 17h. O único atendimento que funciona 24h é o policial, os demais não. Na verdade, a coordenação administrativa e logística do *paso*, que deveria ser feita pelo Ministério de Defesa, não existe: os trabalhos, explicou o policial, são feitos de forma independente. Perguntado sobre qual era a atividade da “Defesa”, disseram, em tom que misturava ironia e indignação: cuidam da limpeza do local. Quanto ao carro, eu deveria fazer o seguro no país de origem do veículo, a “carta verde”; perguntei se meu carro seria preso caso eu tentasse entrar sem o documento e fosse fiscalizado, disseram que não.¹⁰⁸

Os *Pasos* não necessariamente possuem seu espaço físico em locais por onde as pessoas tenham obrigatoriamente que passar para atravessar a fronteira; o indivíduo deve ir até o local onde se encontra o *Paso* e depois apresentar o seu “visto” em outros controles nas estradas que ligam o município de Rivera à Montevideo. Via de regra, não há rigidez neste controle, não raro os postos estão vazios nas *carreteras*, no caso dos ônibus intermunicipais das cidades de fronteira para Montevideo e vice-versa o controle ainda é menor ou quase inexistente.¹⁰⁹

Na saída de Rivera, pela *Ruta 5*, a dez quilômetros do centro da cidade, está o primeiro posto de controle aduaneiro, chamado de *Curticeiras*. É um posto de fiscalização aduaneira onde trabalham fiscais do Ministério da Economia. Aparentemente, o controle é feito de forma ininterrupta, mas a questão é como ele é feito, conforme o relato abaixo:

Saímos de Livramento, atravessamos a linha de fronteira para Rivera em direção a Montevideo pela *Ruta 5*, eram 21h, carro com placa brasileira de Porto Alegre, sem bagagem e dois passageiros, um uruguaio, o dono do carro, que possui visto de

¹⁰⁸ Diário de campo realizado na cidade de Rivera, em março de 2015.

¹⁰⁹ São neles que se movimentam todo o fluxo de mercadorias e pessoas vindos do Brasil, conforme será analisado no Capítulo V.

residência no Brasil, e uma brasileira com dupla nacionalidade, mas só com o passaporte brasileiro em mãos. Fomos parados e um fiscal nos perguntou para onde íamos, respondemos que estávamos passeando pelas redondezas, andaríamos mais um ou dois quilômetros. Ele ficou surpreso com a resposta e pediu para ver o portamalas, descemos e ele com uma lanterna revisou por cima, não olhou para os demais compartimentos do carro. Falava português comigo, explicou que os controles eram separados, mas acreditava que a ADUANA e a Polícia deveriam estar ali, juntas. Não nos pediu os documentos pessoais e nem do carro, nada. O próximo posto de fiscalização, o policial, ficava mais adiante, cerca de 60 quilômetros, na fronteira do município de Rivera com o de Tacuarembó. Lá pediriam a “carta verde” do carro, para ele, até ali não faria sentido cobrar o documento. É como se houvesse um espaço fronteiriço, de trânsito livre, e um outro, estrangeiro aos brasileiros, cuja linha divisória começava depois da terra de Gardel¹¹⁰. Por outro lado, havia também um estacionamento com cerca de vinte carros apreendidos, a maioria populares, se transformando em sucata, segundo o fiscal. Quando fizemos o retorno, para voltar à Rivera, um fiscal nos parou e perguntou se podíamos dar carona para uma moça, argentina, que não quis ter sua bagagem revistada e não pode seguir viagem, e tampouco tinha como retornar ao seu hotel em Rivera. Olhamos para a *moça*, uma mulher jovem com uma mala vermelha enorme, não demos carona, se a Aduana não quis que ela entrasse no Uruguai, nos pareceu melhor que ela não entrasse no nosso carro.¹¹¹

Observou-se a mesma fiscalização “de segurança” que ocorre dos dois lados da fronteira; no período da pesquisa, não houve operações especiais de controle como na Ágata 8 do lado brasileiro. A Defesa não aparece de forma operacional nesta fronteira uruguaia, em nenhum momento se viu algum órgão ou referência às Forças Armadas no controle por terra¹¹². O que revela que a Defesa como intuição se mantém com os seus elementos de soberania em outra escala, como se não fizesse sentido estar nas fronteiras sob uma perspectiva de governamentalidade. E muito menos de flexibilização: “até aqui não cobramos o documento do carro, temos que ser flexíveis, as pessoas transitam por aqui”.¹¹³ A questão é que o “até ali”, onde é feita a fiscalização de documentos e automóveis, está dentro de um perímetro onde há caminhos alternativos para passagem de mercadorias, venda de gasolina “caseira”, etc. Esses caminhos, o principal deles chamado de *Camino de los Contrabandistas*, desembocam antes do posto policial de Manuel Días, onde, em tese, são fiscalizados pela polícia nacional. Entretanto, neste segundo controle a ser realizado, já se subentende que houve uma fiscalização anterior pela Aduana e a competência da *Policia Nacional* está voltada para as questões de migração e verificação das cartas verdes, etc.

Ao observar as políticas nacionais pelo olhar do Estado uruguaio e a flexibilização que se traduz na governamentalidade das questões de segurança nas fronteiras, entende-se que as políticas para segurança estão sendo pensadas para o país como um todo; não se evidenciou

¹¹⁰ O Cantor de Tango Carlos Gardel nasceu na cidade de Tacuarembó, no Uruguai, cerca de 70 km de Rivera.

¹¹¹ Diário de campo em Rivera, março de 2015.

¹¹² Diferente do lado brasileiro, onde não é raro passar por tanques de guerra nas estradas e nas praças da cidade.

¹¹³ Interlocutor do posto de fiscalização da Aduana uruguaia.

em nenhum momento que as fronteiras são espaços mais perigosos ou “terras sem leis”. Cabe salientar que, no caso uruguaio, a linha divisória não está a mais de seiscentos quilômetros de distância da capital Montevideu, não há um distanciamento como ocorre no Brasil, cujo Governo começou a olhar para suas fronteiras nas últimas décadas. As fronteiras possuem uma simbologia patriótica para os uruguaios que reverenciam seus heróis políticos¹¹⁴ e sua história, na qual a zona de fronteira é o cenário principal. Em nenhum encontrou-se alguma referência pejorativa a esta região, ao contrário, o discurso governamental é sempre de preocupação com as populações fronteiriças.

Nesse sentido, as ações governamentais para todo o país combinam dois movimentos negligenciados por grande parte das políticas de segurança dos países da América Latina: a busca por novas estratégias de combate e controle da criminalidade para além da centralidade na ideia de repressão, punição e do aumento do encarceramento, como é o caso da legalização da maconha e da descriminalização do aborto; e, por outro lado, de forma complementar, a busca por implementar acordos de cooperação internacional no cotidiano das ações administrativas e aduaneiras.

4.2.1.2 Política de segurança cidadã e/ou de defesa

Em relação à concepção ideológica das ações uruguaias voltadas à segurança nas fronteiras, pode-se observar que por trás de ações rotineiras de controle de mercadorias e pessoas, nos *Pasos* fronteiriços, há uma disputa política de interesses que fazem parte da história dos uruguaios. A presença permanente de serviços e centros de controle por parte dos Ministérios do Interior (Polícia e Imigração), da Defesa (Forças Armadas, Polícias Naval e Aeroportuária), da Pecuária (Biosegurança) e da Economia (Controle Aduaneiro), criam um novo órgão¹¹⁵ de segurança pública. E por trás deste, debates políticos acirrados sobre “quem” deve ser o responsável pela segurança das fronteiras do Uruguai: O Ministério de Defesa ou o Ministério do Interior?

É um debate público que envolve Parlamentares e Ministros em processos formais de disputa política, nos quais, por exemplo, o Ministro do Interior é convocado pela Comissão de Segurança e Defesa do Senado, a apresentar aos deputados e senadores os resultados da

¹¹⁴ O principal deles é *El Prócer*: José Gervasio Artigas Arnal, que viveu parte de sua vida na fronteira e faleceu exilado no Paraguai.

¹¹⁵ Uma discussão sociológica possível para um futuro estudo é analisar até que ponto os *Pasos de frontera* se aproximam do conceito de “espera pública” de Habermas, ou são “campo de disputas de interesses” no sentido proposto por Bourdieu.

política de segurança pública que está sendo desenvolvida. É um controle institucional por parte dos que defendem a ideia de que o Ministério da Defesa deve ser o órgão central na elaboração e implementação das políticas de segurança pública no Uruguai como um todo, e especialmente nas fronteiras.

De um lado¹¹⁶ gestores do governo e políticos compreendem que o Ministério de Defesa deve ser o responsável pela proteção do território nacional contra riscos externos e internos à soberania, nada mais¹¹⁷. Isso concentraria a política de segurança no Ministério do Interior, com o objetivo de investir apenas em políticas de Segurança Cidadã com a promoção dos Direitos Humanos. Por outro lado, há um movimento político, alavancado pela Comissão de Segurança e de Defesa do Senado, que busca ressignificar o papel do Ministério da Defesa no Uruguai; alguns senadores estão debatendo a necessidade de um maior investimento nas Forças Armadas, tendo em vista que o Uruguai é um país “porta de entrada” para a criminalidade e para a invasão de futuros inimigos. É o que a comissão entende por uma *Educación a la defensa*, ou seja, aumentar a militarização nas áreas vulneráveis do país para garantir o exercício da soberania e a segurança para todos.

Cabe salientar que o Ministério de Defesa e o Ministério do Interior fazem parte do mesmo governo nacional, entretanto, possuem concepções políticas contrárias a respeito do papel do Ministério de Defesa nesses debates sobre os redesenhos políticos característicos da democracia recente, ainda com cicatrizes do período da ditadura. Dessa forma, uns defendem que as Forças Armadas não devem se meter nos temas de segurança interior de controle e prevenção da criminalidade, especialmente nas fronteiras, mantendo, assim, a competência do Ministério do Interior e da sua Polícia Nacional. Entretanto, sabe-se que isso não pode acontecer de imediato pela falta de estrutura naval e aeronáutica desta corporação. Na atualidade, em tese, a maior parte do controle terrestre nas fronteiras é feito pela Polícia Nacional, o Exército intervém em momento entendidos “de crise”. Não há uma legislação formal que regule tais situações, dependendo de cada situação específica e da respectiva conjuntura política, envolvendo o nível municipal, departamental e nacional.

Este processo político-ideológico evidencia um caminho que pode ser considerado inverso ao proposto por Foucault na sua “história da governamentalidade” (FOUCAULT, 2008, p. 143), na medida em que há uma gestão governamental nas práticas desenvolvidas pelos *pasos* de fronteira e não há a presença ostensiva do Exército, ao mesmo tempo em que

¹¹⁶ Este lado não é representado por um partido político, tendo em vista que ministros do mesmo governo, partido e tendência possuem visões distintas sobre o papel da defesa nas Políticas de Segurança Pública.

¹¹⁷ Não é o que acontece na prática, como já foi visto, dependem da Defesa as Polícias Naval e Aeronáutica que fazem o trabalho de controle nas fronteiras.

há um movimento político para fortalecer as Forças Armadas nessas regiões e criar uma *faixa* de segurança, este seria um movimento de retorno na concepção foucaultiana de como a governamentalidade surge a partir da ideia de defesa e soberania do Estado. Revela-se, empiricamente, um triângulo onde é possível identificar elementos dos dispositivos de soberania, gestão governamental e disciplina, são eles: uma tecnologia de governo com seus instrumentos de segurança nos *pasos*, um movimento político pela ressignificação do papel da defesa e das Forças Armadas na segurança pública, e as políticas sociais voltadas aos cidadãos das fronteiras, que será abordado no próximo ponto.

4.2.1.3 Políticas de Desenvolvimento Social nas Fronteiras

A criação do Ministério de Desenvolvimento Social – MIDES¹¹⁸ (doravante Mides), criada pelo primeiro governo frente-amplista do atual presidente Tabaré Vasquez¹¹⁹, foi um divisor de águas importante na história das políticas públicas no Uruguai.

O Mides introduziu na gestão pública uruguaia temas de desenvolvimento social para as fronteiras do Uruguai, até então nas mãos dos *lobbys* político-partidários, como acontece em todos os países da América Latina. Nas regiões de fronteiras uruguaia há muita miséria, mas também há muito poder econômico de esquemas envolvendo o contrabando, a lavagem de dinheiro e o tráfico de armas e pedras preciosas. É a desigualdade social que caracteriza grande parte do continente, o que aparece de diferente neste caso é a transnacionalidade das atividades legais e ilegais e o papel decisivo da fronteira na produção de riqueza, mas não na diminuição da pobreza, como evidencia o relato abaixo:

A população uruguaia que vive nas fronteiras, sobrevive das possibilidades de negócios dessas regiões. Os humildes fazem pequenos contrabandos locais para a sua subsistência e de pessoas do seu nível econômico, muitas vezes passam a vida inteira realizando as mesmas atividades, sem perspectiva de mudança na suas condições financeiras, etc. Por outro lado, há os que ganham muito com o contrabando e o descaminho, com o tráfico, para esse grupo a fronteira possui outra escala, internacional e, muitas vezes, milionária.¹²⁰

A partir deste contexto complexo, o Mides criou o Programa de Fronteira, com o objetivo de coordenar ações entre instituições estatais e organizações sociais, elaboradas pela união do países fronteiriços para a melhoria da qualidade de vida da população destas regiões.

¹¹⁸ *Ministerio de Desarrollo Social*. Disponível em: <http://www.mides.gub.uy/>. Acesso em: nov. 2014.

¹¹⁹ Está no seu segundo mandato presidencial.

¹²⁰ Entrevista realizada com servidor público do MIDES, em Montevideo, em novembro de 2013.

A principal estratégia deste Programa foi a criação dos “Grupos de Fronteira”, que são espaços de participação política compostos por representantes do governo e da sociedade do Uruguai e de seus países vizinhos, no caso o Brasil e a Argentina.

Os grupos têm colaborado na elaboração de diagnósticos locais e no desenho de propostas para soluções das demandas emergenciais das populações destas localidades. Realizam oficinas internacionais de políticas de integração e participam, junto ao Mides, o Projeto de Economia Social de Fronteira, que tem como principal objetivo a melhora das condições econômicas de pessoas em situação de pobreza. A proposta é dar apoio técnico e financeiro a empreendimentos associativos e microrregionais dos departamentos fronteiriços.

Por mais que não haja uma cooperação formal entre o Mides e os Ministérios da Defesa e do Interior, acredita-se que o Estado uruguaio está investindo nessas ações como forma de gerar outras possibilidades econômicas a estas regiões distantes do recursos tecnológicos da capital do país. Se é verdade que a pobreza não é o único fator causador das práticas ilegais de comércio, também pode-se afirmar que é natural que a falta de oportunidades de trabalho leve qualquer indivíduo a buscar formas alternativas de geração de renda para garantir a sua subsistência (e de sua família). Especialmente quando tais práticas fazem parte das dinâmicas locais e não estão associadas diretamente a crimes violentos, como é o caso do contrabando e do descaminho.¹²¹

Nesse sentido, ocorreu um caso emblemático na fronteira do Uruguai com a República da Argentina, evidenciando elementos da complexidade de dispositivos que se revelam nas das políticas uruguaias. Na fronteira fluvial do *Río Uruguay*, formada pelas cidades de *Paysandú* (Uruguai) e *Colón* (Argentina), conectadas pela *Puente Internacional General Artigas*, pela qual circulam diariamente centenas de pessoas de um país ao outro, e grande parte delas transportando mercadorias para consumo próprio e revenda, tendo em vista que os bens e serviços são mais baratos do lado argentino, as vezes até a metade do preço.

No ano de 2013, a ADUANA (Ministério da Economia) implementou um conjunto de ações denominado *Cero Kilo*, fechou a Ponte Internacional e começou a fiscalizar e apreender as mercadorias compradas pelos uruguaios na Argentina. A ação se deu em outras cidades menores do departamento, mas em *Paysandú* o impacto foi maior, levando os negociantes, sacoleiros e contrabandistas à Montevideu reivindicar contra o *Cero Kilo*, o qual deixou a

¹²¹ Seguindo esta lógica, desde março de 2010 estão funcionando os institutos binacionais de educação terciária (de nível técnico), disponíveis para estudantes do Brasil e do Uruguai. Da mesma forma que a Universidade Federal do Pampa (Unipampa) abriu vagas para uruguaios com processo seletivo diferenciado para os cursos de Relações Internacionais, Administração, Economia e Gestão Pública. Como resultado deste trabalho em conjunto foi firmado um acordo entre o Uruguai e o Brasil para a criação de escolas e institutos binacionais fronteiriços.

maior parte da população sem trabalho, pois este tipo de atividade comercial é a principal fonte de geração de renda local. Os fronteiriços realizaram manifestações na própria ponte internacional, com cartazes dizendo “sin trabajo no comemos”, bloqueando as avenidas de acesso da ponte, etc. Nas fotos abaixo a ponte binacional e a população fronteiriça nos seus arredores:

Figura 15 - Puente Internacional General Artigas entre as cidades de Paysandú e Colón

Fonte: Jornal El país. www.elpais.com.uy.

Os habitantes de Paysandú e de outros municípios menores se organizaram e realizaram atos públicos, dizendo que dependiam das mercadorias argentinas para sobreviver e criaram uma demanda emergencial para o Mides, que articulou ações em caráter de urgência para suprir as necessidades da população fronteiriça que já estava calamitosa, as pessoas não tinham o que comer. Não houve nenhuma ação articulada em conjunto no sentido de evitar esse impacto na vida das pessoas mais carentes, as quais também são as que mais se utilizam das possibilidades fronteiriças de comércio.

Entende-se que essa situação, em que, por um lado, a ADUANA realiza uma operação de *Cero Kilo* direcionada ao pequeno comércio, realizando um controle que afeta a subsistência dos indivíduos; e, por outro, onde o Ministério do Desenvolvimento Social é chamado para socorrer a população vulnerável, revela uma certa coerência com as demais técnicas de governo, visualizadas nos discursos e nas práticas das fronteiras uruguaias. É uma governamentalidade complexa, com ações heterogêneas nas quais mereceria uma tese apenas para aprofundar e esmiuçar todas as questões em jogo quando o tema é fronteiras. O Estado quer controlar e fiscalizar, mas não quer prejudicar a população, essa é a mensagem que aparece o tempo todo.

Tendo em vista que a *Cero Kilo* não foi implementada na fronteira uruguaia com o Brasil, onde os uruguaio transportam, consomem e revendem mercadorias brasileiras sem nenhum controle, surgem algumas perguntas (por ora sem respostas), entre elas: o que fez a

ADUANA fechar as fronteiras, prejudicando os comerciantes e a população dos dois lados do Rio? Será que foi a preocupação com o contrabando, que desde sempre fez parte da cultura desta região, que gera violência local e sustenta economicamente a população? Ou será que a ação de bloquear *el puente* não teve por trás uma mensagem ao Governo Argentino, com a qual o Uruguai não tem tido muita proximidade política?¹²²

Nesse sentido, compreende-se que os aparentes paradoxos revelam uma proximidade do Estado com a realidade fronteiriça, que é complexa e porosa. Isso se evidencia na medida em que se sabe da importância que as fronteiras têm para o Uruguai e na prudência que o Estado tem tido em lidar com esta temática. Por essa razão acredita-se que a Operação *Cero Kilo* não possui elementos de segurança pública no sentido de fazer cumprir a lei e combater a criminalidade, e sim de defesa de território, de soberania do Estado-Nação nas suas margens, buscando mais valorizar-se nas relações de política externa do que controlar a população, mesmo que seja isso o que tenha acontecido aparentemente.

Tal suposição surge da estrutura política, administrativa e territorial do Estado uruguaio, no qual as unidades departamentais estão articuladas com o governo central do Estado de forma próxima, produzindo ações cuja demanda não é necessariamente local, mas central. Segundo Mazzei (2013), atualmente o governo do Uruguai tem motivado iniciativas de novas regionalizações internas, no intuito de reordenar adequadamente os objetivos econômicos e sociais, o que pode ser traduzido em políticas transfronteiras no nível regional e não só no global. Entende o autor que o encontro de soberanias nacionais, tanto com o Brasil quanto com a Argentina, demanda tanto uma regulação diplomática de âmbito macro, de estratégias territoriais para o desenvolvimento, quanto institucional, com características próprias de espaços de encontro e separação que fazem parte do cotidiano da população local.

Nessa perspectiva, depois da descrição analítica das políticas de segurança para as fronteiras dos dois países, Uruguai e Brasil, dos quais faz parte a Fronteira de Rivera e Livramento, propõe-se, no próximo item, uma breve análise comparativa dos principais pontos da governamentalidade evidenciada até aqui. Apresentando, ainda, questões que surgiram a partir da busca do equilíbrio na pesquisa empírica realizada nos dois países. Com este cuidado, ao se descobrir algum dado ou prática de um dos dois países, a pergunta presente durante toda a pesquisa foi: como isso funciona no outro?

¹²² Nos últimos anos, as relações políticas entre os dois países têm sido pautadas pela falta de diálogo e de acordos bilaterais em temas fundamentais para os dois países, como a produção de plantas de celulosa e obras portuárias, desencadeando denúncias na Corte Internacional de Justiça e no Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL.

4.3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE DISPOSITIVOS NAS POLÍTICAS URUGUAIAS E BRASILEIRAS

Diferente do Brasil, a República Oriental do Uruguai não possui uma *faixa* de fronteira estabelecida constitucionalmente como um território de segurança e defesa nacional. Tampouco possui Estratégia ou Plano Nacional de Fronteiras, ou Política de Segurança Pública com um desenho formalizado por lei. Entretanto, esta não parece ser a principal diferença entre os dois países no que diz respeito às políticas para as fronteiras, pois acredita-se, que o que difere radicalmente os dois países é o debate político em torno desta temática e o envolvimento do poder legislativo neste processo.

No Brasil, a urgência evidente na implementação da Estratégia Nacional de Fronteiras se revela nos recursos importantes destinados às ações na *faixa* de fronteira, incluindo um escritório e uma equipe de gestores na Secretaria Nacional de Segurança, assim como consultores financiados pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas – PNUD. Num momento em que a Segurança Pública deixou de ser agenda prioritária para o governo brasileiro, no qual os investimentos milionários em “Projetos” do PRONASCI foram abandonados, as necessidades da ENAFRON ganham uma urgência, no mínimo, desproporcional.

No Uruguai o processo é distinto, o investimento urgente do Estado uruguaio está direcionado a ações de “segurança humana” e propostas voltadas à promoção dos Direitos Humanos, consideradas revolucionárias dentro e fora do país. Mesmo nas eleições presidenciais, em 2014, ocasião na qual qualquer presidente enfocaria todos os holofotes na campanha eleitoral, o Governo promoveu um plebiscito concomitante com a votação, para decidir sobre a possibilidade de redução da maioria penal. Como já foi dito, os uruguaios votaram *No a la baja*. A preocupação com as fronteiras, neste momento, está direcionada ao desemprego e à melhoria do acesso à educação superior no interior do país. A relevância do tema da criminalidade nas fronteiras se revela em outra escala, no crime organizado que não passa pela fiscalização “formiguinha” das ADUANAS dos *Pasos* de Fronteira, e sim pela lavagem de dinheiro transnacional, pelo tráfico de armas, etc. Para abordar essas questões, o Estado uruguaio demonstra prudência; fica claro que é um tema-chave que envolve muitas disputas políticas. O Poder Executivo sabe que não poderia lançar uma “Estratégia Nacional” e direcionar recursos tranquilamente sem passar por um embate importante com setores do Poder Legislativo e Judiciário.

Identifica-se nos dados coletados sobre as políticas uruguaias, uma autocrítica e avaliação constante por parte dos gestores, especialmente quanto ao processo de elaboração e de execução das ações. Em nenhum momento das entrevistas houve uma “defesa” das ações da presidência, pelo contrário, o que se revelou foi uma postura crítica e analítica dos processos e mudanças vividas pelo Uruguai. Um exemplo deste paradigma se deu no final de 2014, quando diante da possibilidade de uma futura instabilidade da implementação da “política da maconha”, a qual já era um “sucesso” internacional, o governo optou por esperar e repensar pontos ainda pouco debatidos. Tal política, considerada como uma nova abordagem ao tema de criminalidade e de segurança pública, revela técnicas disciplinares nas suas propostas. A ideia do Governo é legalizar para controlar o indivíduo usuário, a venda e o produtor com instrumentos de segurança pública, objetivando concorrer com o tráfico, no varejo das cidades e no atacado nas fronteiras. São estratégias entrelaçadas na busca por alternativas à relação, considerada falida pelo Governo: Lei – Criminoso – Punição. O caminho traçado pela política, em linhas gerais, é o seguinte: muda-se a lei terminando com o crime, valorizando a pessoa na sua singularidade, envolvendo o usuário na luta contra o tráfico ilegal, conhecendo o usuário e pensando em políticas de saúde, controlando a venda e a produção, punindo o tráfico, etc.

A pergunta que surge é: qual será o impacto da implementação dessa lei nas fronteiras abertas entre o Uruguai e o Brasil, tendo em vista que o Estado brasileiro, nas suas políticas de drogas, possui um entendimento contrário ao uruguaio? Em entrevista à Empresa Brasil de Comunicação, ao comentar a legalização da maconha no Uruguai e as possíveis implicações no Brasil, o Ministro da Justiça brasileiro, explicou que não serão necessárias novas medidas para garantir a segurança na fronteira do Uruguai com o Brasil. Nas palavras do Ministro: “O nosso plano de fronteiras já tem êxitos indiscutíveis do ponto de vista de apreensão e fiscalização. É uma área que o Brasil está cuidando, independente das políticas adotadas em qualquer país de nossa fronteira”.¹²³ Essa resposta representa o conteúdo revelado nos dados da política brasileira para as fronteiras, quando foram realizadas as seguintes perguntas aos gestores no âmbito nacional: a) Como se dará a relação nas fronteiras entre o Brasil e o Uruguai quanto ao uso da maconha? b) Como se sabe que não serão necessárias medidas de segurança para fatos que ainda não aconteceram? c) O Plano de Fronteiras tem êxitos indiscutíveis?

¹²³ Empresa Brasil de Comunicação. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/12/para-cardozo-legalizacao-da-maconha-no-uruguai-nao-altera-seguranca-na>. Acesso em: out. 2014.

Os questionamentos acima foram realizados aos gestores uruguaio e brasileiros, enquanto no Uruguai se fala em “perda da guerra para o narcotráfico”¹²⁴ e em diagnóstico e avaliação destes processos, no Brasil o tema é trabalhado em outro enfoque onde acredita-se que os crimes transnacionais ficarão sob o controle do governo e que o volume de apreensões de drogas e mercadorias indica a redução da criminalidade.

Outra diferença essencial entre os dois países está ligada à governamentalidade, envolvendo diferentes esferas do Estado, no caso brasileiro a articulação atinge mais um nível diplomático do que operacional. Os Gabinetes de Gestão Integrada Fronteiras, em alguns estados brasileiros, promovem ações operacionais em comum, envolvendo as polícias, o Exército e a Receita Federal. Entretanto, o que foi apresentado no Encontro de Gestores da ENAFRON em 2014 revela que em grande parte das fronteiras há uma repetição do que ocorre no resto do Brasil, falta de coordenação e integração entre as polícias local e federal, falta de estrutura e distanciamento da população.¹²⁵ Nesse sentido, o Uruguai não possui estruturas diplomáticas de coordenação das regiões, como é o caso dos GGIs, os debates estão em outro momento político e voltados às concepções da segurança nas fronteiras e suas implicações.

Nesse caminho, os dois países possuem distintos controles institucionais nas suas fronteiras, no caso brasileiro, na prática, estão presentes as Forças Armadas, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Receita Federal, além da Polícia Civil e Militar nos municípios fronteiriços. Do lado uruguaio estão presente a ADUANA, a Polícia Nacional, as Polícias Aeronáutica e Naval e, eventualmente, as Forças Armadas.

O Brasil não possui uma arquitetura com pontos onde há uma estrutura física de ações coordenadas, em algumas fronteiras brasileiras isso ocorre, mas são iniciativas locais, não de uma política nacional, como são os *Pasos de Fronteira* no Uruguai, que buscam implementar as normativas dos centros de controle integrado previstos pelo MERCOSUL. Nos *pasos* uruguaio identifica-se a mesma reprodução que no caso brasileiro, nas articulações políticas do nível nacional, a coordenação, mesmo que administrativa, não acontece.

Outro ponto de análise é o lugar do MERCOSUL nessas políticas, tendo em vista que a segurança nas fronteiras é um espaço decisivo para os temas prioritários das normativas do MERCOSUL, especialmente no que diz respeito à criação de um espaço de livre circulação e comércio. Nada foi encontrado nesse sentido, pelo contrário, os controles de seguros para

¹²⁴ Palavras do Presidente José Mujica.

¹²⁵ Em uma das apresentações da implementação na região amazônica, os coordenadores regionais salientavam a importância de civilizar os índios dessa região, especialmente os da etnia Yanomamis, para que não cometessem mais infanticídios, diminuindo, assim, as taxas de homicídios.

veículo e indivíduos estão institucionalizados como se a legislação internacional não existisse. Exemplo disso é exigência da *Carta Verde*, seguro para danos materiais causados à terceiros, aos motoristas que estiverem fora do seu país, em países do MERCOSUL. A carta é obrigatória e custa cerca de dez reais (R\$ 10,00) por dia, dependendo da quantidade de dias, entretanto, o seguro mínimo é feito por três dias, nesse caso, o valor gira em torno de oitenta e seis reais (R\$ 86,00) pelo período.¹²⁶

Outro exemplo deste distanciamento das políticas de fronteira em relação às diretrizes acordadas no MERCOSUL foi a “Operação Reciprocidade”, desenvolvida pela Polícia Rodoviária brasileira nas zonas de fronteira com o Uruguai e a Argentina. O objetivo é fiscalizar os carros dos países vizinhos na temporada de veraneio, quando os argentinos e uruguaios atravessam a fronteira para ir às praias brasileiras. A operação foi batizada de Reciprocidade, tendo em vista que os brasileiros não saem impunes das infrações cometidas em território estrangeiro, também devem pagar as suas multas antes da saída do veículo do país. É a reciprocidade da punição, aplicada por meio de um trabalho integrado entre as polícias e o Departamento de Trânsito/RS local.

Mesmo com experiências de operações policiais e militares, envolvendo diferentes órgãos de segurança e de defesa, e até em razão destas¹²⁷, acredita-se que o tema das ações coordenadas entre as polícias e as Forças Armadas, tanto no Uruguai, quanto no Brasil revela a inexistência de uma cultura de integração e de coordenação de instituições de Segurança Pública fora de operações específicas, táticas, emergenciais (ALMEIDA et al, 2010).

Entende-se que este é um ponto desafiador para todos os países da América Latina, especialmente os que todavia estão em processo de democratização da Justiça, como é o caso brasileiro e o uruguaio. Dessa forma, propõe-se que as políticas de ambos os estados se aproximam em alguns momentos e se afastam em outros, há descontinuidades quanto às concepções e aos processos de governamentalidade que se desenvolvem em cenários políticos distintos, quase opostos, no que diz respeito à segurança pública. Por outro lado, há continuidades quanto à cultura tradicional de segurança, que não consegue criar mecanismos de troca e diálogo na realidade, nas costuras do cotidiano das fronteiras. Mesmo quando as práticas tratam apenas de defesa e de controle, há no seu interior uma ruptura institucional, como relata um Coronel militar ao observar a Operação Àgata 8:

¹²⁶ Dados informados por uma empresa de seguros do município de Santana do Livramento, em abril de 2015.

¹²⁷ Tendo em vista a necessidade de operações especiais surgem, não raro, pela falta de políticas cotidianas e sistêmicas de segurança e prevenção da criminalidade.

O Exército faz as mesmas revistas desde sempre, realiza uma triagem sem sentido, não conhece a população local, muito menos a população em trânsito, não convive com o dia a dia das ocorrências. E tampouco querem conhecer, ficam ilhados em ações sem sentido, com agentes inexperientes nessas funções, as forças armadas não formam profissionais de segurança cidadã.¹²⁸

Ou, do outro lado, um agente da Polícia Nacional:

El Ministerio de Defensa no hace su papel que es el de coordinación logística del Paso de Frontera, acá estamos nosotros 24h con los trámites de migración y los demás Ministerios tienen sus propias rutinas, somos independientes. No somos cobrados de la misma forma, sí no hay un policial, esto se cierra. Por ejemplo, lo tema del de carta verde, los responsables no están acá para dar la información correcta.¹²⁹

Nesse contexto local, a partir da exploração dessas realidades macro do Uruguai e do Brasil, como um dos “polos de reação”, no sentido porposto por Magnani (2002), como os Estados e seus limites fictícios desenhados nas políticas públicas. E aproveitando os relatos acima, propõe-se seguir em direção às margens dos Estados para buscar desvendar os outros dois polos propostos pelo autor, que envolvem os atores sociais, as pessoas em sociedade, na realidade das margens onde os indivíduos e a ficção de fronteira são parte das sociabilidades.

4.4 AS FRONTEIRAS DOS ESTADOS E SUAS MARGENS

No âmbito local, observa-se que não há uma articulação política representativa em relação às políticas públicas de segurança para as fronteiras. Salvo algumas ações pontuais, especialmente de demandas que envolvem as polícias dos dois países, a Polícia Federal brasileira e o Serviço de Inteligência e Crime Organizado do Uruguai, como por exemplo, em investigações de crimes como o tráfico internacional de armas. Um caso recente é o trabalho em conjunto das duas forças policiais, que resultou na prisão do “Senhor das Armas” em 2010, preso no Brasil e julgado pela justiça uruguaia. A notícia teve um impacto no local, inclusive de pessoas lamentando o caso, tendo em vista que se trata de um negócio “familiar” que trabalha com atividades ligadas a armamentos há pelo menos duas gerações. Cabe salientar que vender armas no Uruguai não é crime, as *armerías* sempre foram espaços tradicionais da cidade de Rivera, alguns deles na rua principal, combinando venda de livros e *Free Shop*.

¹²⁸ Entrevista realizada em junho de 2014.

¹²⁹ Entrevista realizada em março de 2015.

A operação teve repercussão nacional tanto no Brasil quanto no Uruguai, como mostra abaixo uma matéria da mídia brasileira intitulada “Polícia do RS prende traficante de armas mais procurado o País”, de 17 de dezembro de 2010:

O traficante de armas mais procurado do país foi apresentado nesta sexta-feira no Rio Grande do Sul. Ele foi preso em uma operação conjunta das polícias brasileira e uruguaia. As imagens feitas pela polícia mostram o momento em que o uruguaio Oscar Xavier Fontoura Mulatieri, conhecido como “senhor das armas”, é preso na cidade gaúcha de Santana do Livramento. O traficante tinha um clube de tiro e uma oficina em Rivera, no Uruguai, onde a polícia apreendeu dois fuzis, uma espingarda e dois revólveres. A polícia encontrou carros com compartimentos falsos que também eram usados para cruzar a fronteira com arma e munição. A estimativa da polícia é de que o traficante enviasse mensalmente cerca de 60 armas para o Brasil. O armamento saía da fronteira de Rivera para Livramento, no lado brasileiro. De lá seguia para Porto Alegre e depois para São Paulo e Rio de Janeiro.¹³⁰

Após esse evento, o “Senhor das Armas” foi solto (ou fugiu, existem as duas versões), as investigações continuaram com a Operação *Desideratum*, envolvendo a inteligência policial federal dos dois países, e voltou a ser preso em 2014¹³¹. Foram quatro anos de trabalho em conjunto que produziram mil e duzentas páginas que revelam indícios de conexões do tráfico de armas não só com o Brasil, mas também com o Chile e a Argentina.

O tráfico de armas nesta fronteira têm estado em evidência nos últimos anos, o que indica que houve alguma mudança nos acertos que mantinham estas atividades de forma “invisível”. Nesse contexto, foram desmantelados outros esquemas, o mais recente deles envolvendo policiais uruguaio que traficavam armas de alto calibre para o Brasil. Os agentes foram presos no primeiros meses de 2015, segundo a notícia do jornal uruguaio *El País*, intitulada “*Policías traficaron 300 armas a mafias de Brasil*”:

Unas 300 armas automáticas fueron traficadas a organizaciones criminales de Brasil por policías de Rivera. Las pistolas 9 milímetros y fusiles ametralladora eran adquiridas en armerías en forma legal y luego contrabandeadas hacia Brasil por Rivera. El destino de las mismas era Porto Alegre. (...) las organizaciones brasileñas solo compran armamento potente a los contrabandistas uruguayos. Sus armas preferidas son pistolas nueve milímetros de gran poder de fuego o armas de guerra como la uzi o el fusil M-14. La policía uruguaya constató que los traficantes de armas detenidos trasladaron a Brasil muchas pistolas y pocos fusiles de asalto. Los

¹³⁰ Jornal da Band. Disponível em: <http://noticias.band.uol.com.br/jornaldaband/conteudo.asp?id=100000380203>. Acesso em: mar. 2015.

¹³¹ Segundo interlocutores de Rivera, na residência do Senhor das Armas foram encontradas munições de vários calibres, uma pistola CZ 75SP-01 com três carregadores, uma pistola CZ Mod. 75 calibre 9mm, pistola Colt 45mm, pistola Walther 9mm, além de dois revólveres. Também foram recolhidas uma moto BMW 1200cc, uma moto Brutale 1.090cc, uma caminhoneta Mercedes Benz, um automóvel Fiat Uno e um Chevette de competição.

precios de las armas en el mercado negro brasileño se incrementan hasta un 300%. Las armas salen de Rivera y tienen como destino Porto Alegre y Pelotas.¹³²

Abaixo a figura que circulou nos principais jornais e sites da imprensa local brasileira e da nacional uruguaia:

Figura 16 - Armas traficadas para o Brasil pelo Uruguai

Fonte: Blog Polícia de Fronteira. <http://policiadefronteira.blogspot.com.br/>.

Os exemplos acima evidenciam um diálogo operacional entre instituições de segurança que operam no nível nacional, quando a Polícia Federal e os Serviços de Inteligência uruguaios trabalham de forma articulada em investigações sofisticadas e complexas de delitos transnacionais. Por outro lado, no cotidiano das relações fronteiriças, estão os incidentes envolvendo crimes patrimoniais nos quais a fronteira não faz parte dos ilegalismos em si, mas da fuga de quem, aparentemente, cometeu um crime, ou está sendo investigado. Como descreve Flores (2014), no seu estudo sobre a criminalidade na fronteira meridional do Brasil, no período de 1845 a 1889, nas palavras da autora:

Valeu-se também da “proteção” da linha da fronteira o grupo de contrabandistas que, numa madrugada de outubro de 1889, trazia contrabandos de Rivera escoltado por mais alguns homens armados. Ao perceberem a aproximação da fiscalização, no entanto, atiraram os fardos no chão e correram de volta em direção à Rivera, juntando-se aos homens da retaguarda e começando um tiroteio com a guarda na linha divisória através da fronteira, já que sabiam que do lado de lá daquela linha imaginária não poderiam ser presos pelos agentes do Império (FLORES, 2014, p.200).

¹³² Jornal El País. Disponível em: <http://www.elpais.com.uy/informacion/policias-trafficaron-armas-mafias-brasil.html>. Acesso em: abr. 2015.

Historicamente, as polícias dos dois países têm que, obrigatoriamente, lidar com a paisagem peculiar da fronteira com muitas leis, as dos dois países e ainda acordos binacionais para administrar situações envolvendo delitos, território, as polícias e os indivíduos. Questões de Direito Internacional Público e Privado, que se expressam nas ocorrências policiais em que uma pessoa comete um crime no Brasil e foge, atravessando a rua para o Uruguai ou vice-versa.

Reconhecidas como práticas comuns na história das fronteiras vivas, impulsionaram a assinatura do Acordo de Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos entre o Brasil e o Uruguai,¹³³ que estabelece a possibilidade de cooperação entre polícias locais na execução de atividades investigativas e diligências sobre situações ou pessoas imputadas ou presumivelmente vinculadas a fatos delituosos.

Nesse sentido, o Capítulo III do Acordo, intitulado “Perseguição de Delinquentes”, estabelece os seguintes enunciados nos Arts 13:

Artigo 13: As autoridades policiais das Partes que, em seu próprio território, estejam perseguindo uma ou mais pessoas que para eludir a ação das autoridades ultrapassem o limite fronteiro, poderão ingressar no território da outra Parte somente para o efeito de requerer à autoridade policial mais próxima o procedimento legal correspondente.

Em um caso hipotético, no qual esteja acontecendo uma perseguição à um indivíduo, que supostamente cometeu um crime com flagrante da polícia, e o sujeito passa para o outro lado da linha divisória, o procedimento correto seria cessar a ação e pedir a cooperação policial do país onde se encontra o fugitivo. Entretanto, a ficção legal do acordo não dá conta da vida real, sempre mais complexa e dinâmica que a teoria. Como evidencia um episódio descrito abaixo, ocorrido em março de 2015, envolvendo policiais militares brasileiros e a polícia uruguaia:

Na Avenida João Goulart, conhecida como “BR” ou “Faixa”, por ser a continuação da BR 158 que liga a entrada/saída de Livramento e continua pela linha divisória com Rivera até a saída desta para a *Ruta 5*, três policiais militares identificaram dois indivíduos foragidos da polícia andando em uma moto em direção à Rivera. Os PMs, também em motos, saíram em perseguição à dupla acusada de vários roubos à mão armada no comércio local. Como era de se esperar, os foragidos atravessaram a linha divisória e começou a troca de tiros do lado uruguaio, os fugitivos foram feridos, bateram a moto e foram presos pelos policiais. Além deles, um tiro atingiu a uma transeunte, que sobreviveu. Nesse contexto, surge a polícia uruguaia e leva a todos presos, inclusive os policiais brasileiros, pois estes não poderiam atirar em território uruguaio. Na verdade, pela lei, não poderiam nem perseguir os suspeitos.

¹³³ No ordenamento jurídico brasileiro, foi promulgado no Decreto 6731/2009, pelo então presidente Lula. (ANEXO B)

A corporação brasileira acionou seus contatos consulares e os três PMs foram liberados, os outros dois fugitivos da polícia brasileira por roubos, “Das trevas” e “Argiles”, foram encaminhados ao presídio de Rivera, por terem realizado disparos com arma de fogo.¹³⁴

O relato possui pontos em comum com o descrito anteriormente por Flores (2014, p. 200), ao que parece, hoje, como no Império, a Soberania alimenta uma ficção em relação às fronteiras e não cria mecanismos de segurança característicos de uma governamentalidade. Técnicas de gestão para cumprir não só a independência “triângulo” constitucional dos poderes, mas também a sua complementariedade, são independentes porque precisam cumprir funções que se complementam. A lei, nesse caso, o Acordo binacional, precisa ser operacionalizado de acordo com a realidade. Utilizando do exemplo da perseguição policial: se é evidente que os foragidos fugiram para o outro lado da linha, porque não avisar a polícia do outro lado? A pergunta foi feita e a resposta foi: “Como?”¹³⁵

Não raro se escuta que no Brasil há leis que “não pegam”, sabe-se que essa ideia se refere ao fato de há leis brasileiras que não são cumpridas nem pelo Estado e nem pela população, como a Lei do Racismo, a Lei de Execução Penal, o Código de Processo Penal, o Estatuto da Criança e do Adolescente, etc. Umas pegam mais que outras, mas o que seria esse “pegar”? Considera-se que as técnicas de governo e suas políticas públicas, desenvolvidas com base na realidade para qual foi pensada a legislação, podem ser esta “pegada”; instrumentos de aplicabilidade da lei na forma afirmativa, não a punição pela sua infração, como habitualmente tem sido feito. No Brasil, aplicar a norma é tarefa do judiciário, não do poder executivo, por isso não “pega”, o judiciário não dispõe desta “massa corrida”, e, ao mesmo tempo, está no início e no final da perseguição descrita no relato: diz o direito, faz a gestão de quem será punido e prende os que não cumpriram a lei.

Entende, entretanto, que o vazio revelado no “Como?” evidencia uma escolha, assim como a ausência de instrumentos de segurança em um determinado sentido traduz uma forma de operar do Estado, não considerando-o uma forma de organização administrativa racionalizada, enfraquecida, ou menos articulada que em outros espaços, e sim buscando compreender, na perspectiva proposta por Das e Poole (2004), qual e como são as ordens estatais impostas nas margens. Analisar as fronteiras como “terras de muitas leis” é descartar a ideia, evidenciada nas estratégias de segurança brasileiras, de uma homogeneidade das populações nas margens. Segundo as autoras, no imaginário do Estado existe uma ideia de grupos de indivíduos marginais, como entidades homogêneas e estáveis, administráveis pelo

¹³⁴ Diário de campo, Livramento, 19 de março de 2015.

¹³⁵ Conversa com policial militar perto da linha divisória, na semana do ocorrido.

Estado nas suas práticas de governo. Se as políticas são para dar segurança ao território, e não aos indivíduos, desconsidera-se a vida destes espaços, transformando-os em espaços inertes, ficcionais.

Nessa concepção fictícia, as fronteiras aparecem como caminhos de circulação ilegal que reafirmam a soberania do Estado brasileiro. A abstração da defesa e a ilusão do controle sobre o território, como revelou o episódio do carro argentino vazio parado no controle do exército e o trator que passa livre pelo campo, negligencia a realidade. Por outro lado, vê-se nas políticas uruguaias um grande receio de abordar o território como de defesa, justamente por entenderem as fronteiras como pura vida humana. Nesse compasso, qual seria a lógica de proteger as margens com barricadas e tanques de guerra? Explicam Das e Poole (2008):

Como hemos visto, las fronteras y los puestos de control son espacios en los que la soberanía, como derecho sobre la vida y la muerte, se experimenta en potencia, creando así un estado de pánico y una sensación de peligro incluso aunque “no ocurra nada”. (DAS; POOLE, 2008, p. 22)

Sendo assim, a despeito de toda a força política a favor da defesa deste território, o parlamento uruguaio não aprovou o projeto de lei que determinaria uma faixa de segurança territorial, como ocorreu no Brasil. Entretanto, quando o tema foi a garantia dos direitos em relação ao estudo, residência e trabalho nas fronteiras, o Estado uruguaio estabeleceu o limite de vinte quilômetros, considerando esse o espaço onde vive a população fronteiriça, criando o *documento especial de fronterizo* e priorizando, dessa forma, as dinâmicas próprias dessas localidades, formadas pela integração real de diferentes populações.

A aparente ausência de políticas públicas de segurança para os moradores das fronteiras também pode revelar questões sobre a forma como se dá a presença do Estado nesses espaços. Entende Theodoulou (1995) que a política pública tem uma abordagem estatista: a primeira ideia que alguém se depara é que a política pública deve distinguir entre o que os governos pretendem fazer e o que, na verdade, eles realmente fazem; que a inatividade governamental é tão importante quanto a atividade governamental. Sabe-se que o Estado não opera apenas por meio de políticas públicas, elas refletem ideologias ou linhas de pensamento que norteiam um determinado governo, da mesma forma que o fazem as técnicas de gestão que se evidenciam nas escolhas estatais, na produção legislativa, etc. Assim, entende-se que a concepção de fronteira é a chave para compreender o “espírito do Estado” (BOURDIEU, 1996). Quando alicerçada na ideia de homogeneidade e/ou de uma comunidade, cria a ficção de que na fronteira há uma inércia, e que as discordâncias e interesses individuais são amenos,

e ainda, que os que nela vivem não desejam a má-sorte uns aos outros. Segundo Bauman (2003), a palavra comunidade evoca tudo aquilo de que se sente falta e de que se precisa para viver seguro e confiante no mundo moderno. Nas palavras de Bauman:

(...) numa comunidade podemos contar com a boa vontade dos outros. Se tropeçarmos e cairmos, os outros nos ajudarão a ficar de pé outra vez. Ninguém vai rir de nós, nem ridicularizar nossa falta de jeito e alegrar-se em nossa desgraça. Se dermos um mau passo, ainda podemos nos confessar, dar explicação e pedir desculpas, arrepender-nos se necessário; as pessoas ouvirão com simpatia e nos perdoarão, de modo que ninguém fique ressentido para sempre. (BAUMAN, 2003, p.8)

Essa concepção de comunidade está presente no *aislamiento* da ficção legal, como evidenciou o episódio da perseguição entre policiais e suspeitos que atravessou a fronteira com trocas de tiros. A ficção sobre esta fronteira imaginada cria uma nova fronteira, com a realidade das margens, evidentemente complexa. Ainda sobre o conceito de comunidade e sua utilização para ficcionar a vida real, abre-se parênteses para uma citação sobre outras margens do Estado brasileiro, no caso as Favelas do Rio de Janeiro, como explica Fernandes (2011):

Tenho observado há muito tempo que a elite e a grande mídia tentam chamar as favelas de comunidades e isso me traz uma grande indignação, pois do meu ponto de vista, isso nada mais é que uma tentativa de descaracterizar a favela e amenizar a situação de pobreza extrema que vive nossa cidade. Lembro sempre, para os que estão chamando as favelas de comunidades, que os condomínios de luxo, que essas pessoas moram, são comunidades. Sim! Os condomínios de luxo ou prédios na Barra, Leblon e Ipanema constituem comunidades, porém não são favelas. Favela é favela e comunidade é comunidade! (FERNANDES, 2011, p. 4).

Associada à ideia de “terras de ninguém”, a ideia romântica de comunidade tem sido utilizada para negligenciar as margens, negando-lhe a sociabilidade real que delas (fronteiras) surgem. De um lado, observa-se no senso comum, na mídia brasileira e nas políticas de segurança, uma concepção bipolar de fronteira, no caso de Livramento e Rivera, que em alguns momentos é tratada como o território de passagem e circulação da criminalidade, um espaço que prolifera ilícitos internacionais, a porta de entrada do crime. Em outros, é a “comunidade” Fronteira da Paz¹³⁶, onde todos são irmãos e vivem de forma fraterna e solidária.¹³⁷ Alimentando, dessa forma, uma fronteira entre a fronteira e a realidade vivida.

¹³⁶ Em polo oposto às ideias que levaram à formação de “Comunidades da Paz” fundada por *desplazados* na Colômbia, com objetivo de criar zonas de segurança e de acesso proibido ao Estado e às guerrilhas. (DAS; POOLE, 2008, p. 24)

¹³⁷ Semelhante com o que ocorre em relação às favelas cariocas.

Nesse sentido, as políticas estão voltadas ao controle de eventos que, em tese, podem colocar em risco a segurança nacional e do território, não a do indivíduo, deixando de lado a sociedade em movimento ou o movimento e as sociabilidades das fronteiras. Entretanto, como explica Foucault (2008), o Estado governa sempre a população, a defesa e a segurança afeta a vida dos indivíduos, inevitavelmente, nas palavras do autor:

Como quer que seja, através de todos os sentido, há algo que aparece claramente: nunca se governa um Estado, nunca se governa um território, nunca se governa uma estrutura política. Quem é governado são sempre pessoas, são homens, são indivíduos ou coletividades. Quando se fala da cidade que se governa, que se governa com base nos tecidos, quer dizer que as pessoas tiram a sua subsistência, seu alimento, seus recursos, sua riqueza, dos tecidos. Não é portanto a cidade como estrutura política, mas as pessoas, indivíduos ou coletividade. Os homens é que são governados. (FOUCAULT, 2008, p.164).

Nessa perspectiva, ainda em relação às concepções de fronteira por parte do Estado, entende-se que o “espírito” da governamentalidade uruguaia se aproxima mais da ideia de “comunitarização” (2009) do que uma ficção romancizada, a qual se revela na prudência em securitarizar legalmente a fronteira e no entendimento de que há nesses espaços, por mais que se pense em uma política “de defesa” para o território, ela afetará as pessoas. Os fluxos fronteiriços não são entendidos apenas como trajetos da criminalidade, mas também como caminhos essenciais à sobrevivência da população que vive os processos do que se pode chamar de uma comunitarização fronteiriça. Nesse sentido, o conceito de *Comunidade* desenvolvido por Weber (2009) oferece um caráter processual, que se propõe a explicar um caminho não retilíneo de relações sociais que constroem e dão sentido a uma formação comunitária. A *Comunidade* se dá pelo sentimento *to belong together*¹³⁸, de pertencimento a um grupo, pelas ações afetivas e tradicionais que formam a relação comunitária ou comunitarização (WEBER, 2009). Em um processo de comunitarização, entende o autor, há o respeito pela palavra dada, relações de confiança que se transformam em relações de trocas, de vizinhança e, ainda, em relações que podem se tornar contratuais. Explica o autor:

(...) uma relação social que, por seu sentido normal, é comunitária pode ser orientada inteira ou parcialmente de modo racional referido a fins, por parte de alguns ou de todos os participantes.(...) O conceito de “relação comunitária” é definido aqui, deliberadamente, de maneira muito ampla e que abrange situações bastante heterogêneas. (WEBER, 2009, p.26)

¹³⁸ Tradução livre: fazer parte um do outro, andar juntos, pertencer a um todo.

Essas relações comunitárias se transformam e podem se desdobrar em outras relações sociais, criando novos contextos e dinâmicas sociais em um mesmo local, com novos atores e perspectivas. Como defendem Das e Poole (2008, p. 22), “Los márgenes no son estáticos”, e tampouco são meros espaços periféricos, nas palavras das autoras:

Es en esos procesos de la vida cotidiana donde observamos cómo se reconfiguran los márgenes del estado. Estos márgenes no son meros espacios periféricos; a veces, como en el caso de las fronteras de los estados-nación, determinan lo que está dentro y lo que queda afuera y otras veces, como el caso de los puestos de control, atraviesan el cuerpo político del estado. (DAS; POOLE, 2008, p.22)

Esses espaços são formados e se reproduzem nas redes que relacionam a afirmação da soberania e da defesa, onde os Estados admitem, em diferentes medidas, a ficção da fronteira entre o centro e a periferia do seu território; com suas margens onde se revelam os processos de criatividade, nos quais são vividas formas alternativas de ação econômica e política, cujas dinâmicas ressignificam os limites rígidos do Estado, estabelecendo outras fronteiras e criando continuidades em um espaço pós-nacional (APPADURAI, 1997), onde se produz um poder que é local e também central.

Nas margens, a preocupação com a soberania, separando e defendendo o território pode não fazer sentido, tendo em vista que as pessoas vivem na e da fronteira, isso se dá especialmente nas cidades-gêmeas, onde as economias assimétricas sustentam as cidades de forma integrada. Esse fenômeno se dá não só em razão das oscilações cambiais, mas também em razão das próprias legislações de cada país, o que é ilegal de um lado da fronteira pode não ser do outro, ou um produto ou serviço pode ter o preço mais alto no Brasil por causa dos impostos, valendo a pena comprar no outro Uruguai e vice-versa, sendo que nas cidades-gêmeas, isso pode significar atravessar a rua. Entretanto, essas relações não se dão apenas no plano econômico, mas envolve todas as esferas do cotidiano das pessoas, que atravessam a linha divisória, às vezes, diariamente, ou muitas vezes ao dia para visitar familiares, amigos, para passear, ir ao médico, ir ao cemitério ou ao cinema, frequentar clubes, etc. Explica Ramírez (2013) que os laços comunitários, étnicos, culturais, familiares e econômicos fronteiriços são mais fortes que os mantidos pelas populações de cada país com sua respectiva capital nacional, transformando-as mais parecidas entre si que com as comunidades de outras regiões em seus próprios países.

Como já exposto, em relação às políticas públicas, o local não tem sido levado em conta: enquanto a “economia de fronteira” estrutura a vida da população, as ações estatais alimentam uma ficção de controle de defesa e de soberania, que no local se diluem

completamente. Nesse sentido, buscar o “lugar” da fronteira é um desafio às políticas públicas e pesquisas acadêmicas, tendo em vista que há uma dimensão global e outra local da fronteira, que não se excluem, pelo contrário, se retroalimentam. A dimensão local da fronteira se refere à sua peculiaridade de território, formado por distintas culturas e legislações que formam dinâmicas sociais próprias dessas regiões.

A pesquisa empírica em Sant’Ana do Livramento e Rivera evidencia que, nas margens, os limites rígidos da soberania são redesenhados em uma escala decorrente dos fluxos de pessoas e mercadorias, das vias rodoviárias e dos postos de controle, ou seja da presença do Estado. Como explicou o fiscal da ADUANA, no posto a dez quilômetros do centro da cidade de Rivera em direção à Montevideo:

Não há porque cobrar o documento do carro e a carta verde aqui, temos que ser flexíveis, as pessoas circulam por aqui. Se for entrar no Uruguai de verdade, daí é cobrada a carta verde no posto de Manuel Días, mais adiante, a sessenta quilômetros, na fronteira de Rivera com Tacuarembó.¹³⁹

Essa configuração de zona fronteira é observável também do lado brasileiro, onde a despeito da *faixa* brasileira e da linha divisória, ela é delineada pelo Estado no momento em que coloca os postos de controle a dez quilômetros do parque internacional, em direção à Porto Alegre. Ou seja, pode-se passar de uma lado para o outro, fazer compras nos dois países, comer num país, dormir no outro, transitar em táxis uruguaios e brasileiros, mas na saída, já longe da linha divisória e rumo a zona central, há que prestar contas. Por outro lado, caso o trajeto escolhido for outro, como a BR que liga Livramento às cidades de Quaraí e de Uruguaiana, ambas cidades-gêmeas, sem postos de controle, a zona de fronteira se estende e toma outra dimensão, mais ampla. Ao que parece, o limite está entre o centro e a periferia, entre as fronteiras é possível circular sem restrições – é a soberania operando na definição das margens por meio do seus mecanismos de segurança.

Acredita-se que nem o limite, nem a presença estatal é abstrata, ambos se fazem presente nas dinâmicas sociais, cotidianamente, as margens da alta diplomacia são reais e geram efeitos que caracterizam esses espaços como “de fronteira”. Para Das e Poole (2004), o diálogo com a ideia weberiana de monopólio do uso legítimo da violência pode ser interessante à compreensão na manutenção da ordem nesses “espaços-margens”. Segundo as autoras, esta base centralizada de vigilância gera um alto custo ao habitantes fronteiriços que

¹³⁹ Transcrição de relato realizado em observação participante em posto aduaneiro em Rivera, março de 2015.

são sujeitados a distintas “tecnologias” de poder, o que não quer dizer que há uma relação de total oposição entre as noções de lei e justiça da população e do Estado.

A ideia de margens do Estado, e de como ele está presente de outras formas nas fronteiras, desloca esta temática do modelo espacial “centro-periférica” para outras possibilidades de análise. Propõe-se que o reconhecimento da presença de instrumentos, ou “tecnologias” (DAS; POOLE, 2008) estatais nas suas margens pode ser um caminho profícuo para investigar a presença do Estado nesses espaços, buscando compreender as estratégias de administrar a ocupação destas margens, que se redefinem constantemente, inclusive se utilizando do instrumento da “exceção” para a manutenção da soberania.

Acredita-se que essas lógicas podem revelar um universo de tensões e de relações entre os agentes estatais e os agentes sociais; ao mesmo tempo em que são locais, são atravessadas por dinâmicas regionais, nacionais e globais. Esta temática discutida por Albuquerque (2010) incorpora concepções do fenômeno das fronteiras no mundo contemporâneo, para a compreensão da experiência singular dos *brasiguaios*, objeto de sua tese. Nas palavras do autor:

Entender a fronteira como um espaço de tensão não significa dizer que eu somente esteja considerando as ações conflituosas, mas principalmente as formas ambivalentes de conflito e de integração. (...) Na compreensão da dinâmica das fronteiras *brasiguaias*, tento articular os conceitos de frente de expansão econômica, imigração fronteiriça, fronteiras híbridas e identidades reforçadas como forma de compreender os deslocamentos, os fluxos de pessoas e mercadorias, os conflitos, as misturas linguísticas, as estratégias de cidadania e as identidades negociadas e situadas neste espaço singular em que se configuram múltiplas fronteiras. (ALBUQUERQUE, 2010, p.57).

Com base nas assimetrias complementárias dos encontros de dois ou mais Estados, historicamente, a economia fronteiriça é responsável pelo desenvolvimento destas regiões; essas atividades se confundem com as redes ilegais fronteiriças, especialmente nas cidades-gêmeas, espaços privilegiados para o fluxo de pessoas e mercadorias. As relações comerciais que dialogam com ilegalismos não são geradas só no local, mas também a partir de disputas de interesses políticos com dimensões regionais e globais. Se por um lado há um cuidado por parte do Estado uruguaio, em não demarcar uma *faixa* de segurança que seria um espaço caracterizado pela defesa do território, por outro lado surge a pergunta: a quem interessa que esses espaços não sejam protegidos pelo Estado?¹⁴⁰

¹⁴⁰ A busca por respostas a esta pergunta pode se transformar em um objeto de estudo interessante no futuro, no intuito de investigar o que e quem está por trás dos debates em torno do projeto de lei que visa à demarcação da fronteira de segurança uruguaia. Assim como, o que está em jogo quando o projeto não é aprovado, quais as disputas políticas e os interesses econômicos em jogo, etc.

Isso porque essas regiões estão situadas em propriedades de terras valiosas, algumas, inclusive, adquiridas por brasileiros, ou por uruguaios proprietários de terras dos dois lados da linha divisória. Em tese, estrangeiros não podem adquirir propriedades da faixa de fronteira, entretanto este obstáculo é facilmente ultrapassado pelo fato de grande parte das famílias serem compostas de forma *dobble-chapas*, nas quais os indivíduos possuem ambas nacionalidades, ou brasileiros são casados com uruguaias e vice-versa. Também com a utilização de laranjas, o campo está no nome de alguém que não é o seu dono, e é feito o mesmo do outro lado da fronteira, em compensação. Como evidencia o relato de uma riverense naturalizada brasileira:

Meu pai era uruguaio, tinha campo em Rivera perto da linha divisória, em muitos negócios de contrabando de gado, couro ou carne, ele usava do campo como moeda, a propriedade era demarcada pela cerca, que os empregados traziam mais pra cá ou mais pra lá. Não se documentava nada, era tudo feito na palavra, todos sabiam de quem eram aqueles terrenos, ninguém iria se atrever a discutir se a cerca não estava no lugar certo, ou se o nome do verdadeiro dono não estava em algum papel.¹⁴¹

Em alguns casos, podem ser encontrados marcos de fronteira dentro de propriedades cercadas, como na foto abaixo:

Figura 17 - Foto de propriedade cercada com marcos de fronteira

Fonte: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/album><http://www.retis.igeo.ufrj.br>.

Não só na zona urbana são encontradas situações onde os ilegalismos fazem parte das atividades do que pode ser chamado de economia de fronteira. Segundo Albornoz (2000), nessa região, historicamente, o latifúndio de produção pecuária está intimamente vinculado às atividades do contrabando, nas quais muitos produtores rurais do RS, ante a dificuldade de

¹⁴¹ Transcrição de relato dado por interlocutora em observação participante, Rivera, julho de 2012.

eliminar o contrabando e cedendo à tentação de participar em tão lucrativo negócio, se transformaram em intermediários, mediante a compra de estâncias no departamento de Rivera, destinadas à venda em seu país.

Como explica Olyntho:

(...) com frequência é possível encontrar produtores rurais que possuem campos dos dois lados da fronteira. Duas cercas de arame, fáceis de ‘encostar’, e um caminho internacional de 40 metros de largura, é tudo que se opõe ao trânsito de animais que, sem sair de uma mesma propriedade, passam de um país a outro. (OLYNTHO, 1970, p. 30 apud ALBORNOZ, 2000, p.113).

Essas são algumas das situações que revelam a morfologia das cidades-gêmeas, o cotidiano que as torna únicas, organizadas por uma pluralidade de leis, as quais, por serem distintas, criam outros ordenamentos que regem as relações nesses espaços. Entendem Das e Poole (2008) que há uma íntima conexão entre a lei e os estados de exceção nas demandas e imposições arbitrárias do Estado, não só no que se refere aos ordenamentos jurídicos, mas também às burocracias relacionadas a documentos de identificação e licenças de pessoas jurídicas. Nesse sentido, acredita-se que a lei e o seu não cumprimento são parte de um sistema no qual o Estado soberano reproduz sua lógica nas fronteiras, desconstruindo a ideia de que ele não está presente em suas margens, e sim o está de forma diferente. Tem-se buscado, no caminho deste estudo, romper com a armadilha epistemológica de incorporar noções tradicionalmente estatais, como de crime, de segurança, de fronteira, de tráfico, etc., para investigar as dinâmicas sociais típicas das fronteiras e como o Estado se faz presente e produz, nessas margens, as relações de poder que são locais e globais, mesmo que aparentemente periféricos ao que seriam os centros do país.

Para tanto, propõe-se, um olhar *de perto e de dentro* das margens, a partir dos arranjos dos próprios atores sociais, ou seja, das formas por meio das quais eles transitam pela fronteira, usufruem seus serviços, estabelecem esquemas e encontros, trocas nas mais diferentes esferas (MAGNANI, 2002, p.18). Investigando as assimetrias complementárias do encontro entre o Brasil e o Uruguai nas suas fronteiras vivas, nos espaços privilegiados para os fluxos de pessoas e mercadorias, onde a economia fronteiriça se revela nas atividades desenvolvidas nas cidades-gêmeas são os outros dois polos¹⁴² de reação que, no entendimento de Magnani (2002), envolvem tanto os indivíduos quanto a paisagem, não como mero cenário, e sim como parte constitutiva da dinâmicas sociais fronteiriças.

¹⁴² O primeiro foi o Estado e suas políticas públicas.

Nesse caminho, segue-se o percurso até o centro das margens dos dois Estados, até a *linha*, buscando escapar de um nacionalismo metodológico, suspendendo conceitos estatais e analisando-os a partir dos dados empíricos da fronteira. Seguindo a perspectiva proposta por Roitman (2004), ao demonstrar que as categorias de crime e tráfico podem ser suspensas para uma análise das noções do que é ou não crime e do que é ou não legítimo em uma determinada economia de fronteira, pretende-se investigar outras fronteiras, que surgem a partir do encontro entre duas soberanias.

Assim, no próximo capítulo serão analisadas as fronteiras entre o que é legal e ilegal em uma translocalidade como é o caso da Fronteira de Sant'Ana do Livramento e Rivera.

5 AS FRONTEIRAS ENTRE O QUE É LEGAL E ILEGAL EM UMA TRANSLOCALIDADE

5.1 A FRONTEIRA ENTRE OS ILEGALISMOS DE BENS E OS DE DIREITO

Tentar pensar o Estado é expor-se a assumir um pensamento de Estado, a aplicar ao Estado categorias de pensamento produzidas e garantidas pelo Estado e, portanto, a não compreender a verdade mais fundamental do Estado. (BOURDIEU, 1996, p.91)

Retomando a hipótese inicial de que a presença dos Estados nas fronteiras entre o Brasil e o Uruguai, por meio dos mecanismos pelas quais eles operam, criam outras fronteiras, descreveu-se analiticamente as políticas de segurança dos dois países até chegar na fronteira entre a governamentalidade e as dinâmicas sociais nas *margens* dos Estados-nação, evidenciando o distanciamento entre a ficção de fronteira, operada pelo Estado, e a confluência de situações assimétricas e heterogêneas da realidade. Segundo Carrión (2010):

(...) existen dos dimensiones de la diferenciación que interesa resaltar: por un lado, que hay una realidad que viene de la condición “nacional” del encuentro de los dos países como un todo, al extremo de que la esencia de la propuesta principal será de seguridad nacional y el lugar donde se confeccione será la capital; mas aún, por el carácter centralista de la organización del Estado. El contenido girará alrededor de tres componentes: la soberanía nacional asumida por las Fuerzas Armadas, las relaciones diplomáticas de correspondencia de la Cancillería y el control del flujo económico como competencia del Ministerio de Economía y el servicio de rentas internas. (CARRIÓN, 2010, p.1)

As concepções das políticas públicas de segurança não alcançam a pluralidade da fronteira onde está a vida cotidiana dos seus habitantes. Seguindo por esse caminho, propõe-se, neste capítulo, analisar as *margens* por meio dos atores sociais, da paisagem da linha divisória e das dinâmicas e sociabilidades deste espaço pós-nacional, investigando as fronteiras entre o que é legal e ilegal entre Sant’Ana do Livramento e Rivera.

Nessa fronteira, em muitas ocasiões, não se sabe se está no lado *oriental*¹⁴³ ou no brasileiro, tendo em vista que são mais de 100 quilômetros de faixa de fronteira seca entre as duas cidades. Entretanto, há um centro comercial, chamado de *a linha*, que todos sabem onde fica, mesmo sem nunca ter havido uma demarcação material e continuada do limite. É onde está o Prédio da Receita Federal e o da ADUANA, onde começam as ruas principais dos dois municípios: a Rua dos Andradas e a Av. Sarandi. Onde há *free shops*, barracas de camelôs, *traillers* vendendo *panchos* de um lado e cachorro quente do outro, cambistas, vendedores

¹⁴³ Termo regional para designar o Uruguai.

ambulantes, *quinieleros*,¹⁴⁴ etc. Se pode trocar dinheiro, comprar drogas, armas e/ou eletrônicos sem descer o carro, um atendimento *drive thru* que funciona dos dois lados dos marcos da fronteira, é o ponto de união entre os dois municípios, onde está o Parque Internacional. É um espaço que não é nem brasileiro nem uruguaio, possui um *ethos* próprio construído a partir do encontro entre os Estados, como pode ser observado na foto abaixo:

Figura 18 - Barracas de câmbio e o marco, delimitando os dois lados da fronteira, o Uruguai está a esquerda e o Brasil à direita do marco

Fontes: <http://santana-do-livramento.blogspot.com.br/2010/10/os-cambistas.html> e Marquette (2009).

Nesse âmbito, a separação e a defesa de território não fazem sentido, tendo em vista que as pessoas circulam livremente entre os dois países, vivendo na e da fronteira com o apoio do Estado, que regulariza situações irregulares de vendedores ambulantes e articula melhorias nos espaços físicos dos dois lados da fronteira. Da mesma forma como acontece em outras fronteiras brasileiras, como a de Ponta Porã (Brasil), de Pedro Juan Caballero (Paraguai), as prefeituras, a despeito das mercadorias vendidas pelos camelôs, liberam alvarás, fazem cadastros, negociam espaços, etc. Como descreve Junior (2012), em seu estudo sobre o mercado informal na fronteira do Brasil com o Paraguai:

¹⁴⁴ Que fazem as apostas da *Quiniela*, jogo do bicho uruguaio.

No Shopping Calçadão Mercosul os lojistas são cadastrados, possuem alvará da Prefeitura, pagam taxas e impostos municipais. Os produtos que comercializam, no entanto, transitam constantemente na linha tênue entre a legalidade e a ilegalidade. As mercadorias importadas do Brasil, como vestuário adquiridos em confecções nacionais, são legais, porém, as bugigangas originárias do Paraguai, constituem, em sua maior parte, contrabando. (JUNIOR, 2012, p.16).

Na fronteira de Livramento e Rivera também ocorre esta tolerância das autoridades locais no que diz respeito aos ilegalismos, ou seja, uma mesma atividade comercial, como a venda de produtos provenientes de atividades ilícitas, pode estar formalizada por alvarás e cadastros dos órgãos locais competentes. São negociações que se dão em vários planos, envolvendo o Estado, o poder municipal e a opinião pública, gestionando, assim, os ilegalismos, de forma a diferenciá-los em um conjunto de tolerâncias. Conforme Foucault (2007):

(...) é todo um conjunto de tolerâncias: algumas valem como espécie de bens adquiridos (direito, por exemplo, de recolher em torno do navio os pedaços de ferro e as pontas de corda ou de revender as varreduras de açúcar); outras são da ordem da acietação moral: a analogia que essa pilhagem mantém, no espírito de seus autores, com o contrabando os “familiariza com essa espécie de delitos cuja enormidade não sentem”. (FOUCAULT, 2007, p. 83)

Segundo o autor, a economia dos ilegalismos se reestruturou com o desenvolvimento da sociedade capitalista, quando os ilegalismos dos bens foram separados dos ilegalismos dos direitos. Os primeiros, os dos bens, se caracterizam pelo roubo de propriedades e afins, e terão como contrapartida os julgamentos dos tribunais ordinários e seus castigos, são os ilegalismos mais acessíveis às classes populares. De outra ordem, estão os ilegalismos dos direitos, os reservados à burguesia, mais tolerados pelos Estados nos espaços fronteirícios, são as fraudes, evasões fiscais, operações fiscais irregulares, para estes estão as transações, as acomodações, as multas atenuadas, etc.

Nas palavras de Foucault:

(...); de outro a burguesia, então, se reservará a ilegalidade dos direitos: a possibilidade de desviar seus próprios regulamentos e suas próprias leis; de fazer funcionar todo um imenso setor da circulação econômica por um jogo que se desenrola nas margens da legislação – margens previstas por seus silêncios ou liberadas por uma tolerância de fato. (FOUCAULT, 2007, p. 84).

Nesta economia de ilegalismos, um mesmo contexto pode ser gestionado de diferentes formas, nas quais as escalas são modificadas de acordo com os interesses políticos que estão em jogo no exercício do poder disciplinar, que tem como complemento a lei e a soberania.

Esses poderes exercidos na forma de disciplina, segundo Foucault (2012), não se limitam à lei soberana, criando mecânicas de poder heterogêneas, aparelhos que produzem saber e conhecimento. Na fronteira de Livramento e Rivera, os mecanismos disciplinares revelam-se na gestão local de ambos os países, os quais estabelecem um conjunto de tolerâncias das quais a soberania e seus sistemas de direito são parte.

Como, por exemplo, em um episódio, do lado brasileiro, envolvendo a sociedade “burguesa” organizada, a Prefeitura Municipal de Livramento, a Polícia Federal e a sociedade organizada popular. A história começou em 2011 quando um grupo de santanenses da elite econômica da cidade organizou um abaixo-assinado visando remover os vendedores ambulantes da Praça Flores da Cunha, conhecida como Praça dos Cachorros, por possuir esculturas de cães no seu interior. Situada na linha divisória a poucos metros do Parque Internacional é geminada ao Boulevard 33 Orientales do lado uruguaio, ambos, na época, tomados por barracas de camelôs e vendedores ambulantes de todos os tipos de mercadorias e alguns serviços como câmbio de moeda, alimentação, etc., como pode ser visualizado na foto abaixo:

Figura 19 - Praça Flores da Cunha e Boulevard Treinta e Três Orientales

Fonte: http://ducana.zip.net/arch2009-11-01_2009-11-07.html

O “movimento” “Quero a Praça!”¹⁴⁵ começou com o abaixo-assinado e se expandiu para as redes virtuais na Internet, com vídeo e fotos sobre o local. A proposta, segundo os depoimentos de seus entusiastas, era “limpar” a praça que outrora, segundo o argumento, foi um local de lazer da sociedade fronteiriça, e hoje é um antro de contrabando, sujeira e criminalidade ¹⁴⁶, degradando a imagem das duas cidades. A campanha articulou politicamente, junto à Prefeitura Municipal e à Polícia Federal, a retirada dos camelôs para

¹⁴⁵ Disponível em: <http://santana-do-livramento.blogspot.com.br/>

¹⁴⁶ Expressões utilizadas nas notícias de jornal, vídeos e posts de mobilizadores do Movimento na Internet.

um outro local, se transformando em uma disputa de interesses políticos, financeiros e morais entre as autoridades. Um ano depois, o “Quero a Praça!” foi vitorioso, conseguiram tirar os comerciantes para alguns metros longe das estátuas dos galgos. Segundo a Polícia Federal, havia nesse local atividades que envolviam o crime organizado como tráfico de drogas, o contrabando de armas, a produção de bebidas falsificadas, prostituição infantil, etc. Tal situação que foi incorporada ao discurso do Movimento, argumentava a preocupação com a segurança pública da cidade, e era um tema, na perspectiva proposta por Foucault (2007), de ilegalismos de bens, que demandava uma resposta urgente do Estado em diferentes níveis, sob a alegação de que a praça deveria ser limpa para que “as famílias” pudessem voltar a transitar por ali.

Nesse contexto, evidenciou-se que esse espaço popular onde muitas pessoas ganhavam o seu sustento, outras compravam mercadorias baratas que não poderiam comprar nos *Free Shops*, comendo comidas de rua, como *panchos*, *choripans*, *milanezas*¹⁴⁷, etc., se transformou em um centro de ilegalismos de bens, que deveria ser tratado pela polícia como um perigo à Fronteira da Paz. E assim foi: em uma operação disciplinar, os atores estatais das duas esferas, nacional e local, retiraram os ambulantes dali, “limparam” a praça e instalaram cerca de cento e dez barracas cadastradas pelos órgão competentes, em um terreno a alguns metros da Praça dos Cachorros, cujo uso foi negociado entre a Prefeitura e a Câmara de vereadores.

Nesse segundo momento, os camelôs passaram a ser comerciantes, suas atividades são regulares, e, conseqüentemente, as ilegalidades praticadas, que são as mesmas de antes, retomaram ao seu *status* original de ilegalismos de direitos, nos quais, segundo Foucault (2007), os regulamentos podem ser desviados e as penas resolvidas em transações e penas atenuadas. Desde a sua constituição, as comunidades dos dois lados da linha divisória aderiram à prática de uma economia solidária e complementar, o “contrabando”, hostilizado pelos governos (nem sempre com muita sinceridade e coerência) sobrevive nas diferentes estratégias de exercício do poder soberano sobre o indivíduo nas fronteiras.

Nesse processo que durou em torno de dois anos, no qual a Praça passou por uma obra de paisagismo, do lado uruguaio, continuidade da Praça do Cachorros, foi contruído um camelódromo batizado de *Boulevard Treinta e Três Orientales*, no qual os vendedores receberam uma estrutura da *Intendencia* de Rivera para continuar suas atividades, e onde foi reconstruída uma rua entre a Praça brasileira e a estrutura uruguaia, mostrado nas fotos abaixo, o depois e o antes:

¹⁴⁷ Lanches típicos vendidos nas ruas do Uruguai, são respectivamente: cachorro-quente, pão com linguiça e pão com bife à milanesa.

Figura 20 - À esquerda do boulevard está a Praça dos Cachorros e à direita o Camelódromo, o prédio cinza ao fundo é a sede da Receita Federal

Fonte: <http://www.panoramio.com/user/614863/tags/rivera>.

Figura 21 - À esquerda das árvores está a Praça dos Cachorros e à direita o Camelódromo uruguaio antes das reformas

Fonte: <http://wp.clicrbs.com.br/livramento/tag/cidade/page/4/>.

Nesse período, não foram encontradas manifestações públicas dos gestores e da população riverense acerca da impossibilidade de transitar nesse espaço por causa do perigo, da criminalidade ou da “sujeira”, da mesma forma tampouco encontrou-se declarações em redes sociais, por parte de grupos políticos da elite, que manifestassem algum tipo de preconceito ou moralismo acerca do que se passava ali. Consequentemente, o longo desses arranjos, obras e debates políticos, as atividades dos camelôs uruguaio não foram disciplinadas como ilegalismos “de bens”, as negociações e “acomodações” não foram substituídas por punição, desalojamento, etc.

Entende-se que o poder disciplinar desloca as concepções de ilegalismos de acordo com a utilidade do castigo, tendo em vista que este, como defende Foucault (2007), não se

destina a suprimir as infrações, mas sim distingui-las, distribuí-las e utilizá-las, objetivando organizar a transgressão das leis disciplinarmente. No caso “dos camelôs” de Livramento, não faria sentido os mesmos serem punidos pela prática de ilegalismos de direito, por estes serem negociáveis historicamente junto dos agentes estatais em todos os níveis. A estratégia, então, foi acomodar a transgressão das leis e adequá-la a um conjunto de procedimentos no qual a verdade coerente para o jogo de poder instalado estava nos bastidores das atividades dos camelôs, nos crimes “reais” de contrabando e tráfico, escondidos em ilegalismos de direito. A operação de diferenciação se dá em favor de um grupo e funciona: ao terem os seus objetivos alcançados, os camelôs retomaram o *status* e o que estava por trás, a verdadeira criminalidade, deixou de ser figura, para continuar nos bastidores, como acontece nos *Free Shops* em Rivera. Ali os ilegalismos estão em outro patamar, com aroma de perfume francês, são protegidos pela “estratégia global de ilegalidades”. Nas palavras de Foucault (2007):

E se podemos falar de uma justiça não é só porque a própria lei ou a maneira de aplicá-la servem aos interesses de uma classe, é porque toda a gestão diferencial das ilegalidades por intermédio da penalidade faz parte desses mecanismos de dominação. Os castigos legais devem ser recolocados numa estratégia global das ilegalidades. (FOUCAULT, 2007, p.258)

Nesse contexto, depois de um longo processo envolvendo a Polícia Federal e o Exército na defesa da soberania, que retiraram os camelôs da Praça dos Cachorros, quando os comerciantes voltaram a estar no âmbito dos ilegalismos de direito, a gestão ficou a cargo dos fiscais municipais da Secretaria da Fazenda do município de Livramento. Conforme é relatado por Fiscal Municipal no estudo de Dorfman (2012), sobre as estratégias dos fiscais municipais em Sant’Ana do Livramento:

Agora mesmo, são oitenta camelôs ali, mas devem ter cento e quarenta ali. Aí deram uma missão pra nós, nós somos cinco fiscais e três colegas que estão ali que não são fiscais e estão nos dando um suporte ali dentro. Que condições nós vamos ter, nós, cinco fiscais, de tomar conta de cento e quarenta camelôs? Em cima da linha divisória. Aí, quando houve, se montou essa operação aí, tinha 87 policiais federais, 38 policiais da Brigada Militar, não sei quantos agentes da Receita Federal, não sei quantos policiais de Rivera para fazer uma operação. Para organizar eles. Aí deixaram essa *bomba*, botaram oitenta contrabandistas ali legalizados, porque estão legalizados, hoje são microempresários, pra nós cinco tomar conta deles ali. Agora, quando foi preciso, eles *botarem o poder ali*, eles montaram um aparato de guerra. (DORFMAN, 2012, p.18).

Os privilégios gerados pela Zona Franca sempre foram usufruídos pelas classes dominantes, entretanto, evidencia-se uma repugnância maior dos brasileiros a determinados tipos de atividades de populações que sobrevivem das fronteiras. Há uma diferença na forma

como a própria população articula este conjunto de tolerâncias e do significado que as práticas de trocas fronteiriças têm para cada país. Acredita-se, que por trás da ficção de uma comunidade de fronteira, romântica (BAUMAN, 2003), onde tudo e todos se integram em alguma medida, há uma “comunitarização” (WEBER, 2009), que está sempre em processo de (trans)formação. A ideia processual do conceito de comunidade possibilita a análise das relações comunitárias, formadas, segundo Weber (2009), de todas as espécies de fundamentos afetivos, emocionais e tradicionais. Nas palavras do autor:

Uma relação social denomina-se “relação comunitária” quando e na medida em que a atitude na ação social – no caso particular ou em média ou no tipo puro – repousa no sentimento subjetivo dos participantes de pertencer (afetiva ou tradicionalmente) ao mesmo grupo. (WEBER, 2009, p.25)

Para o autor, toda a relação social, por mais que se caracterize por sua racionalidade, ou por mais prosaica e afetiva que seja, pode criar outros valores emocionais que ultrapassam o seu fim primitivamente intencionado. Nesse sentido, as dinâmicas fronteiriças da Fronteira da Paz envolvem uma complexidade de práticas e concepções relacionadas às diferenças entre as populações desses Estados-nação e suas assimetrias, por vezes complementárias, em diferentes escalas.

Estes processos assimétricos, especialmente os econômicos, evidenciam-se, nas cidades-gêmeas, onde as relações de comércio translocal sustentam as duas cidades de forma integrada, em razão das oscilações cambiais e das legislações de cada país. O que é ilegal de um lado da fronteira pode não ser do outro, um produto ou serviço pode ter o preço mais alto no Brasil por causa dos impostos, valendo a pena comprar no Uruguai, sendo que, nas cidades-gêmeas, isso pode significar atravessar a rua. Nesse sentido, descreve Franco (2001, p. 18): “E quando a recente concessão dos *free shops* de Rivera e Chuí vem legitimar uma prática mais que centenária de comércio internacional de varejo, não se faz mais do que homologar uma interação econômica de quase dois séculos”.

As diferenças entre as legislações criam uma gama de possibilidades econômicas para a população dos dois países, que se revelam nas trocas comuns do cotidiano e ao mesmo tempo são consideradas ilícitas pelos códigos penais; são o que Misse (2014) denomina de Mercadorias Políticas, práticas costumeiras de um determinado contexto, mas que são consideradas desviantes, ilegais em relação ao ordenamento jurídico e à regulação moderna dos mercados econômicos.

Como explica Misse (2014):

A produção de mercadorias políticas é, geralmente, criminalizada em diferentes artigos dos códigos penais, mas é reconhecida a tolerância, maior ou menor que permite a ampla circulação de mercadorias ilícitas, entre as quais as mercadorias políticas, o que define uma área de ilegalismos cuja sanção punitiva tende a se transformar em mercadoria política. (MISSE, 2014, p. 200).

A possibilidade de uma conduta ser ilegal, ao mesmo tempo que é legítima, comum a um determinado contexto, como é o caso da fronteira, aciona o conjunto de tolerâncias pensado por Foucault (2007), onde uma mesma prática pode ser um delito e não ser criminalizada. Na realidade fronteiriça de Sant’Ana do Livramento e Rivera, essa gestão aparece na sua comunitarização e economia local, os fluxos de mercadorias e serviços possuem características distintas dependendo da perspectiva de cada país. Ou seja, as assimetrias culturais, econômicas e jurídicas fazem com que os interesses e as ofertas dos brasileiros e dos uruguaios sejam distintos.

Por exemplo, no Brasil os jogos de azar são proibidos pela lei penal, diferente do Uruguai, onde o jogos de azar, além de permitidos, são gerenciados pelo governo uruguaio. O Cassino de Rivera é uma instituição pública, na qual os seus funcionários e *croupiers* são servidores concursados. Todo o dinheiro que passa pelos *Casinos*¹⁴⁸ deixa tributos para o país. Frequentado por uruguaios e por brasileiros que atravessam a rua (literalmente) para jogar no país, o dinheiro ganho na roleta e nas máquinas caça-níqueis riverenses não é declarado, evidentemente. Em frente ao *Casino*, nos carros estacionados, é possível comprar dólares, drogas ou outros serviços. Da mesma forma que é habitual aos brasileiros comprar armas de fogo e munição nas *armerías* uruguaias, que vendem desde fuzis e metralhadoras até armamento para caça de animais, sem necessidade de apresentar documentos, registros, etc¹⁴⁹.

No mesmo contexto, os agrotóxicos¹⁵⁰ e os medicamentos controlados também flutuam neste jogo de assimetrias legislativas, alguns remédios controlados custam dez vezes menos no Uruguai, sendo que para comprá-los não é necessário receita médica, esta é providenciada no balcão das próprias drogarias sob o pagamento de uma “taxa simbólica”. Muitos deles são levados para ser revendidos no comércio informal de Porto Alegre e outras cidades da região, o lucro é de cerca de trezentos por cento.

¹⁴⁸ Os cassinos da cidade de Punta del Este são famosos por fretar aviões para buscar brasileiros para jogar no Uruguai.

¹⁴⁹ Conforme descrito no Capítulo IV.

¹⁵⁰ Uma descrição sobre a temática do contrabando de agrotóxicos encontra-se no estudo “Marcos legais e redes de contrabando de agrotóxicos” (DORFMAN, 2014).

O Uruguai por algum tempo foi considerado a Suíça da América do Sul, em razão das suas políticas monetárias que desde sempre possibilitaram a “lavagem de dinheiro” em várias escalas: desde a recepção de quantias estrangeiras para depósito em países europeus pelas *offshores*¹⁵¹; até a “circulação” de moeda estrangeira nos câmbios, que faz girar dólares, reais e pesos uruguaios de procedência desconhecida. Os brasileiros usufruem de diversas formas das atividades tradicionais da *Banda Oriental*, como a criação e venda de gado, a circulação de dinheiro, de pedras preciosas, de ouro, de couro e de armamento. A história do Uruguai é descrita em um emaranhado de fluxos de pessoas e mercadorias que se relaciona com a história do Brasil, especialmente com a do estado do Rio Grande do Sul, nos seus movimentos separatistas de guerras entre republicanos e maragatos.¹⁵² As lideranças políticas uruguaias e riograndenses negociavam campos, escravos, gado, cavalos, armamento, tinham propriedades dos dois lados da fronteira e articulavam seus interesses de acordo com o contexto mais favorável entre os dois países.

Para além dessas atividades, que permanecem a despeito das oscilações cambiais, estão as “legais”, que giram em torno dos *free shops*, caracterizadas pelo comércio de produtos em trânsito. O interesse dos brasileiros está nos produtos importados com isenção de impostos, especialmente nos itens condicionados com preços cerca de quatro vezes mais baratos que os vendidos no Brasil, as antenas para tv à cabo, que recebem a programação de centenas de canais gratuitos e as bebidas como *whiskys* e vinhos. Essas são as mercadorias, que, somadas aos produtos chineses como dvds e eletrônicos em geral, entram em grande escala pelo porto de Montevideo e são transportadas para o Brasil, correspondendo ao que o Estado tipifica no Código Penal Brasileiro como Crime de Descaminho (Art. 334) e Crime de Contrabando (Art. 334-A). Como descrito abaixo, nos termos da Lei 13.008 de 2014¹⁵³:

Descaminho - Art. 334. Iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria. Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

(...)

III - vende, expõe à venda, mantém em depósito ou, de qualquer forma, utiliza em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria de procedência estrangeira que introduziu clandestinamente no País ou importou fraudulentamente ou que sabe ser produto de introdução clandestina no território nacional ou de importação fraudulenta por parte de outrem;

IV - adquire, recebe ou oculta, em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria de procedência estrangeira,

¹⁵¹ Bancos que trabalham abrindo contas abertas em paraísos fiscais.

¹⁵² A chamada Revolução Farroupilha, que durou de 1835 a 1845.

¹⁵³ A redação do Código Penal foi alterada pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014, a qual criou o Art. 334-A, separou os dois crimes: descaminho e contrabando, prevendo penas distintas para ambos, antes tipificados no mesmo artigo.

desacompanhada de documentação legal ou acompanhada de documentos que sabe serem falsos.

Contrabando Art. 334-A. Importar ou exportar mercadoria proibida. Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos.

(...)

II - importa ou exporta clandestinamente mercadoria que dependa de registro, análise ou autorização de órgão público competente;

III - reinsere no território nacional mercadoria brasileira destinada à exportação;

IV - vende, expõe à venda, mantém em depósito ou, de qualquer forma, utiliza em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria proibida pela lei brasileira;

V - adquire, recebe ou oculta, em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria proibida pela lei brasileira.¹⁵⁴

Os dois crimes são chamados vulgarmente apenas de contrabando. Em que pese a distinção entre eles, o contrabando tem como objeto a mercadoria proibida no Brasil, e o outro não. Assim, contrabando é importar ou exportar mercadoria proibida ou iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria, como armas, agrotóxicos, antenas de tv, etc. Já o crime de descaminho se refere a quem: vende, expõe à venda, mantém em depósito ou, de qualquer forma, utiliza mercadoria de procedência estrangeira introduzida fraudulentamente ou que sabe ser produto de introdução clandestina no território nacional ou de importação fraudulenta por parte de outrem (DELMANTO, 2010).

A tipificação penal descreve, literalmente, as atividades desenvolvidas nessa fronteira, como a diferenciação entre contrabando e descaminho possui relevância para o Estado, para falar dos ilegalismos da fronteira, usar-se-á apenas o conceito de contrabando, tendo em vista que é o utilizado cotidianamente pelas pessoas nessa em Livramento e Rivera. Nesses termos, acredita-se que o conceito de contrabando, como dispositivo de análise, pode revelar o que está por trás da ideia de integração nas fronteiras, ou de “fronteira mais irmã do mundo”.

A ficção da lei penal descreve literalmente a realidade cotidiana de grande parte dos brasileiros que “importam clandestinamente” o tempo todo. Na lógica estatal, a qualquer descuido, está se cometendo um crime de contrabando e ou descaminho, como comprar uma maçã, um maço de cigarros ou uma garrafa d’água em Rivera. Na realidade, para os brasileiros que moram em Livramento e tem o hábito ir ao supermercado em Rivera, comprar massas frescas nas confeitarias ou *fiambres* e laticínios da Conaprole (Cooperativa Nacional de Produtores de Leite) nas *quezerías*, o contrabando é entendido como um ilegalismo de direito, adaptado aos hábitos locais, sem necessidade do julgamento estatal.

¹⁵⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13008.htm#art1. Acesso em: mar. 2015.

Entretanto, por outro lado, há também fronteiras entre os contrabandos, uma consumidora santenenses que gasta mais de trezentos dólares em uma bolsa e não declara, estará cometendo um ilegalismo de direito não crime, é aceitável moralmente e passará no seu carro pelo controle estatal tranquilamente. Por outro lado, se outra brasileira, comprar dois ares condicionados, gastar o mesmo valor da bolsa, não declarar, e passar pelo controle em um ônibus de linha intermunicipal popular, terá que dar satisfações no controle da Receita Federal na saída da cidade.¹⁵⁵

Voltando ao tema dos ares condicionados, sabe-se que os *free shops* venderam, no último ano, centenas de ares condicionados por dia aos brasileiro nas lojas, além dos carregamentos clandestinos que são incalculáveis, foi a safra para a economia nessa fronteira antes do aumento do dólar.

Algumas lojas surgiram da noite para o dia para vender o produto que se transformou na especialidade do comércio, todos entendem do assunto, dos aparelhos, das marcas fantasia, dos motores, etc. Como informa o funcionário de uma loja em Rivera, que não é *free shop* e em seguida foi fechada:

Esta marca é montada com o motor mais vendido na Europa e nos Estados Unidos, aqui não é muito conhecida, mas é o melhor que tem, vendo mais de cem por dia para os brasileiros e ninguém reclama, se pagar em dólares tem desconto e garantia da loja de seis meses.¹⁵⁶

Dezenas de marcas desconhecidas eram oferecidas nas ruas, em qualquer porta havia uma loja, muitas oferecendo garantia de um ano em atendimento conveniado no Brasil, dependendo da cidade, a instalação e a manutenção poderia ser agendada pela Internet. Ligou-se para os telefones dos instaladores de ares dos folhetos distribuídos nas lojas, ninguém atendeu em nenhum deles.

Assim, as mercadorias, os serviços e a gestão que se faz dos ilegalismos determinam o fluxo nesta economia fronteiriça, como descreve Dorfman (2006):

O comércio local beneficia-se da condição fronteiriça. Em Livramento, os supermercados e casas de material de construção, em determinadas conjunturas, vendem quase exclusivamente para clientes uruguaios (do norte do país e da capital). Os tipos de produtos pouco se alteram, oscilando o volume com a variação cambial: confecções, gêneros alimentícios, madeira, derivados de petróleo e material de construção são comprados no Brasil; laticínios, farináceos, carnes, lãs, tecidos finos, cristais e produtos de luxo são adquiridos no Uruguai. É comum a presença de estabelecimentos comerciais localizados em ambas as cidades e pertencentes a um

¹⁵⁵ A questão moral indicada aqui será abordada no Capítulo VI deste trabalho.

¹⁵⁶ Conversa com interlocutor em pesquisa participante em Rivera.

mesmo dono, que busca fazer frente às oscilações cambiais. O centro comercial localiza-se ao longo da linha de fronteira, explicitando seu direcionamento ao exterior de cada uma das duas cidades. (DORFMAN, 2006, p. 03)

Por parte dos uruguaio a demanda maior é por cigarros, gêneros alimentícios em geral e roupas baratas. Em alguns períodos de oscilação cambial, como hoje em dia (2015), os eletrodomésticos, móveis e materiais de construção também fazem parte dessa lista. Os uruguaio são menos consumistas que os brasileiros, fato que se mostra evidente nas casas tanto de Rivera como de Montevideo, nas quais os móveis e eletrodomésticos são os mesmos a vida toda. Nas lojas de roupas uruguaio (não nos *free shops*), as vendedoras verbalizam essa que é a principal qualidade de um produto *oriental*, a durabilidade, *para toda la vida*, ou ainda como diz o jargão “pra terminar com essa jaqueta, só botando fogo”.

Do Brasil eles levam comida, frutas, verduras, refrigerantes, café, açúcar, arroz e azeite para revender em mercados pequenos em Rivera e nas cidades do interior. Como conta um interlocutor sobre o contrabando de batatas:

En este momento ante la diferencia de la moneda, en el interior de Uruguay, los bagageros estan traendo frutas y verduras, la ganacia es enorme, una bolsa de papas de 30 kilos la cobran 800 pesos (80 reais), en un camión con una tonelada por viaje, el viajero gana una diferencia de 1000 dólares por viaje. La inversión es solo en combustible.¹⁵⁷

No Uruguai, não há o crime de descaminho, ou seja, introduzir ao país clandestinamente uma mercadoria “aceita” pelo Estado, como é o caso do transporte e venda do caminhão de batatas. O crime de contrabando está tipificado no art. 253, da Lei 13.318, de 1964 e dispõe do seguinte texto:

Artículo 253: Se considera que existe contrabando en toda entrada o salida, importación, exportación o tránsito de mercaderías o efectos que realizada con la complicidad de empleados o sin ella, en forma clandestina o violenta, o sin la documentación correspondiente, esté destinada a traducirse en una pérdida de renta fiscal o en la violación de los requisitos esenciales para la importación o exportación de determinados artículos que establezcan leyes o reglamentos especiales aún no aduaneros.¹⁵⁸

A previsão legal detalha ainda condutas relacionadas à alteração de dados de *containers*, como conteúdo, peso, etc., e outras situações específicas das relações portuárias de importação e exportação. Também comete contrabando quem abandonar carga diante da

¹⁵⁷ Entrevista realizada com advogado uruguaio.

¹⁵⁸ Disponível em <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=13318&Anchor=>. Acesso em: mar. 2015.

impossibilidade de realizá-lo, que for o condutor do veículo responsável pelo deslocamento ou o seu acompanhante.

Da mesma forma que ocorre do lado brasileiro, a lei descreve situações que são habituais e cotidianas entre os uruguaios que vivem em cidades fronteiriças com Brasil, sua aplicação, assim, passa por triagem de tolerâncias e acertos entre o que será criminalizado e o que não, como observa Ramirez:

Por sua vez, a distinção entre o formalmente ilícito e o realmente criminal deixa claro que na sociedade existe uma distinção entre o ilícito tolerado e o ilícito criminalizado, e que a gestão dessa criminalização depende de autoridades administrativas de diversas ordens, incluindo governos locais, a classe política e a força pública. Este fenômeno vincula o clientelismo político e o conceito de “mercadoria política” com o tema da economia criminal (RAMIREZ et al., 2011 apud MISSE, 2014, p. 202).

Nesse sentido, observa-se que o Uruguai possui uma situação peculiar que envolve dois processos simultâneos em suas relações fronteiriças: o de gestão dos ilegalismos e da transnacionalidade de mercadorias no seu território. Quando se trata do tema do contrabando, imediatamente se pensa em produtos sendo levados de um país para o outro. No caso uruguaio, por causa da zona franca dos *free shops* nas fronteiras, as mercadorias estão em trânsito e não poderão, segundo a *Ley dos free shops*, ser consumidas por uruguaios, em nenhuma circunstância. Ou seja, se um uruguaio pedir para um brasileiro comprar um ar condicionado em um *free shop* e levar o produto para sua casa em Rivera, estará cometendo o crime de contrabando. Os uruguaios trabalham nos *free shops* em Rivera, convivem com a situação de transnacionalidade de produtos que, legalmente, não estão ao seu alcance. Uma ficção estatal que ao ser observada na realidade parece não ter nenhum sentido, especialmente quando se sabe que a maioria das casas em Rivera utiliza das antenas de tv à cabo compradas nos *free shops*, os donos de todas essas residências, sem exceção, estaria cometendo contrabando. Da mesma forma, todos os donos de veículos riverenses que abastecem os tanques de gasolina e diesel do lado brasileiro, inclusive taxistas, camioneiros e policiais.

A translocalidade das mercadorias cria a possibilidade de praticar o crime de contrabando sem a mercadoria sair do seu país de origem, como é o caso do contrabando de cigarros uruguaios. Algumas marcas, produzidas no Uruguai, como Nevada, Marlboro e Coronado¹⁵⁹, são vendidas nos *free shops* com isenção de impostos, saindo, às vezes, pela

¹⁵⁹ Existe o contrabando de cigarros em grande escala, onde um “capitalista” coloca o dinheiro e paga o serviço de motoristas que buscam a mercadoria na fronteira, ou no Brasil e levam para o interior do Uruguai, não são os donos do negócio, quando presos são punidos pelo crime de transportar mercadoria ilegal.

metade do preço que seria vendido no comércio uruguaio convencional. Os uruguaio quando são *doble chapa* podem ir até os *free shops* em Rivera com o seu documento brasileiro, ou pedem para que um brasileiro o faça, e compram uma quantidade x de cigarros, sobem em ônibus e levam mercadoria, uruguaia, para ser vendida nas *ferias callejeras*¹⁶⁰ em Montevideo. É o contrabando dentro do próprio país. Juridicamente, a revenda de cigarros uruguaio é igual a revender uma tonelada de batatas, mas, na prática, possui a peculiaridade de todo o processo se dar dentro da mesma soberania, e ser viabilizado pela participação de indivíduos de nacionalidades diferentes.

O Estado opera na ficção de que os uruguaio não comprarão os produtos nos *free shops*, dentro do seu próprio país e sendo, em muitos momentos, a principal fonte de empregos para os riverenses, ou seja, as pessoas não comprarão os produtos que vendem. Para complementar o cenário, permitem que o cigarro uruguaio, uma das mercadorias mais consumidas no Uruguai, depois da *yerba mate*, seja vendido pela metade do preço, mas não permite que os uruguaio consumam legalmente. É um paradoxo aduaneiro: dentro de pouco, será permitido aos uruguaio comprar maconha nas farmácias uruguaia e não será legal comprar um tênis nos *free shops*.

Em um espaço binacional, a economia de fronteira se dá no entrecruzamento de fluxos que se constituem a partir das soberanias de cada Estado-Nação, tecendo, assim, redes formadas pelas fronteiras entre o legal e o ilegal, e pelo “exercício” das nacionalidades dos indivíduos como mercadorias políticas. Os uruguaio e os brasileiros não possuem os mesmos direitos e deveres, por exemplo: no Uruguai, a autorização para votar e dirigir aos dezesseis anos existe desde os anos oitenta, no Brasil não, um *doble-chapa* pode dirigir, com dezesseis anos, em Livramento e alegar que possui a carteira de motorista, etc. Os uruguaio entram na universidade pública sem precisar prestar vestibular, os brasileiros não. Os uruguaio estudam francês, astronomia e ciência política no colégio público e todas as crianças usam uniformes, os mesmos modelos de há meio século atrás, os brasileiros não. No Brasil são vendidos os automóveis e motos fabricadas e montadas no próprio país, no Uruguai não. Nos bancos brasileiros, um uruguaio não pode abrir uma conta corrente ou poupança em reais, nos bancos uruguaio os brasileiros podem abrir contas correntes e *cajas de ahorros*¹⁶¹ em pesos, em

¹⁶⁰ O Uruguai alimenta a cultura das *ferias callejeras* que são feiras ao ar livre onde são vendidos produtos dos mais variados tipos, como roupas, verduras, frutas, massas frescas, peixes, sapatos, livros, artesanato, cigarros, antiguidades, roupas usadas, objetos de arte, animais, plantas, móveis, discos, etc. Em Montevideo, elas acontecem semanalmente em todos os bairros da cidade, sendo famosas pelos preços baixos das mercadorias.

¹⁶¹ Equivale às contas-poupança brasileiras.

dólares ou em moedas próprias dos bancos, comprar imóveis, inclusive na faixa de fronteira, etc.

São assimetrias que delimitam outras fronteiras, diferenciam pessoas que vivem em um mesmo território, em uma mesma economia, que dependem das diferentes nacionalidades para realizar negócios em diferentes escalas, desde comprar cigarros uruguaios no Uruguai e negociar no próprio território, até transportar batatas ou carros do Brasil para o Uruguai; ou, ainda, negociar armas de forma lícita em Rivera e a duas quadras da *armería*, onde fica a linha divisória com Livramento, já estar praticando o crime de tráfico de armas. Nessas dinâmicas, a gestão dos ilegalismos é feita dependendo da nacionalidade e da condição social do indivíduo e do lado da *linha* que ele estiver. Assim, um uruguaio e/ou um brasileiro passa a ser um estrangeiro e a cometer uma atividade ilícita com um passo, como diria Chico Science: “Um passo à frente. E você não está mais no mesmo lugar”.¹⁶²

5.2 A NACIONALIDADE E OS ILEGALISMOS EM UMA ECONOMIA DE FRONTEIRA

Por que tu és brasileira e eu sou uruguaio? Sendo que nós os dois nascemos em Rivera. O que determina a nacionalidade na fronteira?¹⁶³

O documento fronteiriço pode resolver algumas questões burocráticas relacionadas à educação, ensino e relações trabalhistas, seu alcance é limitado tendo em vista a constelação de possibilidades sociais, econômicas e comerciais que dependem da nacionalidade dos indivíduos envolvidos. Outra questão que surge é sobre o caráter burocrático, estatal, que não dá conta do “espírito nacionalista”, o fato de um uruguaio trabalhar ou estudar no Brasil (e vice-versa) não indica que ele se sinta ou deseje ser um cidadão fronteiriço, ele continua tendo a sua nacionalidade, seja ela ligada ao lugar onde nasceu ou ao qual sente pertencimento. Segundo Sahlins (1989), as regiões de fronteira são sítios privilegiados para a articulação de distinções nacionais e as identidades sociais, muitas vezes, se constroem em termos nacionalistas, não regionais. Não se pode presumir que, para a população dessa fronteira, a identificação nacional exclui ou é sempre superior ao conjunto restante de identificações que constituem “cidadão fronteiriço”, assim como também não é possível reduzir a “nacionalidade” seja ela brasileira ou uruguaia, a uma dimensão única, homogênea (HOBBSAWM, 2002).

¹⁶² Trecho da música *Passeio no mundo livre*, de Chico Science.

¹⁶³ Diário de campo em Livramento, abril de 2015.

Nesse sentido, as relações na fronteira de Livramento e Rivera não raro são descritas como integradas e misturadas em uma comunidade que fala *portuñol*. Essa concepção revela uma ideologia nacionalista que, segundo Hobsbawn (2002), compreende a língua como a alma da nação e o critério crucial da nacionalidade. No caso do espaço fronteiriço, que está ligado ao comércio e às pessoas que vivem da fronteira, entender que a “língua” oficial é o *portuñol*, o que não é real tendo em vista que gramaticalmente ela não existe, é negar que as populações de cada país não tenham acesso à “soberania linguística” do outro lado. Colocando, assim, outros limites, regra geral, os riverenses não apreendem o português e os santanenses tampouco o *español*, gramaticalmente falando.¹⁶⁴ Evidentemente, não se está tratando o *portuñol* de forma pejorativa, pelo contrário, acredita-se que ele é um dispositivo linguístico riquíssimo, que pode revelar muito sobre a região fronteiriça. Nesse caminho, uma das possibilidades é a análise de que ele representa também a diferenciação entre as populações, não só o encontro. Se por um lado é um dialeto local, também representa o português e o espanhol mal falado, o não conhecer a língua fluentemente para transitar nas burocracias estatais, o não ultrapassar a fronteira em direção aos centros, etc., como pode ser observado no seguinte relato de campo:

Tenho cinco alunos estrangeiros em uma turma das Relações Internacionais, duas mexicanas, duas uruguaias e um uruguaio. Fiquei atenta à relação dos uruguaios com o português em sala de aula. Em razão da arrogância de alguns alunos da turma, em sua maioria estrangeiros à fronteira de Livramento e Rivera, o uruguaio era intimidado por não falar o português fluentemente, era a forma de sufocar as suas ideias, sumamente sofisticadas do ponto de vista acadêmico. Ambas as uruguaias falavam o português com mais fluência e automaticamente possuíam mais espaço. No momento de escrever um trabalho, na língua portuguesa, uma delas me contou que um professor havia permitido que ela o fizesse em espanhol, o que havia sido ótimo. Pensamos juntas na importância deste tema para as relações internacionais, em que pese a gentileza do colega, se ela não praticar a escrita em português, não terá lugar em alguns *campus* do Estado brasileiro, será sempre uma estrangeira, afinal, a quem interessa a limitação da língua?¹⁶⁵

Ensina Hobsbawn (2002) que as línguas têm um número considerável de usos práticos e socialmente diferentes e, por mais que sejam simbólicas das aspirações nacionais, as atitudes em relação à língua escolhida como a oficial para fins administrativos, educacionais e outros são essenciais à compreensão de como Estado opera a alteridade da sua nação. Nas palavras do autor:

¹⁶⁴ O que foi evidenciado em observação participante na fronteira em geral e, especialmente, entre os alunos da Universidade Federal do Pampa, dos quais, a maioria dos brasileiros não falam fluentemente o espanhol e vice-versa.

¹⁶⁵ Diário de campo em Livramento, novembro de 2014.

Lembremo-nos, uma vez mais, de que o elemento controverso é a língua escrita, ou a língua falada para fins públicos. A(s) língua(s) falada(s) dentro da esfera privada de comunicação não enseja(m) maiores problemas, mesmo quando coexiste(m) com línguas públicas, já que cada uma ocupa seu próprio espaço, como sabe toda criança que muda do idioma que utiliza para falar com seus pais para aquele adequado para falar com professores e amigos. (HOBBSAWN, 2002, p. 137)

Quando se entra em um espaço que já não é mais o da *linha* e onde os códigos são outros, os dos centros do Brasil, por exemplo, de uma Universidade Federal, evidencia-se a diferenciação. Nesse sentido, defende Bigo (BIGO apud ALVAREZ et al., 2011), que as fronteiras devem ser analisadas como redes complexas de trocas e de mobilidade e, ao mesmo tempo, de novas técnicas de controle e de identificação. Ou seja, é preciso pensar a fronteira como instituição, com sua dinâmica e especificidade a partir dos inevitáveis limites da centralização estatal. Dessa forma, as assimetrias culturais, por outro lado, podem gerar efeitos negativos para as transações transfronteiriças. Por exemplo, na fronteira entre Estados Unidos e México, os persistentes estereótipos culturais do “anglo-saxônico prepotente e dominador” e do “hispanico preguiçoso e ignorante” são fatores limitantes do processo de integração (MACHADO; STEIMAN, 2002). Por isso, Guichonnet e Raffestin (1974) assinalaram que o efeito de fronteira pode ser derivado e prolongado, como no caso de uma fronteira já desfuncionalizada que continua impermeável por inércia do quadro mental que ela “formou”.

Ao analisar esses espaços, especialmente as fronteiras americanas, entende Carrión que o conceito de fronteira dá mais conta dessas realidades, que além de locais e globais, pertencem à uma região com uma dinâmica formada por todas essas esferas; entende-se que o conceito de região transfronteiriça seja profícuo nesse sentido, como expõe Carrión:

El concepto que representa es “región transfronteriza”, en tanto contiene una lógica relacional en un espacio que la supera y la contiene gracias a los flujos económicos, políticos y sociales prevalecientes; esto es, un espacio de articulación de dos o más Estados, a la manera de un “campo de fuerzas”. (CARRIÓN, 2013, p. 23)

O Estado está presente em todas essas dimensões, na regulamentação legal que cria o limite geográfico, nas normas alfandegárias e de circulação de bens, na língua oficial, nas leis de migração, de nacionalidade, todas elas criando outras fronteiras e limites sociais. Explica Hobsbawn (2002) que, quanto mais localizada e não-alfabetizada é uma entidade geográfica em relação à outra e mais fechada na vida rural tradicional, menores as ocasiões para conflitos entre elas e entre um nível linguístico e outro. Assim, descreve a experiência de alemães e tchecos no império de Habsburgo:

Em um Estado multinacional, podemos ter como garantido que, mesmo aqueles que não tem posição oficial estão sob o estímulo, de fato, sob a obrigação, de aprender uma segunda língua – por exemplo, comerciantes, artesãos, trabalhadores. Os camponeses estão menos afetados por esta pressão real. Pois a auto-segregação (Abgeschlossenheit) e a auto-suficiência da vida da aldeia, que persiste até hoje, significa que eles estão raramente conscientes da proximidade de um povoado que fala a língua diferente, pelo menos na Boêmia e na Morávia, onde o povo do campo de ambas as nações goza do mesmo status econômico e social. Em tais áreas, as fronteiras lingüísticas podem permanecer intocadas por séculos, especialmente se a endogamia local e o que é, na prática, o direito prioritário de comprar (terras) dos membros da comunidade limitam o recrutamento de forasteiros na aldeia. Os poucos estrangeiros que nela entram são logo assimilados e incorporados. (HOBBSAWN, 2002, p. 115)

Nesse sentido, acredita-se que com a língua acontece algo parecido que com as nacionalidades, são dispositivos para se compreender a heterogeneidade nas margens, tendo em vista a ficção do Estado) e o conjunto de tolerâncias dos ilegalismos que formam uma economia de fronteira. Em um processo de comunitarização constante entre a legislação de dois países, a nacionalidade é determinante tanto em relação aos direitos legais do indivíduo, como nas suas relações cotidianas. Considera-se que o “espírito nacional” não está, necessariamente, ligado à nação onde o indivíduo nasceu, mas determina uma linha de alteridade relevante para se entender como funcionam algumas dinâmicas sociais. Para Flores:

Justamente, por tratar-se de um território que está em constante contato com o “outro”, é necessário que o governo reitere ou busque instituir ali o “espírito nacional”. Outro elemento importante da demarcação das alteridades é o ato corriqueiro de “cruzar a fronteira”, ação cotidiana inerente à prática desses sujeitos, na medida em que, ao mesmo tempo em que demonstra a fluidez desse espaço, também aponta a ideia do “atravessar para o outro lado”, onde aquele sujeito passa a ser imediatamente estrangeiro. O simples fato de viver na fronteira, portanto, mesmo que o sentimento de pertencimento nacional ainda seja algo frágil, demarca a questão da “estrangeiridade”, ou melhor, do ser estrangeiro perante os do outro lado, e vice-versa. (FLORES, 2014, p.77).

O conceito de nacionalidade é objeto de estudo do Direito Internacional Público e Privado, para o Estado, é o vínculo jurídico-político que une a pessoa física ao Estado, do qual decorre uma série de obrigações recíprocas, a atribuição da nacionalidade é parte da existência do Estado, da formação da sua população (PORTELA, 2014). É ele que define soberanamente quem são os seus nacionais, a nacionalidade é o elemento humano do ente estatal, Para o indivíduo, é o principal critério para o exercício de direitos, em razão de estar vinculado juridicamente à uma determinada nação. Existem, no Direito, vários tipos de nacionalidade, como originária, *jus solis* (pelo solo onde nasceu), *jus sanguinis* (pelos laços sanguíneos) ou pela naturalização. Para o estudo aqui desenvolvido, essas diferenciações não

são relevantes, propõe-se suspender a ideia de nacionalidade jurídica para analisá-la nas sociabilidades da fronteira e, especialmente, na gestão dos ilegalismos, por parte do Estado e por parte do indivíduo. Nesse sentido, evidenciam-se vários tipos de vínculos entre o fronteiriço e o Estado, para além da ideia de nacionalismo ou patriotismo.

A nacionalidade pode ser entendida exclusivamente no âmbito jurídico, representada pela carteira de identidade ou pela *cedula*¹⁶⁶, não importando se há identificação do indivíduo com o seu país nacional. Ter o documento de uruguaio ou de brasileiro abre uma gama de possibilidades em uma economia de fronteira: um uruguaio pode usufruir dos direitos do seu país visando negócios com o outro lado da linha divisória e vice-versa. Se por um lado o Estado está presente soberanamente nas nacionalidades e nas legislações, os atores sociais fazem a gestão dessas normas na realidade, compondo com os recursos da economia da fronteira. Um exemplo comum desses “rolos”¹⁶⁷ é a compra e venda de veículos: o Uruguai não fabrica automóveis e os preços são sempre muito mais baixos do lado brasileiro, dá-se um jeito e os uruguaio “conseguem” a nacionalidade brasileira para comprar carros e motos do lado de cá; ou os compram e deixam no nome de brasileiros *laranjas*, fazendo uma procuração para o uso. Esse serviço de “empréstimo” da nacionalidade se dá também nas compras nos *free shops* ou de mercadorias em trânsito, que não podem ficar no Uruguai, como exemplificado, o caso da venda e revenda de cigarros, de ares condicionados, de bebidas, etc. Na compra de alimentos, como no caso das batatas, não é necessário ser brasileiro, não faz diferença na prática. Para os uruguaio que têm como comprovar residência no Brasil, fazendo uma declaração no cartório, por exemplo, ter a nacionalidade brasileira é algo simples, muitos uruguaio fazem esse trâmite apenas para ter o Cadastro de Pessoa Física – CPF e poder realizar negócios dos dois lados. A questão é que ao ter o cadastro, o indivíduo estará também sob o controle soberano da Receita Federal e terá que pagar e declarar impostos, o que nem sempre convém nesses casos.

Na situação inversa, as nacionalidades fazem parte da prática de outros ilegalismos, especialmente na compra de armas, medicamentos, carnes e agrotóxicos. Não que os brasileiros não possam fazê-lo sem a nacionalidade uruguaia, apenas adequando interesses, afinal trata-se de ilegalismos de direito. Entretanto, há casos em que a *cedula* abre portas, e regularizar a situação, mesmo que aparentemente, pode ser uma estratégia do esquema, como aconteceu no caso dos policiais que compravam armas legalmente, ou os açougues e vendedores de mercadorias que possuem negócios dos dois lados da fronteira. São mecanismos que

¹⁶⁶ Carteira de Identidade do Uruguai.

¹⁶⁷ Como são chamados os negócios pelos habitantes fronteiriços.

objetivam a gestão das burocracias para adequar da melhor forma a realidade às técnicas de governo operadas pelo Estado, como é o caso das ações da Polícia e da Receita Federal, no Brasil, ou da Aduana e da Polícia Nacional, no Uruguai.

Por meio do dispositivo da nacionalidade pode-se observar que ter o registro nacional não significa uma identificação com o Estado, muitos fronteiriços nasceram no Brasil e se consideram uruguaios e vice-versa, a ideia de *doble-chapa* está ligada ao registro, como as placas de carros que deram origem ao apelido. Na realidade, o patriotismo e a nacionalidade aparecem relacionados mais com o sentimento de cada indivíduo, do que com o seu documento ou com a sua residência. Entende Hobsbawn (2002) que:

O patriotismo puramente baseado no Estado não é necessariamente ineficaz, desde que a própria existência e funções do Estado-cidadão territorial moderno constantemente envolva habitantes em seus assuntos e, inevitavelmente, forneça uma “paisagem” institucional e processual diferente de todas as outras e que seja o cenário de suas vidas, por ele amplamente determinadas. (HOBSBAWN, 2002, p. 107).

A questão é que o cenário da vida na fronteira é plural, especialmente para as pessoas que vivem ou transitam pela linha divisória entre os dois países, ou que possuem famílias binacionais. Não raro uruguaios, nascidos em Rivera, se consideram brasileiros e vice-versa, mesmo sem ter o registro nos dois países. Como explica Quadrelli-Sánchez (2002), a prática de nascer de um lado da fronteira e ser registrado do outro não determina a identidade do indivíduo, apenas apresenta questões sobre essa prática que revela a disjunção entre a experiência da nacionalidade, no sentido jurídico de ser brasileiro ou uruguaio, e o lugar físico de nascimento. A nacionalidade pode converter-se numa opção que não está ligada ao registro ou ao lugar de nascimento, e sim ao seu sentimento e seus interesses. Situação que se evidencia em diferentes relatos como o seguinte: “nasci no Uruguai, tenho as duas identidades, desde que vim morar em Livramento sou brasileira, gosto de comer a comida daqui e as pessoas são mais alegres, mas de uns anos pra cá, tenho me sentido mais uruguaia, por que será?”¹⁶⁸

Entende Weber (1982), que são muitas as questões que determinam as relações entre os indivíduos e suas nações, nas palavras do autor:

As razões para que um grupo acredite representar uma nação variam muito, tal como a conduta empírica que na realidade resulta da filiação ou falta de filiação a uma nação. Os “sentimentos nacionais” do alemão, do inglês, do norte-americano, do espanhol, do francês, ou do russo, não funcionam do mesmo modo. Assim, tomando

¹⁶⁸ Entrevista com interlocutora de Livramento, em janeiro de 2013.

apenas a ilustração mais simples, o sentimento nacional se relaciona de forma variada com as associações políticas, e a “ideia” de nação pode tornar-se antagônica ao âmbito empírico de certas associações políticas. Esse antagonismo pode levar a resultados totalmente diferentes. (WEBER, 1982, p. 205)

Segundo o autor, é histórico o fato de que dentro de uma mesma nação a intensidade de solidariedade experimentada para com o exterior é oscilável. Compreendida na realidade da fronteira, essa variação está ligada não só a sentimentos de pertencimento, mas também a interesses e vantagens que cada país oferece a partir de sua soberania. No sentido proposto pelo autor, observa-se na fronteira que a relação com a “nação” não se limita apenas às relações entre brasileiros e uruguaios, mas também envolve os palestinos que vivem em Livramento e Rivera. Na realidade desta fronteira eles revelam que a relação com o “exterior” pode ser tanto individual, como um sentimento coletivo, de um grupo, religioso, por exemplo.

Mesmo concordando com Weber (1982), na sua afirmação categórica:

Frente a esses conceitos de valor da “ideia de nação”, que empiricamente são totalmente não-ambíguos, uma tipologia sociológica teria de analisar todos os tipos de sentimentos comunitários de solidariedade, em suas condições genéticas e em suas consequências para a ação concertada dos participantes. Não podemos tentar isto, aqui. (WEBER, 1982, p.206)

Oportuno demonstrar como a experiência da nacionalidade pode ser também extraterritorial, em outras fronteiras que cruzam as fronteiras brasileiras e uruguaias e fazem parte da economia fronteiriça que envolve vários Estados.

5.3 UMA FRONTEIRA, DOIS PAÍSES, TRÊS NAÇÕES

A forte presença da comunidade árabe-sírio, libanesa e palestina nessa fronteira pode revelar alguns caminhos ainda pouco explorados, sobre as relações entre os atores que escapam da “integração” binacional brasileiro-uruguaia. Chamados pejorativamente de *turcos*, herdaram este “apelido” pelo fato de o poder público brasileiro, no início do século XX, ter reconhecido como turcos nos seus passaportes todos os árabes oriundos de regiões dominadas pelo Império Otomano (JARDIM, 2000). Muitos destes imigrantes fixaram residência na faixa de fronteira com o Uruguai e a Argentina, especialmente nas cidades-gêmeas, além da Fronteira da Paz, nas de Quaraí-Artigas, Chuí-Chuí, Uruguaiana-Passo de Los Libres e no Município de Bagé, que faz fronteira rural com o Uruguai. Assim como a conhecida comunidade árabe presente na Fronteira brasileiro-paraguaia de Foz do Iguaçu e *Ciudad Del Este* (ARRUDA, 2007; RABOSSA, 2007).

Em geral, não se sabe exatamente o número de árabes e/ou muçulmanos no Brasil; quantificar essa imigração tem sido o desafio de alguns pesquisadores, que tentam fazê-lo por meio do mapeamento das mesquitas no Brasil e de pesquisa documental em jornais das cidades de fronteiras internacionais do Brasil com o Uruguai, a Argentina, o Paraguai e a Bolívia (JARDIM, 2006), como explica Jardim:

Trata-se de uma imigração que pode ser nomeada como “particular”. Nos diversos momentos em que chegam, não há intermediação de uma política imigratória brasileira, nem registros confiáveis da tramitação de vistos de permanência no Brasil. Em segundo lugar, é sempre difícil confiar que uma autodenominação, produzida em diferentes contextos e com uma história tão peculiar quanto aos jogos identitários, se traduza fielmente em números. (JARDIM, 2006, p. 3)

Segundo a autora, o apreço por cidades de fronteira se devia a um forte apelo para busca de oportunidades por parte dos imigrantes árabes, que as consideram como locais de expansão com certa distância das rotinas estatais de fiscalização. Entretanto, atualmente, as fronteiras internacionais exacerbam a noção de controle e de presença do Estado, mesmo que cotidianamente o intenso fluxo de pessoas e bens evidenciem sua porosidade (JARDIM, 2000).

Os imigrantes árabes tomam grande parte do comércio em Livramento e Rivera, os comerciantes não raro falam árabe, as mulheres usam *hijab*¹⁶⁹ e as lojas possuem uma mesma estética, as chamadas “lojas de turcos”¹⁷⁰. Segundo Aisha¹⁷¹, praticante do Islamismo e comerciante, a maioria dos árabes que vivem na fronteira é palestina, houve épocas em que a predominância era de libaneses, mas esse quadro mudou com as novas gerações de imigrantes.

Entendem Carletti e Kotz (2012) que a presença desta comunidade na Fronteira da Paz se dá de maneira muito mais qualitativa do que quantitativa. Atualmente a comunidade palestina representa a grande maioria dos árabes, sendo quase na sua totalidade muçulmanos, e possuem uma mesquita onde são realizadas as cinco orações diárias obrigatórias pelos costumes islâmicos, assim como o *Ramadã*¹⁷² e demais festas religiosas. As mulheres islâmicas não precisam ir à mesquita fazer as orações, podem realizá-las em suas residências por causa dos filhos. Atualmente, pessoas de outras religiões vêm se convertendo ao

¹⁶⁹ Vestimenta usada pelas muçulmanas, seu véu esconde os cabelos, as orelhas e o pescoço, só deixando visível o rosto.

¹⁷⁰ O termo também é pejorativo e indica lojas em que são vendidos produtos de baixa qualidade, com preços menores que os demais comerciantes.

¹⁷¹ Nome fictício da interlocutora.

¹⁷² É o mês no qual os muçulmanos praticam o seu jejum e outros ritos islâmicos.

Islamismo, não se sabe as razões. Aisha acredita que não estão ligadas somente a situações matrimoniais, mas a uma diminuição do desconhecimento sobre a religião e os preceitos, e em consequência, do preconceito também. Os palestinos, ao menos nesta fronteira, são imigrantes que vão além do cultivo das tradições de sua terra de origem, como se criassem um espaço simbólico seguro. Ao conversar com interlocutores islâmicos, sente-se que eles utilizam da cultura ocidental como ferramenta de trabalho e de integração com os países fronteiriços, mas que como indivíduos vivem em outra lógica, regidos pelas regras de uma sociedade que convive, mas não se mistura. Aisha e o seu marido, Ravi, são “militantes” no sentido de fortalecer a cultura islâmica neste território de distintas construções sociais que, em alguns momentos, se entrelaçam e em outros geram abismos entre distintas concepções de mundo. No primeiro contato feito com Aisha, ao falar sobre a integração na Fronteira, a interlocutora foi categórica: “Esta é uma fronteira de três países: Brasil, Uruguai e Palestina.”¹⁷³ A continuação da conversa foi sobre o Islamismo, as diferentes gerações de palestinos que transitam pelas fronteiras gaúchas e como as relações vêm se transformando dentro da própria comunidade e na sua interlocução com os brasileiros e uruguaios.

Nessa fronteira, ocorre algo semelhante à experiência de *Ciudad del Este* (Paraguai) e Foz dos Iguaçu (Brasil), onde, do ponto de vista oficial, as autoridades e a sociedade em geral se orgulham da diversidade étnica da região, celebrando a integração da comunidade islâmica à população fronteiriça como um exemplo de tolerância e convivência pacífica entre diferentes nacionalidades e religiões (PINTO, 2011). Isso num contexto onde a mídia internacional associa as organizações islâmicas a problemas securitários nas fronteiras, colocando os muçulmanos como elementos estranhos à sociedade brasileira e meras extensões da realidade “conflituosa” do Oriente Médio (PINTO, 2011). Conforme o autor:

Para desconstruir o discurso estigmatizante que regularmente é mobilizado contra as comunidades muçulmanas no Brasil e no Paraguai, é importante compreender o papel desempenhado pelos fluxos transnacionais na constituição dessas coletividades, assim como a inserção delas na sociedade local. Como mostrou Ulf Hannerz (1996), realidades locais e fluxos transnacionais não podem ser separados como categorias estáticas e claramente definidas, mas sim compreendidos como universos de intrações e hibridizações culturais em cada contexto social. (PINTO, 2011, p.185).

Observa-se, que tanto nas políticas de segurança nacional, nos discursos midiáticos “preocupados” com o terrorismo e defesa do Estado-Nação, quanto nas conversas com uruguaios e brasileiros que vivem na fronteira, está presente a ideia de que os árabes são

¹⁷³ Conversa informal/exploratória realizada em dezembro de 2012.

rotulados como um “outro estrangeiro” entre nações, mesmo tendo nascido em Livramento ou Rivera.

Nas palavras de Jardim:

Alguns árabes e palestinos são de fato estrangeiros no sentido de não ter documentos nacionais (de um dos países), mas muitos deles (em especial os representantes religiosos, aqueles estabelecidos no comércio de fronteira) há muito já partilham da vida local e estão plenamente dotados de documentação e de CPF. Portanto, nos jogos identitários, no terreno das autodenominações e das atribuições, nomear um “estrangeiro” tem sido um jogo complexo de suspeitas, e a nacionalidade, um idioma por excelência das relações de fronteira. (JARDIM, 2006, p.03)

Acredita-se que esta situação de constante estrangeiro apresenta uma estabilidade a ser desvendada: o que é provisoriedade para um uruguaio ou brasileiro pode não passar de uma situação imobiliária ou comercial para um palestino. Ao que parece, o fato de viajarem muito e estarem sempre circulando por distintas cidades é uma forma de fortalecimento que não indica transitoriedade, pelo contrário, faz circular relações pessoais, possibilidades de trabalhos, laços matrimoniais, etc. Como explica Jardim (2000), perdem-se de vista as redes de parentes multilocalizadas, que participam do planejamento da imigração, que podem revelar muito sobre as experiências migratórias dos palestinos, muitas vezes observadas pelos brasileiros e uruguaios, como sujeitos em trânsito, em situação provisória.

Este cenário fronteiriço, onde a noção clara da linha de fronteira, através da qual o Estado se faz sentir, e o consequente sentimento de estrangeiridade, faz com que as pessoas se relacionem com o seu próprio “nacionalismo”. Explica Flores (2014) que os fronteiriços, sem negar o seu pertencimento, desenvolvem parte importante de suas vidas no outro lado da linha e contam com aquele espaço delimitado soberanamente nas suas estratégias individuais.¹⁷⁴ Acredita-se que a nacionalidade, por um lado, e o ser estrangeiro, por outro, são instrumentos de controle disciplinar do Estado, os quais operam no controle da população na sua existência como cidadão. Nesse sentido, Foucault explica a ideia disciplina como dispositivo na administração do Estado:

¹⁷⁴ Defende Appadurai (1997) que, o problema dos imigrantes, de direitos culturais e de proteção estatal a refugiados está crescendo, já que muito poucos Estados contam efetivamente com formas de definir a relação entre cidadania, nascimento, afiliação étnica e identidade nacional. Fronteiras que podem ser encontradas em outras configurações territoriais brasileiras e uruguaias, fora da faixa de fronteira, como é o caso da cidade de São Paulo e de Montevideo, onde migrantes de outros países vivem por razões econômicas ou de sobrevivência. Discussões sobre esta temática foram desenvolvidas recentemente nos estudos de Bálsamo (2009): “Perigoso é não correr perigo: experiências de viajantes clandestinos em navios de carga no Atlântico Sul”; de Cortês (2013): “Os migrantes da Costura em São Paulo: retalhos de trabalho, cidade e Estado.” e de Piza (2012): Um pouco da mundialização contada a partir da região da rua 25 de março: migrantes chineses e comércio “infomal”.

(...) mas nunca, tampouco, a disciplina foi mais importante e mais valorizada do que a partir do momento em que se procurava administrar a população – e administrar a população não quer dizer simplesmente no plano dos resultados globais; administrar a população quer dizer administrá-la igualmente em profundidade, administrá-la com sutileza e administrá-la em detalhe.” (FOUCAULT, 2008, p. 142).

Entende-se que a ideia de “integração” não dá conta destas relações onde diferentes dispositivos operam simultaneamente, e sim que seus processos se aproximam mais de uma comunitarização transfronteiriça, que se alimenta do limite soberano e material da fronteira criando outras fronteiras em movimento. Como revelam as práticas translocais dos palestinos, uruguaios e brasileiros, que recriam o espaço fronteiriço sem se restringir ao limite geográfico e político, operando a partir dele e do encontro de diferentes soberanias. Dessa forma, propõe-se que os fatores que promovem a direfenciação dos ilegalismos, envolvendo nacionalidades e negócios comerciais, criam uma economia de fronteira que, como dispositivo, permite “pensar para além da nação” Appadurai (1997, p.1), analisando o território e sua soberania por meio das geografias morais.

Nesse caminho, analisar-se-á, a ideia de soberania territorial ou a “soberania sem territorialidade” (APPADURAI, 1997) em uma *economía de frontera* (CARRIÓN, 2011), seguindo o fio que visa compreender as formas como o Estado e os atores sociais se “manejam” simultaneamente nos limites fronteiriços, tolerando ilegalismos e criando um espaço transnacional.

5.3.1 A translocalidade de uma economia fronteiriça

As legislações conflitantes, no entanto, deixavam a brecha para a ação dos fronteiriços que diariamente manejavam essas situações a seu modo, comodando-se entre as soberanias justapostas e as redes transfronteiriças de que dispunham. Nesse delicado concerto entre a ação do Estado e as redes sociais locais que atravessavam a fronteira, pode-se dizer que nenhum se sobrepunha. Ambos atuavam concomitantemente e, não raro, um operava através do outro mutuamente. (FLORES, 2014, p. 258)

Conforme o analisado até aqui, a fronteira de Livramento e Rivera não se resume a um caminho de circulação de bens ou uma mistura de culturas que se dá de forma automática; as populações fronteiriças e o espaço físico produzem redes e processos que estão em movimento, não se estagnam no território das cidades-gêmeas. Os encontros culturais e econômicos entre os dois países não dissolvem as suas soberanias, pelo contrário, estas estão presentes o tempo todo nas dinâmicas sociais, no conjunto de tolerâncias do que é legal e do que é ilegal, nos arranjos em torno das nacionalidades e na *linha* divisória. Os fluxos que dão

vida as margens dos dois lados da fronteira de Livramento e Rivera se constroem no encontro/limite das diferenças, e geram outras diferentes fronteiras que se cruzam nesse território binacional. Como explica Flores (2014), ao desenvolver o conceito de “fronteira manejável”:

Não se trata de negar as diversas relações que são travadas através da fronteira: elas são notórias. Contudo, é preciso termos em conta que a fronteira é o lugar onde soberanias e leis diferentes se encontram, e que esta dimensão institucional podia colocar empecilhos à capacidade de integração dos fronteiriços, não podendo ser suprimida. Era portanto, lidar com ela, manejá-la. (FLORES, 2014, p. 77)

O “manejo” das relações que envolvem o Estado e os atores sociais nas *margens* são o alicerce vivo dos intercâmbios econômicos desta fronteira, formada por nações soberanas e pelos indivíduos com suas moralidades e sentimentos. A ideia de uma economia fronteiriça engloba os “polos de reação” (MAGNANI, 2002) que vêm sendo desenvolvidos no decorrer deste estudo, sendo eles: os limites fictícios do Estado, os atores sociais e a paisagem, o território entendido não como mero cenário. A economia de fronteira envolve uma infinidade de atores que movimentam diferentes escalas financeiras e de articulação política, assim como movimenta relações interpessoais e lógicas translocais. Como refere Carrión (2013), ao analisar a fronteira entre o Equador e a Colômbia:

(...) una economía de frontera que se sustenta en dos elementos centrales: por un lado, en las asimetrías complementarias que generan un lugar de interacción para los ilegales mercados, personas, instituciones) y un espacio de exclusión – o coraza – para la acción legal de los Estados, por otro lado, la unificación de mercados transnacionales cada vez más distantes, discontinuos y distintos que producen un cambio sustancial de los actores económicos, donde sobre sale el caso del contrabandista bilateral que se transforma en traficante global. (CARRIÓN, 2013, p.9)

Acredita-se que a economia fronteiriça possui muitos pilares de sustentação e que não é translocal, que sustenta a população local, e também é global por se tratar de zonas multinacionais. Nesse sentido, defende Carrión (2011, p.1) que há uma *atracción fatal* nas economias de fronteira, que geram paradoxos envolvendo as populações locais e as soberanias do Estados. É o desenvolvimento econômico local, alicerçado nas assimetrias complementárias, que minimiza a importância do papel governamental do Estado e de suas políticas públicas nas suas *margens*.

Segundo Carrión (2011):

La economía de frontera integra dos o más economías asimétricas – por ser funcionales entre sí – gracias a que: lo que es legal acá es ilegal allá; por ello hay un flujo mercantil que genera un sistema de ilegalidades donde la economía de un lado se riega sobre la otra, a la manera de vasos comunicantes. Por eso, mientras más factores diferenciadores se imponen (muros, aranceles) mayores adimetrías se crean, aumentando los riesgos y, por tanto, los precios y las violencias. Este es el caso del contrabando y los tráficos. (CARRIÓN, 2011, p.1)

Sabe-se que na fronteira de Livramento e Rivera é “manejada” uma complexidade de intercâmbios comerciais, legais e ilegais, que não se limitam ao território geográfico da linha divisória, são transfronteiriços em relação às soberanias. Entende o autor que essa economia de fronteira é invasiva e: “hace metástasis en el sistema penal, en la economía, en la sociedad y en la política”. (CARRIÓN, 2011, p.1). Transcende a ideia isomórfica do Estado-nação e desenha outra perspectiva para a ideia de *margem* estatal, uma formação pós-nacional, não-nacional, no sentido proposto por Appadurai (1997), de uma produção globalizada da localidade no mundo contemporâneo.

Nesse sentido, a economia fronteiriça se dá na localidade, que no entendimento de Appadurai (1997) são espaços constituídos por associações relativamente estáveis, histórias compartilhadas e conhecidas em lugares coletivamente ocupados, que entram frequentemente em conflito com os projetos, em tese, do Estado-nação. Isso se dá pelo fato de que os compromissos e conexões que caracterizam a subjetividade local são mais contínuos e promovem maior dispersão do que o Estado suporta, criando, assim, uma ficção segura onde ele poderá operar dentro de limites de sua constituição, o que pressupõe o isomorfismo entre o povo, o território e a soberania legítima.

Na realidade das fronteiras, essa formação não faz sentido tendo em vista a circulação de pessoas, como explica Appadurai (1997), o movimento humano (e econômico) é decisivo na vida social e não algo excepcional. O autor afirma sobre a produção e reprodução da localidade que:

(...) o pouco que sabemos sugere que muitos desses locais criam condições complexas para a produção da localidade e reprodução da localidade, na qual laços de casamento, trabalho, negócios e lazer tecem uma rede formada por várias populações circulantes e vários tipos de “nativos”, gerando localidades que pertencem a determinado Estado-nação mas são, sob outro ponto de vista, o que podemos chamar de *translocalidades*. (APPADURAI, 1997, p. 35)

Para o autor as fronteiras se mostram como um exemplo desta categoria emergente de organização humana que é a *translocalidade*, tendo em vista que são espaços onde se desenvolve uma complexa circulação de pessoas e mercadorias, que Carrión (2011) denomina de economia fronteiriça. Enquanto o Estado se preocupa com o direito e o cumprimento da

norma para garantir a soberania do território, neste mesmo espaço os indivíduos se preocupam com o movimento, com os fluxos que garantem a sua subsistência. A fronteira é pós-nacional na medida em que é composta por várias soberanias, que não se limitam às linhas divisórias materiais, transbordam nas relações aduaneiras e porosas entre o legal e o ilegal. Nesses espaços, segundo Appadurai (1997), ao passo que emergem distanciamentos entre a realidade pós-nacional do local, e o sentimento nacional de controle estatal da sociedade civil, o território e os indivíduos ficam cada vez mais divorciados da ideia de soberania. Como revelam as distintas concepções de nacionalidade que são encontradas nas fronteiras, nas quais, como já foi dito, não estão, necessariamente, ligadas à ideia de “nação”. Nas palavras de Appadurai:

Para muitos cidadãos nacionais, as questões práticas de residência e as ideologias de lar, terra e raízes estão frequentemente desconectadas, de forma que as referências territoriais de lealdade civil tornam-se para muitas pessoas cada vez mais divididas entre diferentes horizontes espaciais: lealdades de trabalho, de residência e de religião podem criar registros distintos de afiliação. Isto é verdade tanto no caso de migração de populações por distâncias grandes ou pequenas, como no de movimentos que atravessam ou não fronteiras internacionais (APPADURAI, 1997, p.38).

Essas disjunções nos vínculos de nacionalidade e de lugar se prestam para pensar se a ficção promovida pelo Estado em relação às fronteiras promove este distanciamento, tendo em vista que as concepções de nação são cada vez mais atraídas por outros discursos que não o estatal, como, por exemplo, o de afiliação e de lealdade, que pode ser linguístico, racial, religioso, e segundo o autor, raramente territorial. Nessa perspectiva, entende-se que na medida em que a economia de fronteira produz no local um espaço pós-nacional, evidencia relações de lealdade e de justificação moral encontradas na ideia de “costumes em comum” (THOMPSON, 2013), na qual a paisagem é fundamental, mas não o território. Como explica o autor:

A terra a que o costume estava vinculado poderia ser uma herdade, uma paróquia, o trecho de um rio, bancos de ostra num estuário, um parque, pastos nas encostas de montanhas, ou uma unidade administrativa maior como uma floresta. (...) Em condições comuns, o costume era menos exato: dependia da renovação contínua das tradições orais, como na inspeção anual ou regular para determinar os limites da paróquia. (THOMPSON, 2013, p. 87)

Nesse sentido, entende Appadurai (1997) que apenas os Estados necessitam da ideia de soberania baseada na territorialidade em uma cena global. Todos os demais atores, como trabalhadores, migrantes, corporações multinacionais e as burocracias das Nações Unidas

estão desenvolvendo formas não-estatais de lealdades transnacionais já existentes nas mais diversas sociabilidades, como, por exemplo, nas formações religiosas. O lugar da crise, para o autor, está no “hífen” entre Estado e Nação.

Dessa forma, a economia de fronteira é fruto do hífen, que como a linha cartográfica é limite, mas também é encontro. Em que pese a soberania do Estado crie ficções e não acompanhe a emergência de “mercados de lealdade” não-nacional, transnacional ou pós-nacional (APPADURAI, 1997, p.40), as relações se reproduzem a partir da fronteira e criam cartografias que se desenham a partir de marcos nacionais, dos Estados globais, e outros locais das suas *margens*.

Assim, partindo da análise das fronteiras entre os ilegalismos de direito e os ilegalismos de bens, buscou-se evidenciar, por meio do dispositivo da nacionalidade, como o Estado opera também individualmente, disciplinarmente nas suas *margens*, analisando em que medida a economia de fronteira, formada por ilegalismos e lealdade de costumes, pode produzir a translocalidade destes espaços binacionais. Para tanto, no próximo capítulo chega-se à *linha* como símbolo de um possível “mercado fronteiriço”, formado pela paisagem e pelos atores sociais, a qual revela outro desdobramento da fronteira entre Livramento e Rivera: as fronteiras entre o que é moral ou imoral.

6 AS FRONTEIRAS DO QUE É MORAL OU IMORAL EM UM MERCADO FRONTEIRIÇO

6.1 A LINHA E OS CONSTUMES EM COMUM

O primeiro e grave risco metodológico é, ao isolar, por motivos de estratégia de pesquisa, segmentos ou grupos da sociedade, passar a encará-los como unidades realmente independentes e autocontidas. (...) É evidente que depois de décadas de pesquisa etnológica, vários autores já demonstraram como esta “naturalidade” do isolamento pode ser ilusória e como grupos aparentemente isolados podem fazer parte, de várias maneiras, de um sistema mais amplo em termos econômicos, políticos e culturais (VELHO, 1981, p. 15).

A análise desenvolvida até aqui revela que os encontros culturais não excluem as peculiaridades de cada país, ao contrário, podem reforçá-las no contato com o outro. Vista de fora, não há dúvidas de que essa Fronteira possui o seu centro comercial, situado na *linha*¹⁷⁵ divisória, envolvendo o Parque Internacional, a Praça dos Cachorros, os camelódromos dos dois países, cambistas, etc. Entretanto, há outras centralidades nos dois municípios¹⁷⁶ que, mesmo independentes da *linha*, criam outras fronteiras que cruzam àquela evidente, entre o Brasil e o Uruguai.

Entende-se que há um triângulo simbólico envolvendo as soberanias de cada município e as continuidades e discontinuidades da fronteira, na base estão as duas pontas com as experiências de cada município com seus atores estatais e sociais, no vértice está a fronteira que une dos dois lados, e no centro os desdobramentos que vêm sendo propostos ao longo deste estudo, como pode ser visualizado na figura abaixo:

Figura 22 - Triângulo simbólico das soberanias dos municípios

Fonte: A autora (2015)

¹⁷⁵ A *Linha* está colocada em itálico porque o vocábulo é utilizado em português e em espanhol, no caso seria *línea*, mas os uruguaios utilizam a pronúncia do português.

¹⁷⁶ Descrevemos brevemente duas delas, mas certamente há outras, situadas em bairros mais afastados e rurais, conhecidas como cercanias, como por exemplo: Palomas, Caverá, Cerro Chato, *Empalme*, *Masoller*, etc.

As linhas determinam o limite territorial onde os lados e as extremidades fazem parte de um todo vivo, em movimento, e o desafio está em focar no local e no microlocal, sem perder de vista suas inter-relações com o global, não só com o papel do(s) Estado(s), mas com os dos municípios e suas dinâmicas individuais, que da perspectiva da *Linha* podem ser o global da qual ela faz parte.

Como explica Magnani:

(...) aqueles dois planos a que se fez alusão anteriormente – o da cidade em seu conjunto e o de cada prática cultural assignada a este ou àquele grupo de atores em particular – devem ser considerados como dois pólos de uma relação que circunscrevem, determinam e possibilitam a dinâmica que se está estudando. (MAGNANI, 2002, p.20)

Ainda em relação à importância de se ter presente as dinâmicas existentes entre o global e o local, optou-se no percurso deste estudo por um “bordejar dialético contínuo” entre o menor detalhe das sociabilidades na linha divisória, até às estruturas mais globais dos Estados e dos municípios, de tal modo que ambos pudessem ser observados simultaneamente, no sentido proposto por Geertz:

Saltando continuamente de uma visão da totalidade através das várias partes que a compõem, para uma visão das partes através da totalidade que é casa de sua existência, e vice-versa, com uma forma de moção intelectual perpétua, buscamos fazer com que uma seja explicação para a outra. (GEERTZ, 2001, p.105)

Assim, chega-se à *linha*, o “local” nas *margens*, o seu núcleo, para continuar o trajeto não retilíneo Teoria- Estado Estado-Políticas Públicas-Margens-Ilegalismos-Nacionalidades-Translocalidade e, agora, a *Linha*. Nela busca-se compreender uma outra escala do global e do indivíduo, por meio de outras fronteiras que se revelam a partir do território e dos costumes de uma economia moral, no sentido proposto por Thompson (2013). Nesse caminho, a pergunta que iniciou o objeto de análise da tese se refaz: em que medida o limite soberano, representado pela *linha* cria as fronteiras? E quais outras fronteiras são estabelecidas nesse sentido?

Assim, retoma-se a análise da *linha* real, no encontro das avenidas santanenses e riverenses, como um centro, que não é nem brasileiro nem uruguaio, fazendo parte de um emaranhado de culturas e legislações locais, estaduais, *departamentales*,¹⁷⁷ nacionais, binacionais e internacionais. Essa centralidade, como representada no triângulo, é a

¹⁷⁷ O Uruguai se divide em departamentos. Rivera é o município-capital do Departamento de Rivera.

“localidade”, o espaço pós-nacional nas *margens*, que compõe a fronteira entre Livramento e Rivera, entretanto, cada *margem*, ou seja, cada Município fronteiriço, possui o seu núcleo central, independente do outro lado da *linha*. Como explica Pesavento:

É ambivalente porque a fronteira é trânsito que comporta dois estados de ser, e ambíguo porque traz consigo uma promessa de superação no tempo, na possibilidade de ser um outro, um terceiro. (...) as fronteiras não podem ser apenas encaradas como marcos divisórios construídos, que representam limites e estabelecem divisões. O mais instigante, a meu ver, seria pensá-las na sua outra dimensão. (PESAVENTO, 2002, p. 36-37)

Do lado brasileiro, o centro comercial se dá na Rua dos Andradas, no trecho que vai do Parque Internacional em linha reta até a Praça General Osório, onde estão situadas a sede da Prefeitura Municipal, a Igreja Matriz, a Casa de Cultura e as agências dos principais bancos brasileiros. Nesse caminho, o idioma que chama a atenção não é o *portuñol*, mas sim o árabe, língua falada pelos libaneses e palestinos, proprietários de grande parte do comércio santanense. Nesse espaço transitam santanenses que utilizam a rede de transporte público da cidade, que liga a região central aos bairros da cidade, onde não raro encontram-se indivíduos que não têm nenhum tipo de relação comercial com Rivera; não falam ou entendem o espanhol, desconhecem a cultura, a história e a política uruguaia, se orgulham de dizer que não gostam dos *castilhanos*¹⁷⁸ e não atravessam a *linha*. Vão até os camelos comprar produtos baratos, mas compreendem aquele espaço como brasileiro, como qualquer camelódromo em outras cidades do Brasil. Muitos nunca entraram em um *free shop*, não vivem da fronteira de forma direta, mesmo sendo funcionários de lojas próximas à *linha* divisória, frequentadas por uruguaio, ou nos supermercados que abastecem ambos os municípios, ou em hotéis que hospedam turistas que chegam à fronteira para fazer fazer compras. Consomem os produtos das lojas brasileiras onde possuem crediários à “moda antiga”.

O mesmo ocorre no município uruguaio, o centro comercial está situado na Av. *Sarandi*, no trecho que vai do Parque Internacional em linha reta até a sede do *Paso de Frontera*, no final da avenida. Aí estão os *free shops* lotados de turistas comprando *whiskys*, perfumes e eletrônicos, onde ainda restam poucas lojas de roupas de lã e couro uruguaio, a *Plaza Artigas*, rodeada pela *Iglesia Matriz*, a sede da *Intendencia*¹⁷⁹, o *Banco de la Republica* e a *Refatura de Policia*.¹⁸⁰ Os libaneses e palestinos também são os donos do comércio, entretanto, há menos comerciantes árabes nas ruas como do lado brasileiro. Do lado uruguaio

¹⁷⁸ Termo utilizado pelos brasileiros para chamar os uruguaio.

¹⁷⁹ Prefeitura Municipal.

¹⁸⁰ Delegacia de Polícia, diferente do Brasil, o Uruguai possui apenas uma polícia e o exército.

também não há só empatia em relação ao Brasil, muitos riverenses não falam português, só conhecem a cultura brasileira através das novelas globais e se orgulham de dizer que não gostam dos *macacos*¹⁸¹. A diferença do lado uruguaio se dá pelo fato da população consumir produtos brasileiros cotidianamente, especialmente nos bairros, onde não há supermercados, os *almacenes*¹⁸² “importam” produtos brasileiros de Livramento, dos supermercados e dos vendedores de frutas e verduras.

Nesse sentido, explica Golin (2002, p.15), juntamente com a fronteira formal da linha, existem as fronteiras econômicas, sociais, culturais, ambientais, que podem limitar mais que a divisória, ao mesmo tempo em que são “menos perceptíveis pelo senso comum”.

A condição fronteiriça pode ser entendida como um *savoir passer* adquirido pelos habitantes da fronteira, acostumados a acionar diferenças e semelhanças nacionais, linguísticas, jurídicas, étnicas, econômicas, religiosas que ora representam vantagens, ora o cerceamento de trânsito ou direitos (DORFMAN, 2013, p. 10). Seguindo uma concepção historiográfica de que esta Fronteira, historicamente, deu lugar a sociedades totalmente fluidas e integradas, que quase não estabeleciam relações de alteridade. Onde os limites políticos se colocavam de forma indefinida, porosa e esmaecida, como entendem historiadores que afirmam que a fronteira entre o Brasil e o Uruguai foi plena até as primeiras décadas do séc XX, não havendo o “eu” e o “outro”, apenas uma comunidade do “nós”. (FLORES, 2014, p. 75)

Ou ainda, como “territórios-ponte”, especialmente em filmes e nas representações da mídia e dos discursos de segurança dos Estado brasileiro, como explica Albuquerque:

As fronteiras também são vistas como territórios pontes, lugares de passagem, espaços em movimento de pessoas clandestinas e mercadorias ilegais, como por exemplo: cenas narradas pelo autor que exemplificam os movimentos nas fronteiras, como o tráfico de cigarros na Ponte da Amizade, os garimpeiros e as prostitutas atravessando ilegalmente a fronteira com a Guiana Francesa, os travestis em Oiapoque desejando chegar a Paris “aqui é a ponte para Paris”. As fronteiras deixam de ser limites para ser travessias. As frentes de garimpeiros, madeireiros, seringueiros e empresários agrícolas ultrapassam os limites políticos do Brasil e continuam se movimentando nos territórios dos países vizinhos. (ALBUQUERQUE, 2009, p.27)

Por outro lado, defende Flores (2014), essa noção de fronteiras sem limites rígidos, onde tudo é negociável pelos seus habitantes, formando uma população fronteiriça de ambos os lados, estabelecendo mais relações de identidade entre si que com o restante dos países a

¹⁸¹ Termo utilizado pelos uruguaios para chamar os brasileiros.

¹⁸² O que os brasileiros chamam de “mercadinho do bairro”.

que pertencia, “parece tratar-se de um caso em que um largo consenso está combinado com pouca pesquisa” (FLORES, 2014, p. 75). O que no estudo ora apresentado está sendo trabalhado a partir das concepções de Comunidade (BAUMAN, 2005) e de Comunitarização (ALBUQUERQUE, 2009) da fronteira.

Na perspectiva de comunitarização, os fluxos que se estabelecem em torno de mercadorias revelam caminhos para compreender essas outras fronteiras que envolvem o indivíduo, seus costumes e moralidades em redes da qual a economia de fronteira é parte. Conforme já exposto, a circulação de brasileiros por Rivera se dá em torno da compra de produtos translocais, em trânsito nos *free shops*, que não podem ser comprados por uruguaios. São produtos para pessoas de alto poder aquisitivo, não só pelo valor das mercadorias, mas pelo acesso a elas, pelo capital cultural envolvido na compra e venda perfumes franceses cosméticos, bebidas e roupas importadas em dólares. Grande parte dos brasileiros, inclusive os fronteiriços, nunca viu um dólar e compra bebidas nacionais, pagando preços maiores que os dos *free shops*, por questões que estão ligadas aos costumes.

Nesse contexto, o comércio estabelece grande parte das relações entre as duas populações, mas não só ele, o que está por trás, sugerindo que é o capital cultural alimentado historicamente pelas relações entre proprietários de terras, comerciantes e as elites de ambas as cidades. No caso dos santanenses, são pessoas que vivem a fronteira, que querem limpar a Praça dos Cachorros para poder passear novamente por lá com suas famílias, sem a contaminação dos ilegalismos (de bens). As famílias são binacionais, possuem negócios e amigos nos dois países, estudam nas escolas brasileiras e uruguaias, veraneiam em *Punta del Este*, valorizam a qualidade dos queijos e roupas uruguaias, etc. Esta no entanto é a minoria dos habitantes, grande parte se relaciona com o Uruguai em função das assimetrias complementares da economia de fronteira, quando elas, por alguma razão, não fazem sentido, a distancia aparece, como conclui Flores (2014, p.82): “Embora já tenha ressaltado que a fronteira não é um dado fixo, que ela se altera frequentemente, devo admitir que há um sentido comum e imutável em todos os contextos fronteiriços: a diferença frente ao outro”.

Albuquerque (2010), na sua pesquisa sobre migrantes brasileiros que vivem no Paraguai, os *brasiguaios*, investigou a “identidade fronteiriça” na fronteira do Brasil com o Paraguai e as disputas políticas locais. Dessa forma, o estudo mostra que as culturas que aparentemente se misturam, a partir de um olhar de fora, guardam uma complexidade de movimentos que delimitam cada nacionalidade em contraste com a de seus países vizinhos. Explica o autor:

Quando saía de uma cidade pertencente a um país e ingressava em um município vizinho, mas já de uma outra nação, tinha a sensação de uma maior distância geográfica propiciada pela distinção cultural. As diferenças culturais e políticas produzem uma sensação de distanciamento geográfico entre cidades vizinhas, como nos casos de Cidade do Leste (PY) e Foz do Iguaçu (BR), Posadas (Ar) e Encarnación (PY) e Pedro Juan Caballero (PY) e Ponta Porã (BR). (ALBUQUERQUE, 2010, p.23)

Do lado uruguaio, a relação estabelecida pelas assimetrias da economia de fronteira faz com que a população em geral esteja mais próxima do Brasil, os uruguaio escutam música brasileira, consomem não só o café e os chocolates, mas também as roupas, materiais de construção, carros, etc. Entretanto, isso não quer dizer que o consumo aproxime e integre as pessoas, pelo contrário, acredita-se que os uruguaio delimitam muito bem o espaço que o “Brasil”, no caso, Livramento, tem no seu cotidiano. Os uruguaio não estudam no Brasil, há inclusive vagas para os riverenses na Universidade Federal local, sem necessidade de prestar vestibular, e não são todas (4 ou 5) preenchidas. Mesmo nos casos em que uruguaio casam com brasileiros, o que é normal quando se trata de fronteiras secas, e na circulação de bens e mercadorias, mais do que uma integração, no sentido de uma mistura entre as duas populações e culturas, não é evidente. O que parece haver é uma convivência pacífica entre dois povos muito distintos, no que diz respeito aos seus valores morais e políticos, os quais são evidenciados tanto por parte dos Estados, nas suas agendas prioritárias, quanto nas dinâmicas sociais cotidianas. Um exemplo desta assimetria pôde ser observada nas campanhas eleitorais para presidência da república e parlamento, no ano 2014, as quais ocorreram de forma concomitante no Brasil e no Uruguai. A diferença entre o nível do debate entre os candidatos e o respeito com o qual tratavam os eleitores evidenciava, diariamente, uma visível diferença entre os dois países: a seriedade com a qual a política é tratada.

Outro ponto latente, e que vem ao encontro ao que se pretende analisar nas próximas páginas, é a dignidade e o respeito com que as pessoas se relacionam, não só pelo fato uso dos pronomes de tratamento, pelo ensino público e laico de qualidade desde as séries iniciais e pelo respeito aos professores nas salas de aula, o que, entende-se, já seria o suficiente para diferenciar as duas cidades; mas, em relação à importância das fronteiras para a subsistência dos indivíduos.

Não raro encontram-se referências aos costumes comuns aos dois lados da fronteira, o exemplo sempre apresentado é a semelhança entre os hábitos dos gaúchos e dos *gauchos*, como tomar chimarrão/*mate* e comer churrasco/*asado*. A questão é que mesmo essas práticas são muito distintas dos dois lados da fronteira, e, ainda, podem ser encontradas em outras

regiões não fronteiriças, tanto dos dois países quanto da Argentina.¹⁸³ Ao que parece, são hábitos que tem a ver com a vida no campo, a criação de gado e com a presença indígena nessa região.¹⁸⁴

Nesse sentido, explica Flores (2014), que há um sentimento de estrangeiridade presente nesta fronteira, e que o fato de viver em um lado da linha promove, de forma recíproca e incontornável, o fato de ser estrangeiro diante dos habitantes do outro lado. Nas palavras da historiadora:

Dessa maneira, ao sabermos que o Estado (autor, referência, aquele que designa) se estende de forma específica para suas franjas e continuamente se institui e reitera naquele espaço, compreendemos que sua linha demarcatória, o limite político em si, embora abstrato, cumpre função concreta na vida dos fronteiriços. Essa percepção só foi possível por verificar na documentação que os fronteiriços reconheçam a linha por onde a fronteira passava e demonstravam nítida clareza de que circular do seu lado, ou, do outro lado, acarretava diferentes ações e questões a serem levadas em conta. (FLORES, 2014, p. 81).

Seguindo o raciocínio da autora, essas “ações e questões” formam um espaço simbólico onde a economia fronteiriça e sua transnacionalidade são parte de uma esfera maior, uma Economia Moral, na perspectiva proposta por Thompson (2012) nos seus “Costumes em Comum.” Na *Linha* estão os fluxos de pessoas que se utilizam das facilidades geográficas para sua subsistência, trabalhando com mercadorias como cigarros, roupas, alimentos e produtos de baixa qualidade importados da China, da mesma forma como acontece nos grandes centros do país. A diferença é que nesse caso as mercadorias entram por dois países e se encontram em um espaço geograficamente binacional¹⁸⁵, que, pelo olhar do senso comum, pode ser caracterizado como *pórtico*, por ser um espaço que não pertence nem a um país, nem ao outro (MAGNANI, 2002). Um lugar intermediário entre duas realidades bem definidas que produz múltiplas regras, nas palavras de Magnani:

¹⁸³ Mesmo que aparentemente se pareçam, possuem significados distintos em cada lugar, para exemplificar, o chimarrão dos gaúchos é tomado em grupo, em uma roda, onde um serve e há uma sequência, todos sabem quando é a sua vez. É algo coletivo, não raro as casas e ambientes de trabalho possuem um chimarrão de uso comum. O *mate* dos uruguaios pode ser compartilhado, mas via de regra é individual, cada um tem o seu e anda com ele à tira colo, não é necessário “a hora” de parar e tomar *mate*. Da mesma forma o churrasco e o *asado* só têm em comum a carne, no Uruguai é feito na *parrilla*, uma estrutura de tiras de ferro que é colocada acima do fogo de lenha, diferente do churrasco que é feito com espetos e carvão. Outra diferença, no Uruguai, assim como na Argentina, não há “Espetos corridos” e *buffet* de outros tipos de culinária junto das *Parrilladas*.

¹⁸⁴ Uma concepção interessante acerca dos hábitos sulinos é a ideia de “Estética do Frio”, desenvolvida por Ramil (2004) e que também dá nome ao CD “Ramilonga”, no qual foram musicadas poesias que tratam desta temática.

¹⁸⁵ Segundo os interlocutores entrevistados, a mercadoria ou chega pelo porto de Montevideu e viaja 500 km até Rivera, ou é trazida do Paraguai pela fronteira de Foz do Iguaçu, PR até Sant’Ana do Livramento, RS.

Trata-se de espaços, marcos e vazios na paisagem urbana que configuram passagens. Lugares que já não pertencem à mancha de cá, mas ainda não se situam na de lá; escapam aos sistemas de classificação de uma e outra e, como tal, apresentam a “maldição dos vazios fronteiriços”. Terra de ninguém, lugar de perigo, preferido por figuras liminares e para realização de rituais mágicos – muitas vezes lugares sombrios que é preciso cruzar rapidamente, sem olhar para os lados... (MAGNANI, 2002, p.23)

Entretanto, nesse encontro de *margens* o que se estabelece é uma centralidade que envolve atores sociais com costumes em comum, com base em dois pilares: o uso em comum e o tempo imemorial (THOMPSON, 2013). Mesmo com as distâncias entre as duas populações, e com a elitização de determinadas trocas, há os que se sustentam das assimetrias complementárias e vivem da fronteira, dão vida à *Linha* e alargam as franjas do Estado até outros dois pontos pós-nacionais estratégicos: a Estação Rodoviária de Livramento e a *Terminal de Onibus de Rivera*.¹⁸⁶ Como pode ser visualizado na foto do mapa abaixo:

Figura 23 - Mapa de Livramento e Rivera, onde está marcada a linha divisória e as estações de transporte rodoviário das duas cidades

Fonte: Google Earth.

Esses dois pontos são fundamentais na configuração da economia moral da cidade, de redes intermitentes de pessoas que circulam nela. Por meio da lógica de funcionamento e da lógica da mobilidade, a partir desses espaços, pode-se compreender um pouco das relações

¹⁸⁶ Antes da utilização do transporte rodoviário, a linha se estendia até as estações de trem de ambos os países. Foi o primeiro trajeto internacional das linhas férreas brasileiras, ligada à cidade de Montevideo, no Uruguai, até a cidade de São Paulo, no Brasil.

entre o Estado e o indivíduo dos dois lados da fronteira, buscando investigar, a partir do que Weber (2009) chama de “localidade de mercado”, quais as práticas legítimas do Estado, as fronteiras entre o que é moral e imoral e como isso tudo pode formar um Mercado Fronteiriço das Moralidades¹⁸⁷.

Ensina Weber (2009), em sua *Tipologia das cidades*, que o mercado está no centro das questões sobre as cidades, sendo entendidas como “localidades de mercados”. Dessa forma, ao longo do trabalho, tentou-se analisar alguns outros aspectos, que não os econômicos, envolvidos nas relações “de mercado” das fronteiras; questões que envolvem interesses políticos, gestão dos Ilegalismos, etc. Nas palavras do clássico:

Somente queremos falar de “cidade” no sentido econômico, tratando-se de um lugar onde a população local satisfaz no mercado local uma parte economicamente essencial de suas necessidades cotidianas, e isto principalmente com produtos que a população local e dos arredores produziu ou adquiriu para a venda no mercado. (WEBER, 2009, p.409)

Como já mencionado, a *Linha*, como centro econômico da fronteira cria um espaço de interlocução com outros mercados, tanto com o resto do território nacional dos dois países, quanto, e principalmente, com outras centralidades de Livramento e Rivera. Cada município possui sua localidade de mercado, muito distinta do espaço formado pelo encontro dos dois países, onde os moradores dos outros centros satisfazem as necessidades de consumo de suas economias em um mercado com “assentamento permanente” na *Linha* (WEBER, 2009, p. 410). É o que a mídia e as operações da Receita Federal brasileira costumam chamar de “Comércio Formiguinha”, que só o nome já diz muito sobre o quanto a dignidade do indivíduo é tida em conta pelo Estado. No Uruguai são chamados de *Quileros* ou *Bolseros*, onde o pequeno contrabando está associado à ideia de subsistência.

As diferenças de concepções sobre as fronteiras por parte dos Estados já foram analisadas no percurso do trabalho, demonstrando as aproximações e distanciamentos nas práticas estatais e em que medida as técnicas de segurança operam com uma ficção das *margens*. Depois de conhecer as dinâmicas desses espaços e de compreender a diferenciação entre os ilegalismos, evidenciaram-se outras fronteiras, agora morais, entre os Estados e os indivíduos.

¹⁸⁷ Mesmo correndo o risco de realizar uma análise não sociológica de mercado, crê-se interessante salientar que O Mercado, para as religiões de matriz africana, é um espaço de trocas que não envolve somente questões econômicas, pelo contrário, é nas trocas de energias que as dinâmicas comerciais acontecem. Nessa perspectiva, *Exú* é do Dono do Mercado, é ele que fica com a chave que abre ou fecha a fronteira entre o que é material e o que é imaterial, permitindo ou não o fluxo de pessoas e mercadorias.

Entende-se por moralidade a força simbólica que representa o senso comum, o fundamento das escolhas que se apresentam como universais, como justas no sentido ético e prático. Especialmente no direito do Estado de dizer o que é o certo, são os valores universais, na qual a referência ao universal, ao justo, é a arma por excelência (BOURDIEU, 1996). Explica o autor, que:

O teste de universalizabilidade, caro a Kant, é a estratégia universal da crítica lógica das pretensões éticas (quem afirma que os outros podem ser maltratados apenas porque têm alguma propriedade específica, por exemplo, a pele negra, podendo ser interrogado sobre sua disposição para aceitar esse tratamento se fosse negro). Colocar a questão moral na política ou da moralização da política em termos sociologicamente realistas significa interrogar-se, de modo muito prático, a respeito das condições que deveriam ser preenchidas para que as práticas políticas fossem submetidas, permanentemente, a um teste de universalidade; para que o próprio funcionamento do campo político imponha aos agentes aí engajados em tempo integral limitações e controles tais que eles sejam obrigados a seguir estratégias reais de universalização. (BOURDIEU, 1996, p. 221).

De acordo com a perspectiva do autor, observa-se que as práticas estatais se utilizam de instrumentos de controle disciplinar do indivíduo, com o respaldo de uma moralidade que é a recriação ou reprodução da soberania do Estado em suas margens, operando na diferenciação moral dos ilegalismos. Da mesma forma que a fronteira não é homogênea, os mecanismos estatais tampouco o são, dessa forma, nos próximos pontos, se dá a relação entre o Estado e o trânsitos de pessoas e mercadorias nos circuitos do ônibus intermunicipais de ambos os países. Entendendo que a *Linha* como uma localidade de mercado, tem os seus limites estatais nos postos de controle aduaneiros, nas saídas dos dois municípios, tanto do lado brasileiro, no posto da Receita Federal, quanto do lado uruguaio, no *Puesto de la ADUANA*.

6.1.2 No Brasil: “diga em qual ônibus viajas e te direi quem és”¹⁸⁸

Na Estação Rodoviária de Livramento (doravante Rodoviária), funcionam três linhas de ônibus principais e outras com veículos que fazem os circuitos da zona rural do município.¹⁸⁹ Optou-se por analisar duas delas, uma que liga a fronteira à capital e outra que faz o trajeto pelos demais municípios fronteiriços da região do Pampa.¹⁹⁰ São elas:

¹⁸⁸ Frase dita por interlocutor, funcionário da Receita Federal, Livramento, 2012.

¹⁸⁹ Não há concorrência em relação aos trajetos e os preços sobem aleatoriamente. A empresa que não fará parte da análise trabalha no trecho Livramento-Santa Maria, na região central do estado gaúcho.

¹⁹⁰ Nessas linhas não estão incluídos os ônibus de excursões de turistas, estes normalmente têm o fim da linha na *linha*, perto do Parque Internacional.

a) a *Ouro e Prata*, cuja rota faz o trajeto com a capital do estado de Porto Alegre e possui uma frota de primeiro, segundo, terceiro e quarto escalão de preços, sendo que o primeiro custa cerca de duzentos reais e o quarto cerca de oitenta reais, cada trecho. São eles, respectivamente: Leito, Executivo, Comum e o Genérico. A diferença entre eles é enorme, enquanto os primeiros partem em horários práticos e vão até o aeroporto da Capital, e ainda são confortáveis, possuem Internet sem fio, serviço de bordo, travesseiros, cobertor, ar condicionado, separação entre as poltronas, motoristas simpáticos, etc. Os segundos (comum e genérico), são em horários que interrompem a noite ou o dia, não vão até o aeroporto, não possuem ar refrigerado e nem todas as outras regalias dos primeiros.

b) e a *São João*, da qual já se fez menção no capítulo IV. Os ônibus da empresa iniciam o trajeto de quase seiscentos quilômetros no Município de Uruguaiana, parando em Quaraí, Livramento, Dom Pedrito, Pinheiro Machado, Bagé, Hulha Negra, Pelotas e o fim da linha é na cidade de Rio Grande. Os preços das tarifas variam de acordo com o trecho, as passagens giram em torno de vinte reais, os ônibus são antigos, sujos (com baratas), sem ar condicionado¹⁹¹ e cinto de segurança e não raro há gente bebendo, fumando, etc., especialmente nos que fazem apenas viagens curtas, como as de Livramento à Bagé, por exemplo.

A Rodoviária também presta serviço de transportes de encomendas, mais utilizado por grandes empresas, tendo em vista o valor elevado das tarifas, às vezes mais que o dobro do cobrado nas Agências dos Correios. Tanto em um quanto no outro, as encomendas são fiscalizadas pelo agentes antes de serem postadas.¹⁹²

Retornando ao serviço de transporte público rodoviário, ao comprar a passagem de ambas as empresas, junto do bilhete é entregue uma ficha cadastral com nome, carteira de identidade, assento no veículo e destino a qual deverá ser entregue ao motorista junto do *ticket*. Segundo as atendentes dos guichês da Rodoviária, “é regra da empresa, tem que entregar ao motorista, preenchido”. Perguntadas sobre qual era a empresa, a resposta sempre é a mesma, com indiferença: “do governo”.

Segundo os motoristas da *Ouro e Prata*, ninguém preenche, ninguém cobra, é papel jogado fora. Foi uma iniciativa da Receita Federal e da Agencia Nacional de Transportes Terrestres – ANTT para controlar os passageiros e as empresas de ônibus.

¹⁹¹ Em relação ao ar refrigerado, cabe esclarecer que nesta região as temperaturas chegam aos 40° no verão e -5° no inverno.

¹⁹² O tema dos Correios nas fronteiras será analisado nos próximos pontos, quando serão comparadas as gestões dos ilegalismos nos fluxos de mercadorias nos ônibus, de um lado e do outro da fronteira.

Nas atividades da Receita Federal há uma divisão entre as apreensões de grande porte e as do “contrabando formiguinha”. Imagina-se que expressão faz referência ao pequeno porte das mercadorias, ou à forma como as formigas trabalham e carregam coisas. De qualquer forma, é nome que o Estado usa para se referir aos fluxos de pessoas que se utilizam da economia de fronteira, para passar mercadorias em pequenas quantidades, o que aparece especialmente na mídia e nas declarações da Receita Federal acerca de suas operações, especialmente nos aeroportos internacionais.

A questão é que a expressão pode estigmatizar uma prática heterôgenea: as formiguinhas” da fronteira entre o Brasil e o Uruguai não são as mesmas que desembarcam nos aeroportos internacionais, vindas dos Estados Unidos, trazendo eletrônicos distribuídos em malas de “turistas”. Como disse em depoimento à imprensa um “formiga” que teve sua bagagem apreendida ao desembarcar de voo vindo de Miami, em Guarulhos, SP: “Os passaportes comprovam as idas constantes do grupo a Miami. João diz que ganhava R\$ 1,6 mil por viagem. E só agora, preso em flagrante, se deu conta do preço que vai pagar. ‘Eu sou velejador, sou desportista. Fui pelo dinheiro’”.¹⁹³

No caso da fronteira, a mercadoria e os fluxos são determinantes, como no Brasil a população busca produtos importados, havendo uma semelhança no conjunto de tolerâncias e na forma disciplinar como cada caso é tratado. Diferente do que acontece no fluxo inverso, dos uruguaios que vêm ao Brasil buscar mercadorias, normalmente alimentos para subsistência e revenda em pequenos comércios populares. Como explica Grimson (2000) sobre el “*contrabando hormiga*”:

Comercio de diverso tipo que incluye el contrabando en general y el llamado “contrabando hormiga” en particular. El contrabando hormiga es realizado por pobladores de las localidades vecinas y consiste en llevar y traer cantidades limitadas de mercaderías destinadas al comercio, aprovechando justamente su condición de fronterizos. (GRIMSON, 2000, p.3)

O *llevar y traer*, do lado brasileiro, ou seja, trazendo mercadorias de Rivera, em pequenas quantidades, para o interior do Brasil, acontece no ônibus de linha intermunicipal, a razão é simples, dependendo da “categoria” do ônibus”, o traslado sem fiscalização é praticamente garantido.

Durante a pesquisa de campo, viajou-se de Livramento para Porto Alegre e vice-versa dezenas de vezes, nunca as bagagens foram revisadas na rodoviária, da mesma forma em

¹⁹³ Reportagem do Jornal Nacional sobre o contrabando formiguinha. Disponível em: <http://jornalnacional.globo.com/Telejornais/JN/0,,MUL565989-10406,00CONTRABANDO+FORMIGUINHA.html>. Acesso em: ago. 2013.

nenhuma ocasião pediram a “ficha do governo” ou a carteira de identidade, mesmo estando na fronteira. Ao viajar nos ônibus Leito e Executivo, em turnos alternados, mesmo no período do auge da operação Ágata 8, nunca houve fiscalização. Em uma ocasião, em um ônibus Leito, quase aconteceu, conforme relato de campo abaixo:

O ônibus Leito parece o transporte da “Ilha de Caras” dos santanenses e riverenses, as pessoas se conhecem e demonstram uma intimidade dentro daquele espaço de público seletivo. É um tanto constrangedor, contam das suas viagens, mostram fotos, falam dos filhos, de como estavam lindos e lindas nas fotos... de repente, à meia noite, todos ficam em silêncio e começa uma festival de luzes de celulares e tablets, olhando em volta, no meu raio de ação, estão todos no *facebook*. Em seguida o ônibus para no posto da Receita Federal: OBA! Sobem dois fiscais e olham “a cara” das bagagens de mão, avisam que vão olhar algumas bagagens do porta-malas. Imediatamente uma passageira se levantou e foi até lá, fui atrás, ela explicou ao fiscal que aquele não era um ônibus de contrabandistas, e que ela e o marido não podiam perder o voo no Salgado Filho. O Fiscal concordou gentilmente, nenhuma bagagem foi revistada e seguimos viagem.¹⁹⁴

A principal preocupação da empresa é com o uso do cinto de segurança, segundo os motoristas, há uma fiscalização “forte” da Polícia Rodoviária nesse sentido. Nos ônibus comuns e genéricos a paisagem é diferente, viajou-se no ônibus comum poucas vezes, e no genérico uma única, mas em todas elas houve fiscalização. Os fiscais entram no ônibus e olham com mais cuidado as bagagens de mão, abrem mateiras¹⁹⁵, focam as lanternas em lugares suspeitos e depois descem para revistar “bagagens suspeitas”, perguntados sobre os critérios da revista, a resposta foi categórica: “é o olho e a experiência”.

Estava no ônibus, os fiscais pediram para abrir a minha mochila, olharam o notebook, perguntaram se eu tinha comprado em Rivera, disse que a *Dell* é uma marca brasileira, disseram que não importava, que eu poderia ter comprado lá. Desceram para o bagageiro e começaram a chamar os passageiros pela descrição das malas, em seguida: O dono da mala vazia! Era a minha, desci e o fiscal me questionou sobre o porquê da minha mala estar vazia, eu comecei a rir, não aguentei. Para que ele não se ofendesse, expliquei que eram duas malas e eu as estava levando para fazer uma mudança em São Paulo. O bagageiro do ônibus estava lotado de caixas e bolsas de plástico no estilo clássico usado por sacoleiros, ficou tudo intacto, o centro da conversa ficou nas minhas malas vazias.¹⁹⁶

A observação participante nesses ônibus evidenciou uma pista sobre outras gestões de controle, diferentes das de “segurança pública”, nas da Receita Federal, há uma diferenciação escancarada entre os “passageiros” dos ônibus comuns e os dos de “primeira classe”. No primeiro caso, até uma mala vazia é razão para a fiscalização e o controle, no segundo, ao

¹⁹⁴ Diário de campo, Livramento, julho de 2012.

¹⁹⁵ Bolsa para carregar o *mate* ou o chimarrão.

¹⁹⁶ Idem 16.

contrário, qualquer motivo, como a arrogância de uma passageira que alega o “você sabe com quem está falando?”, é o suficiente para o não controle.

Os mecanismos, aparentemente, de caráter subjetivo, revelam a forma como o Estado se refaz nas suas margens, com práticas alicerçadas em posturas morais que visam organizar a transgressão das leis numa tática geral das sujeições, onde o controle e a fiscalização são a primeira penalidade de um processo de soberania disciplinar, como refere Foucault (2007):

A penalidade seria então uma maneira de gerir as ilegalidades, de riscar limites de tolerância, de dar terreno a alguns, de fazer pressão sobre outros, de excluir uma parte, de tornar útil outra, de neutralizar estes, de tirar proveito daqueles. Em resumo, a penalidade não “reprimiria” pura e simplesmente as ilegalidades; ela as “diferenciaria”, faria sua “economia” geral. (FOUCAULT, 2007, p. 258)

Compreende-se que nesta economia geral não há ficção por parte do Estado em relação à fronteira, pelo contrário, a gestão dos ilegalismos de bens e de direitos se dá na realidade, nas moralidades e nos costumes tradicionais que endossam as práticas do Estado. Segundo Thompson (2013, p.152), mesmo que a economia moral não seja descrita como “política” em nenhum sentido mais avançado, tampouco pode ser descrita como apolítica, pois supõe noções definidas e defendidas do bem estar comum.

Esta economia moral pode ser observada quando, ao invés do trajeto fronteira-capital, se opta por embarcar em um ônibus da empresa que faz a rota “transfronteiriça”, ou seja, que atravessa o pampa gaúcho em direção ao litoral pela fronteira com o Uruguai, como se pode ver no mapa abaixo:

Figura 24 - Mapa com as cidades fronteiriças formando o trajeto do ônibus

Fonte: Google Earth.

As diferenças começam já na Rodoviária, ao embarcar no ônibus São João, o motorista pede para que a “ficha do governo” seja preenchida e entregue junto com a passagem. Perguntados sobre o porquê da exigência, explicaram que a Receita Federal sempre faz a fiscalização e quer saber o nome das pessoas que estão no ônibus para conferir os assentos com as bagagens, só que o detalhe é que os assentos não estão marcados. Nesse caso, não há fiscalização da Polícia Rodoviária em relação ao uso do cinto de segurança, até porque não há este tipo de acessório no ônibus. Definitivamente, a concepção de segurança muda radicalmente dependendo da paisagem, no caso, do ônibus, evidenciável no seguinte relato:

Como era previsto, o ônibus foi parado no posto da Receita Federal, éramos poucas pessoas no veículo, umas dez no máximo, dois fiscais entraram e ficaram revistando embaixo dos bancos, olhando com ar desconfiados para os passageiros. Um deles parou ao lado de um jovem, negro e de boné e pediu para que ele mostrasse o que havia dentro da pochete (pequena) amarrada na cintura. Olhou os documentos do rapaz e parou ao meu lado, enquanto eu atendia o celular vi que ele estava abrindo a minha mochila e eu pedi para parar, que ele não poderia fazer isso. Ele pediu que todos descessemos do ônibus, abriu todas as bolsas, era evidente que ali havia só pessoas humildes, as bolsas eram pequenas e simples, nada que combinasse com importados, bebidas ou coisas do gênero. Fazia um calor infernal, as bolsas ficaram abertas no sol do asfalto, uma revista geral, com direito a perguntas sobre a profissão e a naturalidade. Depois que subimos e fomos embora, os motoristas contaram que é habitual esse tipo de “ataque” e revista exagerada para alguns, sendo que em outros veículos, “mais bem frequentados” não há fiscalização nenhuma.¹⁹⁷

As práticas não possuem estratégias de universalização, que corresponderiam à ideia de fluxo de “formiguinhas”, no qual todas são aparentemente iguais, até que se observe individualmente cada uma. Não há uma ausência de direito, ao contrário, há práticas discricionários do Estado, como o que Kant de Lima chamou de “ética policial”, um modo de agir que responde a um conjunto de regras práticas regidos por uma interpretação autônoma da lei. (KANT apud PITA, 2012, p.113). Fazendo uma analogia às práticas policiais analisadas por Pita (2012) na cidade autônoma de Buenos Aires, observa-se que a conduta dos fiscais não é invisível aos olhos do poder judicial, mas é aceita em virtude de uma articulação funcional da própria Justiça. Os agentes do Estado funcionam como os “olhos da justiça” no limite da “localidade de mercado”, há uma delegação de funções *disciplinares*, no sentido proposto por Foucault (2007):

A “disciplina” não pode se identificar com uma instituição nem com um aparelho; ela é um tipo de poder, uma modalidade para exercê-lo, que comporta todo um conjunto de instrumentos, de técnicas, de procedimentos, de níveis de aplicação, de alvos; ela é uma “física” ou uma “anatomia” do poder, uma tecnologia. (FOUCAULT, 2007, p. 203).

¹⁹⁷ Diário de campo, Livramento, fevereiro de 2014.

As tecnologias de segurança disciplinares, as quais possuem o indivíduo real como objeto de controle, não excluem as outras, como as políticas de segurança de defesa, nas quais os mecanismos de controle partem de uma ficção da *margens*. Acredita-se que as fronteiras se cruzam, da mesma forma que as práticas do Estado se infiltram umas nas outras, produzindo uma economia moral e a reproduz nas fronteiras. Como pode ser evidenciado no relato de um auditor da Receita Federal apresentado por Dorfman (2012), no seu estudo sobre as estratégias espaciais dos fiscais municipais em Sant’Ana do Livramento:

(...) É necessário separar contrabandista de turista. É outro perfil, embora algumas vezes o turista cometa descaminho. O turista pode se colocar em situações de risco ao optar por estradas vecinais, pensando estar irregular, expondo-se ao risco de ataques de assaltantes de carga. As unidades de fronteira têm barreiras constantemente e também agem estrategicamente. (DORFMAN, 2012, p.6).

A tecnologia de poder permite separar na prática quem é turista de quem é contrabandista, quem precisa de segurança individual e quem não, de acordo com uma gestão das tolerâncias aos ilegalismos de direito e de bens. Diferenciando as “as formigas” de acordo com o “meio” pela qual se locomovem e carregam suas mercadorias, algumas atividades são mais morais que outras. Nesse sentido, entende-se que a defesa as disciplinas e técnicas de segurança incrementam rupturas que podem criar mais riscos para a população do que segurança em si. Ou seja, rotulando indivíduos de acordo com a sua condição financeira, perseguindo “formiguinhas” indiscriminadamente, como defende Foucault:

E se podemos falar de uma justiça não é só porque a própria lei ou a maneira de aplicá-la serve aos interesses de uma classe, é porque toda a gestão diferencial das ilegalidades por intermédio da penalidade faz parte desses mecanismos de dominação. Os castigos legais devem ser recolocados numa estratégia global das ilegalidades. (FOUCAULT, 2007, p. 258).

Dessa forma, a estratégia global dos ilegalismos se mostra no momento em que o Estado opera o seu conjunto de tolerâncias, no caso do controle de tributos, define, moralmente, o indivíduo que está mais apto a cometer um crime contra a administração pública, fazendo pressão sobre uns, excluindo outros. Formando um mercado que envolve, no cenário da paisagem fronteiriça em movimento, tanto os agentes estatais com suas técnicas de reduzir a multiplicidade, imobilizando e regulamentando e neutralizando os efeitos de contrapoder que possam criar confusões, quanto a população, com suas dinâmicas sociais e costumes em comum.

Para melhor compreensão deste mercado, no sentido proposto por Thompson (2013), como “algo” que se revela em um ponto de junção entre as histórias sociais, econômicas e intelectuais, além de uma metáfora sensível para muitos tipos de intercâmbio, apresentam-se, no próximo ponto, algumas “vozes” do lado uruguaio, a partir da descrição de como o município de Rivera e o aparelho estatal da Aduana operam nos fluxos de pessoas e mercadorias, em ônibus de linha intermunicipal, no intuito de mapear as possíveis fronteiras e continuidades. Escreve o autor: “A economia moral não nos conduz a um único argumento, mas a uma confluência de raciocínios, e não será possível fazer justiça a todas as vozes”. (THOMPSON, 2013, p. 203).

6.1.3 Nel Uruguay: “el contrabando del kilo es ético”¹⁹⁸

Em Rivera, o equivalente à Rodoviária de Livramento é *La Terminal*, como é chamado o Terminal de Ônibus (doravante Terminal) da cidade. É um ponto central, não só para a localidade de comércio, mas para as relações sociais do município, pois o espaço não é só um lugar de chegada e partida de ônibus, e sim de circulação de pessoas e mercadorias que se utilizam da estrutura da terminal como o centro de uma localidade de mercado.

Diferente do Livramento, na *Terminal* há muitas empresas de ônibus, as maiores são: *Turil*, *Agencia Central* e *Núñez*, que fazem o trajeto Rivera-Montevideo e competem entre elas, as tarifas giram em torno de oitenta reais cada trecho, sendo que há descontos para estudantes ou se forem compradas “*ida y vuelta*”. São cerca de cinco ônibus por turno, em feriados nacionais, a frota aumenta. As tarifas não variam muito entre as empresas e sim em relação aos horários de partida do ônibus: os que viajam à tarde são mais simples, às vezes sem lugar marcado, possuem ar condicionado, mas não há limite de passageiros, param a todo o momento, sobem e descem pessoas com bagagens e mercadorias.

O público, evidentemente, não é o mesmo, no período da noite é visível uma quantidade maior de jovens, para os quais a *Terminal* possui um papel determinante, e, para alguns, de subsistência. Isso se dá em razão de grande parte dos adolescentes do interior, ao terminar o *liceo*¹⁹⁹, ir morar em Montevideu para cursar a Faculdade, diferente do Brasil. Como no Uruguai o ensino é público, há uma população de estudantes que cursam Medicina,

¹⁹⁸ Frase dita por um funcionário da Aduana uruguaia, fazendo menção à declaração do Presidente da República Tabaré Vasquez.

¹⁹⁹ Ensino médio, no Brasil, com a diferença que no último ano os alunos já escolhem entre três ramos de conhecimento: humanístico (Humanas e Sociais), biológico (Ciências da Saúde e Veterinária) ou científico (Engenharias, Economia e Ciências Exatas) nos quais as disciplinas são direcionadas aos interesses específico de cada área.

Odontologia, etc., e dependem da comida enviada semanalmente pelos familiares do interior via *Terminal*. O maior movimento na *Terminal* de Rivera se dá no dia da semana no qual o envio de encomendas para os estudantes que estão em Montevidéu é gratuito, nelas pode-se encontrar desde medicamentos, bifes à milanesa, comidas como lentilha e feijão congelados, carnes e frangos assados, *chorizos*²⁰⁰, até embutidos, azeite, açúcar, erva mate, refrigerantes, café e todos os produtos que são mais baratos em Livramento. Em muitos casos, a vida cotidiana dos universitários da UDELAR²⁰¹ se organiza em torno deste dia de “fluxo livre” das Terminais de ônibus do interior do Uruguai: é o dia em que chega a comida, ou seja, os afetos das famílias que estão longe.

As empresas de ônibus prestam um serviço de transporte de bens e pessoas que funciona em um ritmo que pouco se parece ao de uma cidade do interior, seria anormal se não se tratasse de uma cidade pós-nacional.

As encomendas, via de regra, não são revisadas antes do embarque, e são levadas no próximo ônibus de linha depois do despacho, ou seja, depois do embarque, em seis horas o destinatário pode retirar na *Terminal Trés Cruces*, em Montevideo, onde normalmente já há filas de pessoas esperando. As empresas também entregam as encomendas no domicílio dos destinatários, o que acontece, normalmente, um turno depois do despacho no interior. Esses recursos, evidentemente, são utilizados por pessoas que vivem de levar e trazer mercadorias, inclusive, é nesse espaço da Terminal que os fluxos das “formigas” acontecem, da mesma forma como ocorre em outras fronteiras secas, por exemplo, como descreve Grimson (1999) sobre as fronteiras da Argentina. Nas palavras do autor:

En cada ciudad y espacio fronterizo hay personas que trabajan de pasar mercaderías al otro lado evitando los controles aduaneros. Viven de cruzar la frontera. En algunas fronteras (como la argentina-paraguaya o la argentino-boliviana) son mujeres y se las conoce como “las paseras”. En Uruguayana-Libres son tanto hombres como mujeres y se los conoce como “los pasadores” o “los chiveros”. La estrategia histórica consiste en pasar pocas mercaderías en cada viaje, distribuyendo eventualmente la mercadería con otro pasador, haciendo como si se tratara de bienes de uso personal. (GRIMSON, 1999, p.4).

No caso de Rivera, cabe salientar, que quando se fala em encomendas, está se referindo às malas, sacolas de todos os tamanhos, caixas de isopor lacradas, fardos e às cartas e dinheiro em espécie; é feito um trâmite financeiro no balcão das empresas. Como era comum as pessoas colocarem dinheiro dentro das encomendas, as empresas criaram um

²⁰⁰ Língua no Brasil.

²⁰¹ Universidad de la República del Uruguay.

esquema em que o remetente entrega o dinheiro ao funcionário da empresa, assina uma nota e passa o nome e a identidade de quem receberá a quantia. Quando chega em Montevideo, seis horas depois, o destinatário retira o dinheiro em *Três Cruces* com a carteira de identidade.

O Uruguai, assim como o Brasil, possui Agências dos Correios, em ambos os casos os serviços não levam em conta a circulação de bens que ocorre nos ônibus intermunicipais. Dessa forma, as cartas e encomendas comuns demoram de três a quatro dias para chegar nas Capitais Montevideu e a do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Não são aceitas postagens de comidas ou remédios nos dois casos, no caso dos Correios brasileiros, há uma exigência da Receita Federal para que tudo o que for postado em agências da Região Fronteiriça seja revisado, o objetivo é evitar/controlar os crimes de contrabando e de descaminho, conforme demonstra o relato abaixo:

Tenho uma sobrinha que precisa de um remédio controlado no qual a caixa custa noventa e cinco reais nas farmácias brasileiras, como nas uruguaias o remédio custa oitenta reais, compramos em Rivera para enviar para Porto Alegre, onde ela mora. A questão é: como? Os correios não aceitam porque é contrabando, mas se já estava no Brasil com o remédio, ali dentro da agência, não é contrabando? O “crime” já havia sido cometido. Enfim, na rodoviária também não é possível enviar pelo setor de encomendas. Fizemos como antigamente, fomos até a rodoviária no horário de saída dos ônibus e procuramos alguém conhecido para fazer o favor “Carta a Garcia” de levar o medicamento para Porto Alegre.²⁰²

Nos Correios uruguaios ocorre o mesmo, com a diferença de que os funcionários informam que o “serviço” pode ser prestado na *Terminal*, pelas empresas de ônibus e que inclusive é mais barato do que seria pelos *Correos*. O Estado brasileiro opera, também, através das Agências dos Correios, em uma ficção da fronteira. Em pesquisa de campo, tentou-se descobrir mais sobre estas regras que negligenciam a realidade de Livramento, como o descrito no seguinte relato:

Fui até os Correios com um envelope fechado, um atendente, sem avisar o que estava fazendo e o porquê, rasgou o envelope, eu perguntei o que estava fazendo e me respondeu que era a lei, que ele tinha que revisar o que havia dentro do pacote porque estávamos em uma região de fronteira. Eu perguntei qual era o número da lei e como se chamava, ele não sabia, me disse que se eu quizesse podia falar com a gerente da Agência. Dentro do envelope havia um DVD de um filme, lacrado, ele olhou com ar de desprezo, fechou o envelope novamente e encaminhou a postagem. Fiquei imaginado diante do burcrata, e se o DVD fosse importado? E se dentro do DVD houvesse LSD ou cocaína? E se o DVD fosse de filmes de pedofilia? Fui até a gerência e perguntei a Sra Gerente qual era a lei a que o funcionário se referiu, ela também não sabia, disse que era “coisa” da Receita Federal, eu insisti, mas para ser cobrada, tem que ser pública, ela respondeu: “parece que é um acordo, tens que perguntar lá na Receita”.²⁰³

²⁰² Relato de morador de Sant’Ana do Livramento, janeiro de 2013.

²⁰³ Diário de campo, Livramento, março de 2015.

A pesquisa empírica mostra distanciamentos entre a forma como os uruguaios e brasileiros tratam as suas “formiguinhas”. As encomendas, em Rivera, via de regra, não são revisadas antes de serem despachadas, da mesma forma acontece com as malas dos passageiros, mesmo os que viajam em empresas menores, fazendo trechos entre a *Terminal* e outros municípios interior e na zona rural do Uruguai. Nesses, a situação se parece com os que vão à Capital, os horários são variados, mas os ônibus com mais passageiros e mercadorias partem no período da tarde, quando, segundo um funcionário da *Terminal*, a fiscalização da Aduana é menor, conforme o relato que segue:

Nesse período de pesquisa de campo viajei algumas vezes nos ônibus que fazem o trecho Rivera-Montevideo, em horários e empresas de ônibus distintas. Nunca tive minha bagagem fiscalizada, nunca me pediram documentos na saída de Rivera. Diferente do Brasil, em que os ônibus não recolhem pessoas em outros pontos de Livramento, em Rivera há pontos onde as pessoas podem embarcar, no caminho entre a *Terminal* e a *Ruta 5*, muito usados em épocas onde o posto da ADUANA da *Terminal*, por alguma razão, fiscalizando as bagagens. Os veículos param nos postos policiais e de controle da *Ruta 5*, os motoristas conversam com os fiscais e o ônibus segue viagem. Nunca um fiscal ou policial entrou no ônibus. Já em Montevideo, acontece o mesmo, antes de chegar a *Três Cruces*, o ônibus para em pontos do caminho para o desembarque alternativo.²⁰⁴

Pode-se pensar, em um primeiro momento, que não há controle do Estado, e que os *quileros* ou *bolseros* não possuem riscos nas suas atividades, podendo transportar alimentos e produtos brasileiros tranquilamente.²⁰⁵ Entretanto, acredita-se que esse aparente vazio revela uma concepção moral acerca da fronteira e dos fluxos de pessoas e mercadorias, a qual reflete outros mecanismos do Estado, como os descritos no Capítulo IV, quando da análise das políticas públicas dos dois países. As dinâmicas encontradas na *Terminal* evidenciam uma realidade da qual a gestão dos ilegalismos de bens e de direitos não dá conta, o mesmo ocorre com a análise da ausência presente do Estado por meio do triângulo foucaultiano: Soberania, Disciplina e Governamentalidade. Acredita-se que outras questões estão em jogo neste Mercado Fronteiriço, como as moralidades. As práticas dos uruguaios são consideradas legítimas pelo Estado e pela população, não como legitimação, mas como uma justificação moral. Quando a lei não alcança essa moralidade, se abre um espaço para a compreensão dessas dinâmicas onde outros fundamentos normativos são criados para atender à fronteira viva, ou a vida na fronteira.

²⁰⁴ Diário de campo, Rivera, janeiro de 2014.

²⁰⁵ Uma referência para aprofundar o tema das atividades específicas dentro dessas práticas é o estudo proposto por Diez (2012), onde a autora descreve as trocas e os intercâmbios dos que ela chama de trabalhadores da fronteira: *chiveros*, *paseras* e *paquitos*, na fronteira de *Misiones* na Argentina.

No caso Uruguaio, não há uma ficção da realidade por parte do Estado, pelo contrário, como explica o atual Presidente Tabaré Vazquez, quando perguntado sobre a política do *Cero Kilo*²⁰⁶, relacionada ao controle do contrabando de alimentos realizado por uruguaiois, afirma o frenteamplista: “(...) la política aduanera debe ser base para una política de integración regional, porque realmente tenemos que aprender mucho de cómo los ciudadanos saben integrarse en la frontera”.²⁰⁷

Ainda nesse sentido, explicou o Presidente que, no seu entendimento, há diferenças entre os grandes contrabandos, de organizações criminosas, estes são ilegais e imorais, enquanto o contrabando “*del kilo*” é ético.²⁰⁸

Entende-se que a ética, nesse caso, corresponde ao que Adorno (2000) ensinou como um termo que remete à ideia de escolha individual e única, que vai ao encontro da concepção geral de fronteira adotada nas políticas públicas uruguaiois, nas quais os indivíduos e suas “vidas em comum” são prioridade (TODOROV, 2014).

6.2 A VIDA EM COMUM NA FRONTEIRA

As mudanças corporais não podem ser tomadas apenas como signos das mudanças de identidade social, mas como seus correlatos necessários, e mesmo mais: elas são ao mesmo tempo a causa e o instrumento de transformação das relações sociais. Isso significa que não é possível fazer uma distinção entre processos fisiológicos e processos sociológicos; transformações do corpo, das relações sociais e dos estatutos que condensam são uma coisa só. Assim, a natureza humana é literalmente fabricada ou configurada pela cultura. O corpo é *imaginado*, em todos os sentidos possíveis da palavra pela sociedade. (...) O social não se deposita sobre o corpo como um suporte inerte, mas o constitui. (CASTRO, 2011, p.72)

É evidente que o objeto dos fluxos de mercadorias diferenciam também a relação entre o Estado e o indivíduo. No mercado das moralidades, os produtos “importados” por brasileiros são considerados fúteis, especialmente se comparados às mercadorias consideradas de subsistência consumidas pelos uruguaiois no Brasil. A moral, segundo Brito (2013), no seu estudo sobre a Sociologia das Moralidades, apesar do seu ascetismo e violência implícitos, remete a discussão para o terreno do conflito social e da disputa acerca do que é bom e justo, criando uma relação de tensão entre o comportamento particular do indivíduo e o todo universal que se lhe impõe.

²⁰⁶ Implementada na Fronteira do Uruguai com a Argentina, conforme analisado no Capítulo IV.

²⁰⁷ Reportagem do Diário “*El pueblo de Salto*”. Disponível em: <http://www.elentrieros.com/politica/tabare-quotvamos-a-ver-si-sacamos-el-0-kiloquot.htm>. Acesso em: 17 dez. 2014.

²⁰⁸ Idem 31.

A concepção de fronteira como um espaço integrado, “a mais irmã de todas”, onde tudo se mistura na língua, nos casamentos binacionais e no comércios, corresponde, segundo Brito (2013), a um dos pilares da Sociologia que é a ideia de que os valores morais são socialmente cosntruídos e têm uma natureza histórica, interessada e contingencial. Para a autora, a ideia de que mesmo as tentativas de universalização acabam por obedecer a algum interesse situacional é limitada, tendo em vista que a ideologia da universalização da moralidade é também um jogo social. Nesse caminho, coloca-se o problema na natureza específica dos valores morais em oposição à ideia de construção social de valores, que fundamenta a Sociologia como disciplina. Sobre essa discussão, provoca a autora:

Segundo – e esse argumento, apesar de mais importante, talvez apresente-se com mais dificuldades de ser aceito – o que está em jogo é a moralidade da própria análise sociológica. Se a moralidade é compreendida como apenas mais um aspecto da vida social e, conseqüentemente, aplica-se a todos os valores a noção de que estes são verdadeiros porque foram ‘socialmente construídos’, não há como rejeitar a imoralidade. Aplicar a ideia de ‘construção social’ também às praticas da ética e moralidade retira destas o que as caracteriza primordialmente: a fundamental diferença de valores. Sem o reconhecimento da irredutibilidade dos valores, as relações morais se tornam equivalentes a quaisquer outros jogos sociais. (BRITO, 2013, p. 4)

Na análise do “lugar” da moralidade no pensamento sociológico, defende a autora que foi o trabalho de Durkheim que abriu possibilidades de novas questões sobre o pensamento da moral, especialmente ao revelar os processos que se desenvolvem a partir da tensão entre particular *versus* universal, indivíduo *versus* sociedade. A sociologia durkheimiana, nesse sentido, apesar de ser criticada por apresentar o mundo das regras sociais como externo ao indivíduo, seria a descrição mais fiel da experiência moral, tendo o Clássico dado um passo adiante dos filósofos morais ao demonstrar que as escolhas morais não são apenas processos mentais, mas que estão imbricadas no mundo da coerção social. (BRITO, 2013)²⁰⁹

Trazendo para o tema das moralidades nas fronteiras, entende-se que a experiência social da moralidade forma um contexto, um mercado de práticas e concepções que se reúnem de forma vital no universo de cada indivíduo. As “outras” fronteiras, como desdobramentos produzidos a partir da fronteira entre as duas soberanias, só existem em razão das pessoas e de suas “vidas em comum”. No sentido proposto por Todorov (2014), as soberanias, para existirem, anulam a vontade do indivíduo:

²⁰⁹ Acredita-se que a análise da fronteira por meio das discussões acerca da “Sociologia das Moralidades” pode ser um tema para outra tese, especialmente a partir das construções teóricas de Elias (1990, 1993), acerca das relações entre o indivíduo e a civilização.

Um termo, particularmente importante, que caracteriza o polo da violência do homem, é a soberania. Os reis dos povos antigos eram soberanos, no sentido em que nenhum obstáculo limitava seu poder. (...)No entanto, o desenvolvimento da soberania de um sujeito implica a anulação de todos os outros, seu desaparecimento ou sua redução à escravidão: uma instrumentalização que aliena sua vontade. Para o soberano, os outros se dividem em duas categorias: por um lado, libertinos semelhantes a ele; por outro, vítimas submissas. Qualquer reconhecimento destas vítimas, por ele, limitaria a soberania. (TODOROV, 2014, p.62).

As limitações soberanas, assim como as dinâmicas sociais das *margens*, se traduzem por um mercado de moralidades não contingenciais ao indivíduo “fronteiriço”, criando paradoxos e integrações entre sociabilidade e experiência única, intransponível de cada pessoa real. Nesse caminho, explica Todorov (2014) o homem é um ser duplo (assim como as *margens* na fronteira). Entende o autor, citando Bataille:

A vida humana é constituída de duas partes heterogêneas que nunca se unem. Uma racional, cujo sentido provém das finalidades úteis, consequentemente, subordinadas: esta é a parte que se revela à consciência. A outra é soberana, se ocultando, de qualquer maneira, à consciência. (BATAILLE, 1979 apud TODOROV, 2014, p. 61).

Seguindo o raciocínio do autor, é o comportamento social do homem o terreno sobre o qual a moral é contruída e, portanto, onde pode existir de fato uma integração de culturas e sociabilidades entre dois países. Nas “fronteiras vivas” de Sant’Ana do Livramento e Rivera, o encontro se dá em uma cosmologia que não pode ser traduzida racionalmente, pois envolve o aparelho psíquico e o corpo de cada *Self*, na perspectiva desenvolvida por Winnicott:

(...) o self, que não é ego, é a pessoa que eu sou, que é somente eu, que possui uma totalidade baseada na operação do processo maturativo. Ao mesmo tempo, o self tem partes e é, na verdade, constituído destas partes. Tais partes se aglutinam, num sentido interior-exterior no curso da operação do processo maturativo, auxiliado, como deve sê-lo (principalmente no início) pelo ambiente humano que o contém, que cuida dele e que de certa forma ativa facilita-o (...). (WINNICOTT, 1982, p. 49).

Entende-se que é no *Self* onde todas as fronteiras, decorrentes dos limites estatais, interagem e operam nas representações sociais dos sujeitos em relação ao que pode ser compreendido como fronteira.²¹⁰ Em cada universo individual, a fronteira possui um significado, que não necessariamente se expressa nas práticas e sociabilidades, objeto de observação da Sociologia, podendo estar escondido em outras respresentações, menos

²¹⁰ Outros desdobramentos desta análise podem ser pensados a partir da Teoria das Representações Sociais, desenvolvida por Moscovici (2005).

acessíveis em um estudo sobre a presença do Estado nas suas *margens*, como ensina Winnicott:

Toda a experiência é tanto física quanto não-física. As ideias acompanham e enriquecem a função corporal e o funcionamento corporal acompanha e realiza a ideação. Também deve-se dizer da soma de ideias e recordações que elas gradualmente se separam no que é acessível à consciência, no que só é acessível à consciência em certas circunstâncias e no que fica no inconsciente reprimido, inacessível à consciência devido ao afeto intolerável. (WINNICOTT, 1982, p. 356).

Nesse caminho, considera-se que o *Self Fronteiriço* é o produto de relações e dinâmicas sociais que estão vivas tanto nos processos psíquicos, que envolvem identidades, reconhecimento e afetos, quanto no que é externo ao indivíduo, transformando-o em “criador e criatura” do que se propõe ser: um mercado fronteiriço de moralidades.

Dessa forma, desdobrando a análise em outras fronteiras/encontros disciplinares, como com a Psicologia, a Antropologia e a História, chega-se ao “local” onde todas essas linhas se cruzam. Acredita-se que é neste emaranhado de processos conscientes e inconscientes do que seja viver em um lugar transnacional, onde há a possibilidade de uma experiência de níveis de integração, é no que está por trás da “vida em comum” de cada fronteiriço.

Assim, em que pese o encontro destes dois municípios/países não possa ser conhecido de forma exaustiva em uma tese, onde os atores e as regras sociais criam e são criadas pelo espaço/cenário, simultaneamente. Diante do percurso analítico deste estudo, entende-se que as cidades de Sant’Ana do Livramento e Rivera são cidades-gêmeas somente no que diz respeito às Soberanias dos Estados, da vida que nasce junta em um mesmo território. Entretanto, não são univitelinas, são formadas por “óvulos” distintos e os indivíduos identificam esta distância, na mesma medida que identificam o limite divisório e a *linha*, cuja demarcação, imutável cartograficamente, se movimenta em redes e fluxos, redesenhando o espaço em torno das assimetrias complementárias de uma economia de fronteira, a qual faz parte de uma rede que envolve outras fronteiras, legais e morais, de continuidades e desconstinuidades. Um processo que começa e termina em um mesmo território, geograficamente contínuo, formando o que se pode chamar de Mercado Fronteiriço, alicerçado nesses cruzamentos de relações materiais e imateriais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

7.1 O PERCURSO DA FICÇÃO DE FRONTEIRA AO *SELF* FRONTEIRIÇO

A própria palavra “fronteira” nasceu como um conceito militar. Vem da linguagem bélica francesa e do modo como se designava a frente de batalha. Nesse mesmo berço aconteceu um fato curioso: um oficial do exército francês inventou um código de gravação de mensagens em alto-relevo. Esse código servia para que, nas noites de combate, os soldados pudessem se comunicar em silêncio e no escuro. Essa pequena invenção viria a ter enormes consequências que superavam aquele lugar e aquele tempo. Porque foi a partir deste código que se inventou o Sistema de Leitura Braille. Para milhões de pessoas venceu-se uma pesada fronteira entre o desejo da luz e a condenação da sombra. No mesmo lugar em que nasceu a palavra “fronteira” sucedeu um episódio que negava o sentido limitador da palavra.²¹¹

O presente estudo iniciou com o desafio epistemológico de compreender a presença dos Estados nas suas fronteiras suspendendo a lei e as práticas governamentais como parte do objeto de análise. Para tanto investigou-se o que as relações sociais ofereciam sobre o Estado, tendo em vista ele próprio estar de alguma forma normatizado em seus conceitos do que é a fronteira, de como é a segurança nas fronteiras, etc. Neste processo de artesanato sociológico, o desafio foi costurar o caminho entre duas fronteiras: o nacionalismo metodológico e a Sociologia. A proposta era não excluir o que esta “proteção”, fornecida pelos conceitos do Estado, poderia oferecer como material analítico da pesquisa a ser operacionalizado pelos dispositivos do triângulo foucaultiano Soberania, Disciplina e Governamentalidade.

Nessa perspectiva, a partir da revisão teórica sobre o tema, da pesquisa exploratória de campo e das concepções de fronteira estatal das políticas públicas de segurança, foram formuladas algumas hipóteses, a principal delas era que o Estado estava distante da realidade de suas margens, produzindo uma ficção do que é a fronteira. Ao aprofundar a pesquisa, tendo esta “pista” como norte, revelou-se a possibilidade de que tal ficção do limite soberano poderia se desdobrar em outras fronteiras sociológicas, cuja existência depende dos Estados e das dinâmicas sociais dos dois países. Assim, foram construídas algumas categorias de análise, no intuito de operacionalizar, por meio da pesquisa empírica, o que estava sendo desenhado teoricamente. São elas:

a) as fronteiras e os limites entre os países;

b) as fronteiras entre a governamentalidade e as dinâmicas sociais nas margens do Estado-nação;

²¹¹ Conferência “Repensar o pensamento, redesenhando fronteiras” do Moçambicano Mia Couto, Projeto Fronteiras do Pensamento, Porto Alegre, 10 de agosto de 2014.

- c) as fronteiras entre o que é legal e ilegal em uma translocalidade;
- d) e as fronteiras entre o que é moral ou imoral em um mercado fronteiriço.

Dessa forma, iniciou-se o trabalho pelo conceito de fronteira, discutindo como as diferentes disciplinas das Ciências Sociais e os Estados vêm abordando esta temática, diferenciando construções epistemológicas que envolvem a ideia de limite, zona, faixa e cidades-gêmeas, até chegar na descrição das fronteiras geográficas do Brasil e do Uruguai. Tendo em vistas as dimensões continentais da faixa de fronteira brasileira, o foco foi sendo conduzido para o Arco Sul, onde se encontra a fronteira dos municípios de Sant’Ana do Livramento e Rivera, recorte empírico do estudo. No caso do Uruguai, descreveu-se as suas fronteiras com o Brasil e com a Argentina, apresentando as principais características sociodemográficas e culturais do país.

A partir do desenho dos dois países, o estudo tomou seu rumo em direção à morfologia da “Fronteira da Paz”, indicando as questões que seriam desenvolvidas sobre este espaço binacional, sendo a primeira delas: como os Estados brasileiros pensam as suas fronteiras no que tange às políticas públicas.

No segundo IV capítulo buscou-se esmiuçar as possíveis fronteiras entre a governamentalidade e as dinâmicas sociais nas margens do Estado-nação, utilizando como dispositivos de análise o triângulo Soberania, Disciplina e Governo. Para tanto, foram descritas analiticamente as políticas de segurança para as zonas de fronteiras do Brasil e do Uruguai, propondo algumas aproximações e distanciamentos até se chegar as *margens* dos Estados, no seu encontro/separação, buscando identificar o que há neste espaço real, de dinâmicas sociais, distante da ficção soberana de fronteira.

Nas *margens* foram encontradas outras fronteiras: as fronteiras entre o que é legal e ilegal em uma translocalidade (Capítulo V). Para compreendê-las, desenvolveu-se a diferenciação realizada por Foucault entre os ilegalismos de bens e os de direito, evidenciável na pesquisa empírica na fronteira de Livramento e Rivera e na gestão dos ilegalismos por uma perspectiva governamental mais próxima do cotidiano das pessoas. No local, outras questões se revelaram como fundamentais para se pensar os ilegalismos, entre elas a “gestão” das nacionalidades e a importância da ideia de “nação” na formação de uma economia de fronteira, que é pós-nacional, uma vez que é alimentada por diversas nações, não só o Brasil e o Uruguai, mas também a Palestina, os Panamenhos, Chineses, etc. Ainda neste Capítulo buscou-se demonstrar a transnacionalidade desta economia de fronteira e qual a sua relação com a soberania do Estado-nação.

A partir da análise da economia fronteiriça dos dois municípios de Sant’Ana do Livramento e Rivera, no Capítulo VI, chegou-se ao “local” dentro das *margens*: a *Linha* divisória e os seus costumes em comum. Nesse espaço, investigou-se outras fronteiras que se estabelecem nas teias das dinâmicas fronteiriças, que estendem as franjas da linha divisória até dois pontos estratégicos para os fluxos de uma localidade comercial, a Estação Rodoviária de Sant’Ana do Livramento e a *Terminal de Ônibus de Rivera*. As formas como o transporte de mercadorias se desenvolve dos dois lados divisa e como o Estado faz a sua gestão evidenciam diferenças de concepções entre o que é moral ou imoral em uma economia de fronteira, formando, assim, o que se denominou de mercado fronteiriço de moralidades, formado pelas constinuidades e descontinuidades deste espaço transnacional.

Nesse percurso analítico, revelaram-se mais assimetrias entre os países do que pontos onde pudessem ser evidenciadas “misturas” de culturas; há trocas e uma convivência pacífica na divisão de um mesmo território, costurado por caminhos comerciais e econômicos que atravessam a vida em comum dos indivíduos. O que indicou que a integração fronteiriça não está no território e nas dinâmicas sociais, mas nas pessoas que vivem esses espaços, na vida (*Self*) que constitui e é constituído pelas relações deste mercado fronteiriço.

Dessa forma, partindo das teorias sobre o conceito de fronteira, das dimensões sociodemográficas dos dois países, das políticas públicas de segurança, nos dezessete mil (17.000) quilômetros de fronteira brasileira e nos mil seiscentos e trinta (1.630) quilômetros de fronteira uruguaia, do encontro dos dois Estados nas suas *margens*, das dinâmicas sociais com seus fluxos e moralidades em torno da *Linha*, chega-se aos indivíduos e suas relações com o território. Abrindo outras fronteiras disciplinares, ao se chegar no sujeito como objeto de análise, outras questões são colocadas, e a Sociologia encontra os seus limites e encontros com os demais caminhos do conhecimento.

Nesse processo que se desdobra em mais uma fronteira, cujos caminhos e linhas demarcatórias ficarão por traçar, encontra-se a autora da tese, olhando “de perto” e “de longe”, o que Soares (2014) denomina de componentes do sistema social. Nas palavras do autor:

Os componentes, como ocorre em qualquer sistema social, são as regras, os atores, suas ações e suas disputas político-ideológicas e intelectuais (em sentido mais amplo). Cada uma dessas categorias remete a sub-categorias, as quais, por sua vez, remetem a campos, valores, lógicas de funcionamento, mecanismos e dinâmicas. Há ainda duas categorias importantes: as relações que os componentes estabelecem entre si e a posição em que se situa o observador, da qual se faz a descrição dos demais componentes e do conjunto que se forma pela articulação dos componentes. (Soares et al, 2014, p.22)

O lugar onde se situa o observador neste estudo é atravessado por duas fronteiras principais que foram desenvolvidas ao longo do trabalho, são elas: a) entre a Segurança Pública (gestão) e a Sociologia (pesquisa); b) e entre o olhar de dentro da fronteira (nativo) e de fora (método).

Nesse sentido, no próximo ponto, propõe-se, à guisa de considerações finais, uma análise, escrita na primeira pessoa do singular, sobre os desafios sociológicos e existenciais que motivaram (inconscientemente) e se revelaram no processo de elaboração desta Tese de Doutorado.

7.2 A FRONTEIRA ENTRE O “DE FORA” E O “DE DENTRO”: DESAFIO SOCIOLÓGICO E EXISTENCIAL

A tentativa de romper epistemologicamente com os conceitos de Segurança Pública, para que eles continuassem presentes no estudo de forma suspensa e deixassem de ser axiomas para se tornarem objeto de análise, foi um processo significativo do ponto de vista existencial. Depois de dez anos trabalhando como gestora e consultora de políticas públicas de segurança municipais, absorvi e me protegi, inconscientemente, atrás de conceitos e paradigmas do Estado, da ideia de criminalidade, de prevenção, Direitos Humanos, entre tantas outras. Desenhar novos caminhos teóricos e suspender antigos foi o primeiro desafio desta pesquisa, sendo que o primeiro impulso foi o de excluir, diante da dificuldade de remanejar hipóteses e mudar o foco da investigação.

A paisagem se modificou quando compreendi que, para realizar a interlocução das pesquisas sociológicas com a elaboração de diagnósticos e com o planejamento e execução de ações do Estado, eu usava uma lente que limitava o meu foco ao olhar de dentro, colocando barreiras à produção de conhecimento sociológico. Eu realmente acreditava que tinha um olhar “completamente” de fora, ledor engano. Este processo de transformação e de reconhecimento da relevância do nacionalismo metodológico para a pesquisa sociológica foi essencial para o desenvolvimento da pesquisa, e aparece em todo o percurso do estudo.

A segunda fronteira presente de forma soberana nos bastidores deste estudo é a que se dá entre um o olhar de dentro da fronteira e de fora, sendo este trabalho um exercício de análise da Fronteira, como um espaço onde formas de socialização são vivenciadas a partir das características político-geográficas das cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera. A reflexão proposta se dá sob o desafio constante de desenhar e compreender este objeto de estudo, através de um olhar “de fora” e “de dentro” no sentido proposto por Geertz

(2001, p.88). Explico: nasci em Rivera, sou *doble-chapa*²¹², filha de mãe uruguaia e pai brasileiro, meu parto foi feito por um médico colombiano, sou neta de contrabandistas de couro uruguaio e de tropeiros de gado brasileiros. Fui alfabetizada em um colégio brasileiro e na minha casa só o meu pai falava português, ninguém falava *portuñol*. Tinha aulas de inglês em uma escola uruguaia, todo meu material escolar era uruguaio, caderno com foto do Artigas²¹³, o primeiro livro que li foi em espanhol. A casa dos meus pais era do lado brasileiro, mas nela só se comia comida uruguaia como *guizo*, *fainá*, *milanesas puchero*, *pasqualinas*, *pastafrolas*, *ñoquis* todo dia 29 e raviólis aos domingos. Nunca comi “*porquerias*” de brasileiros em casa, como leite condensado, biscoito recheado e salgadinhos.

Conforme a fonte da minha mesada, a moeda era em cruzeiros (cruzados) ou pesos uruguaio, que eu trocava com os cambistas da linha divisória para pegar o ônibus do lado brasileiro que não aceitava pesos. O que sobrava era trocado por dólar, mesmo que fosse um só, os fronteiriços têm em mente que só o dólar se salva das oscilações cambiais. Todos esses trâmites eram feitos por uma criança de dez anos, no final dos anos oitenta.

A primeira vez que viajei sozinha, aos dez anos, foi em um ônibus saído da *Terminal* de Rivera para Montevideu. Na *Terminal* passei os maiores frios²¹⁴ e alegrias da minha infância e adolescência, esperando a chegada de familiares queridos, amigos, cartas, presentes, etc. Era a conexão direta com Montevideu, com a vida que para mim era cosmopolita, adulta.

Fiquei dezessete anos longe da Fronteira, quando retornei, a *Terminal* continuou fazendo parte da vida de todos, lá eu envio roupas usadas para uma prima vender na feira de domingo em Montevideo, envio presentes para minhas sobrinhas e primos. Quando estava fazendo pesquisa de campo em Montevideu era o mesmo esquema, ia quase todos os dias à *Terminal* de lá, para buscar café, dinheiro, mimos de toda ordem.

Faço este breve relato na tentativa de aclarar do que estou falando quando digo que sou nativa, para, a partir daí, mostrar alguns recursos que utilizei para sintonizar este olhar *doble-chapa*, apropriado dos sistemas simbólicos (GEERTZ, 2001), com o da pesquisa acadêmica e os seus conceitos de experiências-distantes. O exercício de estar inevitavelmente envolvida por experiências afetivas, muitas delas inconscientes, e ter isso presente, tanto para aproximar-se quanto para distanciar-se do campo, não é tarefa simples.

²¹² Nasci em um hospital no Uruguai e fui registrada primeiro como brasileira, depois como uruguaia.

²¹³ General José Gervasio Artigas, político, militar e herói uruguaio.

²¹⁴ Os ônibus chegam às 5:30 da manhã, no inverno a temperatura é negativa.

Geertz (2001) trabalha esta questão a partir dos conceitos de “experiência-próxima” e de “experiência-distante”²¹⁵. A primeira é fruto da vivência do interlocutor e por isso é transmitida de forma natural, com familiaridade sobre o que está falando, enquanto a segunda se refere a uma construção utilizada pelo pesquisador para atingir seus objetivos científicos. Nas palavras do autor:

A verdadeira questão – a que Malinowski levantou ao demonstrar que, no caso de “nativos”, não é necessário ser um deles para conhecer um – relaciona-se com os papéis que os dois tipos de conceitos desempenham na análise antropológica. Ou, mais exatamente, como devem estes ser empregados, em cada caso, para produzir o *modus vivendi* de um povo que não fique limitado pelos horizontes mentais daquele povo – uma etnografia sobre bruxaria escrita por uma bruxa – nem que fique sistematicamente surda às tonalidades de sua existência – uma etnografia sobre bruxaria escrita por um geômetra. (GEERTZ, 2001, p.88).

Utilizando o exemplo do autor, no caso da bruxa, de que estratégias pode se armar o pesquisador, que também é nativo, para que as experiências próximas e distantes possam dialogar ao realizar pesquisa?

Acredito que estar atenta para não perder de vista o que “o objeto de análise” quer saber, e manter, a partir daí, um olhar distanciado (MAGNANI, 2002) seja um instrumento fundamental, reconhecendo os arranjos nativos e jamais negando a sua existência.

Ao mesmo tempo em que sou “de dentro”, a distância geográfica e a formação pessoal e acadêmica criam um outro lugar, hoje também “sou de fora”. Se por um lado, no meu imaginário, os municípios de Livramento e Rivera sempre foram uma cidade só, que se chama Fronteira da Paz e que é vista por “todos” com o orgulho, afinal, se vive uma integração, uma das únicas no mundo. Por outro, sempre visualizei um romantismo e uma opção por não olhar este espaço na sua heterogeneidade e diversas formas de sociabilidades. Nunca, antes da pesquisa de campo, havia cogitado a possibilidade de alguém (Estado) conceber a fronteira como um ponto de passagem, uma ficção.

Acredita-se, hoje, que o olhar acadêmico *de fora* e *de longe* (MAGNANI, 2002) pode investigar o que há dentro deste objeto precioso da região de fronteira, que é a mesma razão que faz os turistas irem até lá fazer compras: as assimetrias complementares. Da mesma forma, quando o olhar é *de perto* e *de dentro* (MAGNANI, 2002), mesmo em pesquisas acadêmicas, a história nostálgica entre mocinhos e os bandidos tende a se repetir, é a Fronteira da Paz entendida como uma totalidade *a priori*, uma comunidade em que os membros se conhecem e estão ligados por padrões de troca interpessoais harmônicas.

²¹⁵ Categorias formuladas pelo psicanalista Heinz Kohut. (GEERTZ, 2001, p.87)

É o que Georg Simmel (2005) descreve como *cidade pequena* em seu trabalho *As grandes cidades e a vida do espírito* (1903); fechada em si mesma, onde os habitantes estão baseados no ânimo entre as pessoas, nas suas individualidades e nas relações pautadas pelo sentimento. Assim tem sido analisada a fronteira, como um território onde os indivíduos agem de acordo com suas emoções e de forma a limitar a expansão da racionalidade e do individualismo, ou como categoriza o autor: “(...) na qual se conhece quase toda pessoa que se encontra e se tem uma reação positiva com todos”.(SIMMEL, 2005, p. 582).

A ideia deste estudo foi olhar para a fronteira por um olhar inverso, como a *cidade grande* de Simmel (2005), onde as relações e oportunidades dos habitantes costumam ser variadas, complicadas e mediante a acumulação de homens com interesses diferenciados. Nas palavras do autor:

Com isso as cidades grandes obtêm um lugar absolutamente único, preenche de significações ilimitadas, no desenvolvimento da existência anímica; elas se mostram como uma daquelas grandes formações históricas em que as correntes opostas que circunscrevem a vida se juntam e se desdobram com os mesmos direitos. (SIMMEL, 2005, p. 589)

Mesmo sendo um aglomerado pequeno, meu objetivo, nesse sentido, foi evidenciar as diferentes fronteiras e centralidades nesse espaço fronteiriço, com dinâmicas e alteridades que nelas e delas decorrem, e que o indivíduo é a possibilidade vital de integração destas diferentes esferas, tendo em vista que o cruzam consciente e inconscientemente.

REFERÊNCIAS

ABÍNZANO, Roberto C. Processos transfronterizos complejos: el caso de la triple frontera. **Cuadernos de La Frontera**, año 1, n.3, Posadas, Argentina, marzo, 2004.

ADORNO, Theodor. **Problems of moral philosophy**. Cambridge: Polity Press, 2000.

ALBORNOZ, Vera do Prado. **Armour**: uma aposta no pampa. Santa Maria: Pallotti, 2000.

ALBUQUERQUE, José Lindomar. **A dinâmica das fronteiras**: os brasileguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai. São Paulo: Annablume, 2010.

_____. Olhares e narrativas de fronteiras: imagens dos limites territoriais e simbólicos do Brasil. **Revista de Ciências Sociais** (Universidade Federal do Ceará- UFC), v.40, n.1, 2009.

ALMEIDA, Letícia N. O que há de comum nas fronteiras brasileiras? Distâncias e aproximações entre as fronteiras do Brasil com o Uruguai e com a Venezuela. In: IV Encontro Internacional de Ciências Sociais: espaços públicos, identidades e diferenças. Pelotas/RS, 2014. **Anais**. Disponível em: <http://www2.ufpel.edu.br/ifisp/ppgs/eics/trabalhos.htm>.

_____. El contrabando y la ilegalidad em la frontera Brasil-Uruguay: el caso de Rivera y Sant’Ana do Livramento. In: CARRIÓN, Fernando (Org.). **Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas**. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013.

_____. **Resenha**: espacios urbanos y sociedades transfronterizas en la Amazonia. Leticia, Colombia: IMANI – Instituto Amazónico de Investigaciones; Universidad Nacional de Colombia – Sede Amazonia. Cadernos Ceru (USP), v. 23, p. 9-252, 2012.

_____. O contrabando e os ilegalismos na fronteira Brasil-Uruguai: o caso de Rivera e Sant’Ana do Livramento. In: CARDIN, Eric Gustavo. **As múltiplas faces das fronteiras**. Curitiba: CRV, 2013.

_____. O estado nas margens da fronteira brasileira: políticas públicas e dinâmicas sociais. Trabalho apresentado no GT25 do XVI Congresso Brasileiro de Sociologia. UFBA, Salvador, 2013.

_____. **Les frontières comme territoires de l’attente**: l’expérience des Palestiniens dans le sud du Brésil. Colloque international Sociétés, mobilités, déplacements: les territoires de l’attente d’hier à aujourd’hui. Université de La Rochelle, France. Décembre, 2014.

_____. **Tolerância zero ou nova prevenção**: a experiência da política de segurança pública do município de Porto Alegre/RS. Dissertação. Mestrado em Sociologia. Programa de Pós-graduação em Sociologia. UFRGS. Porto Alegre, 2007.

ALMEIDA, Letícia N.; LIMA, Renato S. de; NETO, Theodomiro D. Relatório de Pesquisa “Políticas de segurança pública e polícias no Brasil: mapeando práticas de integração e propostas de unificação. Fórum Brasileiro de Segurança Pública-FBSP, INCT-Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia - Violência, Democracia e Segurança Cidadã. São Paulo, 2010.

ALMEIDA, Linoberg Barbosa; Geyza Alves Pimentel. **La Vie pas en Rose**: um estudo sobre segurança pública e segurança humana na fronteira Brasil – França. Trabalho apresentado no Encontro da ABCP, Gramado, 2012.

ALMEIDA, Ana. O Collège de France e o Sistema de Ensino Francês. In: CATANI, Afrânio; MARTINEZ, Paulo. (Orgs.) **Sete ensaios sobre o Collège de France**. São Paulo: Cortez, 2001.

ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando. Violência e Fronteiras no Brasil: tensões e conflitos nas margens do Estado-nação. 34 Encontro Anual da ANPOCS GT 37 – Violência, Criminalidade e Justiça Criminal no Brasil. Caxambu, 2010.

_____. Violência e fronteiras no Brasil: tensões e conflitos nas margens do estado-nação”. Paper apresentado no Seminário Temático ST-37 Violência, Criminalidade e Justiça Criminal no Brasil, 34 Encontro Anual da ANPOCS, 25 a 29 de outubro de 2010.

_____. **Estado-Nação, fronteiras, margens**: redesenhando os espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo. Paper apresentado no GT 32 – Violência e Sociedade, 15 Congresso Brasileiro de Sociologia, 26 a 29 de julho de 2011.

_____. Estado-nação, fronteiras, margens: redesenhando os espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo. **Civitas**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 9-26, jan.-abr. 2013.

ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando; ALMEIDA, Letícia Núñez. Violência e fronteiras: uma análise da gestão dos espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo. Paper referente ao painel apresentado no GT 38 – Violência, Criminalidade e Punição no Brasil, 36 Encontro Anual da ANPOCS, 21 a 25 de outubro de 2012.

_____. Violência e fronteiras: uma análise das políticas públicas nos espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo. In LUKIC, Melina; TOMAZINI, Carla. (Coord.) **As ideias também importam**. Curitiba: Juruá, 2013.

AMARAL do, Arthur Bernardes. **A tríplice fronteira e a guerra ao terror**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2010.

AMARAL, Pedro Aguiar Tinoco do. A evolução do mercado de trabalho na faixa de fronteira do Brasil. In: I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, **Anais**. 2014. Porto Alegre: Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 963-976. ISBN 978-85-63800-17-6

APPADURAI, Arjun. Soberania sem territorialidade. Notas para uma geografia pós-nacional. **Novos Estudos Cebrap**, 49: 33-46. 1997.

ARCE, José Manuel Valenzuela. **Jefe de jefes**: corridos y narcocultura em México. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2003.

_____. **Paso del Nortec. This is Tijuana!** Tijuana: Trilce Ediciones, 2004.

ARRUDA, Aline Maria Tomé. **A presença libanesa em Foz do Iguaçu (Brasil) e Ciudad Del Este (Paraguai)**. Dissertação. (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília, 2007.

ASSEF, Marlon. **Retratos do exílio**: solidariedade e resistência na fronteira. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

AUBERTIN, Catherine (Org.). **Fronteiras**. Brasília: Ed. UNB; Paris: ORSTON, 1988.

BADARÓ, Máximo. 2002. **Una ventana al país**. Etnografía de un Paso de Frontera entre la Argentina y Uruguay. IDES, Buenos Aires, Argentina, p. 29. Disponível em: <http://168.96.200.17/ar/libros/argentina/ides/badaro.rtf>.

BÁLSAMO, Pilar Uriarte. **Perigoso é não correr perigo. Experiências de viajantes clandestinos em navios de carga no Atlântico Sul**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

BARROS, Adriane dos Santos de. A informalidade dos laranjas na fronteira Brasil/Paraguai. **História na Fronteira**, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 1, p. 61-88, jul./dez. 2008.

BAUMAN, Zigmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

_____. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves; MARINHO, Frederico Couto. Padrões regionais de homicídio no Brasil. In: CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

BÉLIVEAU, Verónica Giménez. Representações da integração e seus obstáculos: fronteira do ponto de vista da política. In: MACAGNO et al.(Orgs.). **A tríplice fronteira**: espaços nacionais e dinâmicas locais. Curitiba: Ed. UFPR, 2011.

BENNETI, Daniela Vanila Nakaski; Nícia Pereira de Araújo. Cidadania fronteiriça: das concepções modernas à cidadania constituída na fronteira entre Brasil e Uruguai. In BENTO, Fábio Régio (Org.) **Fronteiras em movimento**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

BENTANCOR ROSÉS, Gladys Teresa. **El espacio cotidiano fronterizo a traves de las estrategias de vida de uruguayos y brasileños en Rivera-Livramento**. 2002. 205 f. Dissertação (Mestrado). Universidad de la República, Montevideu, 2002.

BENTO, Fábio Régio. Fronteiras, significado do estudo da experiência das cidades-gêmeas de Rivera e Santana do Livramento. In BENTO, Fábio Régio (Org.) **Fronteiras em movimento**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

BIGO, Didier; BOCCO, Riccardo; PIERMAY, Jean-Luc. Logiques de marquage: murs et disputes frontalières. **Cultures & Conflits**, n. 73, printemps, p.7-13, 2009.

BIGO, D. **Frontières, territoire, sécurité, souveraineté**. 13 p. 2010. Disponível em: <http://ceriscope.sciences-po.fr>. Acesso em: 08 jan. 2013.

BOJUNGA, Cláudio, PORTELA, Fernando. **Fronteiras: viagem ao Brasil desconhecido**. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

BOUDON, Raymond. **Métodos quantitativos em sociologia**. Rio de Janeiro: Vozes, 1971.

BOURDIEU, Pierre. **Poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas/SP: Papirus, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Disponível em: jul. 2014.

BRASIL. **Lei Nº 12.095**, de 19 de novembro de 2009. Declara Sant'Anna do Livramento, estado do Rio Grande do Sul, cidade símbolo da integração brasileira com os países-membros do MERCOSUL. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12095.htm. Acesso em: 20 jul. 2012.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

_____. Ministério da Integração. **Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Disponível em: http://www.mi.gov.br/programas/programasregionais/fronteira.asp?area=spr_frenteira Acesso em: 06 ago. 2010.

BRITO, Simone Magalhães. Traçando os limites da sociologia da moralidade: uma perspectiva adorniana. **Estudos de Sociologia**, Recife, mar. 2013. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/revsocio/index.php/revista/article/view/59/66>>. Acesso em: 07 mar. 2015.

CAGGIANI, Ivo. **Sant'Ana do Livramento, 150 anos de história**. Sant'Ana do Livramento: Museu Folha Popular, 1986.

_____. **Cadernos de Sant'Ana**. Sant'Ana do Livramento: Ivo Caggiani ME, 1996.

CANO, Ignácio; RIBEIRO, Eduardo. Homicídios no Rio de Janeiro e no Brasil: dados, políticas públicas perspectivas. In: CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CARDIN, Eric Gustavo. As dinâmicas das fronteiras e as vítimas de homicídios em Foz do Iguaçu, PR (2001-2010). Século XXI. **Revista de Ciências Sociais**, v. 3, p. 155-181, 2013.

_____. Trabalho e práticas de contrabando na fronteira do Brasil com o Paraguai. **Geopolítica(s)**. Revista de estudios sobre espacio y poder, v. 3, n. 2, 207-234. 2012.

CARDIN, Eric G.; TORRES, Aline S. B. As expressões da fronteira na produção musical de Foz do Iguaçu/PR: explorando outras fontes para o estudo do sujeito fronteiriço. **Tempo da Ciência (UNIOESTE)**, v. 1, p. 175-200, 2013.

CÁRDIA, Laís M. José M^a Valcuende Del Rio. Etnografia das fronteiras políticas e sociais na Amazônia Ocidental: Brasil, Peru e Bolívia. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona, v. XIII, n. 292, 01 jun. 2009. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-292.htm>

CARLETTI, Anna; KOTZ, Ricardo L. Identidade e integração na fronteira: um estudo sobre a comunidade árabe-palestina dos Municípios de Sant'Ana do Livramento e Rivera. In: BENTO, Fábio Régio (Org.). **Fronteiras em movimento**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

CARRIÓN, Fernando Mena. **La violencia fronteriza requiere políticas específicas con acuerdos amplios**. 2010. Disponível em: works.bepress.com/fernando_carrion/392. Acesso em: 28 jun. 2010.

_____. Violencia fronteriza. In: CARRIÓN, Fernando (Org.). **Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas**. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013.

_____. El refugio: una realidad del encuentro de dos países asimétricos. **Revista FRONTERAS 3**. Flacso Sede Ecuador. Programa Estudios de la Ciudad, Quito, 2010.

_____. Economía de frontera: una atracción fatal. **Revista FRONTERAS 7**. Flacso Sede Ecuador. Programa Estudios de la Ciudad, Quito, 2011.

CARRIÓN, Fernando Mena; ESPÍN, Johanna. La geografía del delito em la lógica de frontera. CARRIÓN, Fernando Mena. (Coord.). **Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos**. Quito: Flacso, 2011.

CASTELLO, Iara R. Áreas de fronteira: territórios de integração, espaços culturalmente identificados? In: CASTELLO, Iara R et al.(Orgs.). **Práticas de integração nas fronteiras: temas para o Mercosul**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1995.

CASTRO, Eduardo Viveiros de. **A inconstância da alma selvagem**. São Paulo: Cosac Naify, 2011.

CATAIA, Márcio. A relevância das fronteiras no período atual: unificação técnica e compartimentação política dos territórios. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona, v. XI, n. 245 (21), 2007.

CLASTRES, Pierre. **Arqueologia da violência**. São Paulo: Cosac Naify, 2011.

CLEMENTE, Isabel. **Sociedades y prensa local en la frontera Uruguay-Brasil: desde la Depresión a la segunda posguerra**. Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 16-18 de septiembre de 2013.

_____. La región de frontera uruguay-brasil y la relación binacional: pasado y perspectivas. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 19, n.1 – ICP – Montevideo, 2010.

COPSTEIN, Gisela et al. **Aglomeraciones urbanas fronterizas**. Encuentro de Geógrafos de America Latina, 2., 1989. Montevideo: UGAL, 1989. p. 223-231.

CORTÊS, Tiago Rangel. **Os migrantes da costura em São Paulo**: retalhos de trabalho, cidade e Estado. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, 2013.

DACHARY, Alfredo César; ARNAIZ, Stella Maris. Región fronteriza de Argentina y Brasil: asimetrías y potencialidades. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, ano 2, n. 1, p. 204-231, 2012.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. **Anthropology in the margins of the state**. Santa Fé, Oxford: School of American Research Press/James Currey, 2004.

_____. El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. **Revista Académica de Relaciones Internacionales**, n. 8, Universidad Autonoma de Madrid, UAM, Madrid: 2008.

DEBRAY, Régis. **Éloge des frontières**. Paris: Gallimard, 2010.

DEBERT, Guita; BRIGEIRO, Mauro. Fronteiras de gênero e a sexualidade na velhice. **Rev. Bras. Cien. Soc.**, São Paulo, v. 27, n. 80, Oct. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01029092012000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 mar. 2015.

DELEUZE, Gilles. **Que és un dispositivo?** Michel Foucault, filósofo. Barcelona: Gedisa, 1990.

DELMANTO, Celso. **Código penal comentado**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DIEZ, Carolina. Carísimo Otero Adriana. **Chiveros, paseras, paquitos**: intercambios en los bordes. Economía y frontera en Misiones, Argentina. Trabalho apresentado no GT 02, 28. Reunião Brasileira de Antropologia, 02 e 05 de julho de 2012, São Paulo, SP. Brasil. 2012.

DORFMAN, Adriana. A condição fronteiriça diante da securatização das fronteiras do Brasil. In: NASCIMENTO, Durbens; REBELO, Jadson. **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia**. Belém: EDUFPA, 2013.

_____. Nacionalidades doble-chapa: novas identidades na fronteira Brasil e Uruguai. In HEIDRICH, Alvaro Luiz et al (Orgs.) **A emergencia da multiterritorialidade**: a resignificação da relação do humano com o espaço. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008.

_____. **O legal e o legítimo no contrabando em Sant'Ana do Livramento (BR) e Rivera (UY)**. Trabalho apresentado no 25 RBA, 11 a 14 de junho, Goiânia, 2006.

_____. Marcos legais e redes de contrabando de agrotóxicos: análise escalar a partir da fronteira Brasil-Uruguai. **Revista Terra Plural**, Ponta Grossa, v.8, n.1, p. 37-53, jan./jun. 2014.

_____. **Estratégias espaciais dos fiscais municipais em Sant'Ana do Livramento (RS)**. Trabalho apresentado na 28 Reunião Brasileira de Antropologia, São Paulo, 2012.

ELIAS, Norbert. **A sociedade de corte**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2001.

_____. **O processo civilizador**. Jorge Zahar, 1990, v. 1.

_____. **O processo civilizador**. Jorge Zahar, 1993, v. 2.

ELIOT, Thomas Searns. **The Dry Salvages**. POESIA. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.

ESPÍN, Johanna. Lo internacional sobre lo local en el tratamiento de la frontera norte. **Revista Fronteras**, n.1. Flacso Sede Ecuador, Quito, Octubre, 2009.

ESPINOSA, Roque (ed.). **Las fronteras com Colombia**. Quito: Corporación Editora Nacional, 2008.

FERNANDES, André. **Favelas ou comunidades?** Disponível em: <http://www.anf.org.br/2011/05/favelas-ou-comunidades/>. Acesso em: 10 jul. 2011.

FERREIRA, Sinésio P.; LIMA, Renato S. de; BESSA, Vagner. Criminalidade violenta e homicídios em São Paulo: fatores explicativos e movimentos recentes. In: **Homicídios: políticas de controle e prevenção no Brasil**. Brasília: Senasp, 2009.

FERREIRA, André Cassino. **Interações na fronteira Brasil/Uruguai**: um estudo de caso das cidades de Jaguarão e Río Branco. Grupo RetisI do Departamento de Geografia- UFRJ, 2009. Disponível em: <http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras>. Acesso em: 30 jul. 2010.

FIGUEIREDO, Joana Bosak de. Fronteiras no Prata: guachos e sombras. A identidade gaúcha e a literatura de Barbosa Lessa e Ricardo Güiraldes. In: CHIAPPINI, Ligia; MARTINS, Maria Helena (Org.). **Cone Sul: fluxos, representações e percepções**. São Paulo: Hucitec, 2006.

FLORES, Mariana Flores da Cunha Thompson. **Crimes de fronteira**: a criminalidade na fronteira meridional do Brasil (1845-1889). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 2007.

_____. **História da sexualidade I**: a vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 2010.

_____. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2012.

_____. **Las palabras y las cosas**. Buenos Aires: Siglo Veinteuno, 1966.

FOUCAULT, Michel; DREYFUS, Hubert; RABINOW, Paul. O sujeito e o poder. In: FOUCAULT, Michel. **Uma trajetória filosófica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

FOUCHER, Michel. **Fronts et frontières**. Un tour du monde géopolitique. Paris: Fayard, 1988.

FRANCO, Sérgio da Costa. **Gente e coisa da fronteira sul**. Porto Alegre: Sulina, 2001.

FREIRE, Carlos. Mercado informal e Estado: jogos de poder entre tolerância e repressão. In TELLES, Vera da Silva.; Gabriel Kessler; Christian Azais. **Ilegalismos, cidade e política**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

FRONTERAS 1, Revista. La alteridad transfronteriza: negación y afirmación. Flacso Sede Ecuador. Programa Estudios de la Ciudad, Octubre, 2009.

FRONTERAS 2, Revista. La violencia fronteriza requiere políticas específicas com acuerdos amplios. Flacso Sede Ecuador. Programa Estudios de la Ciudad, Febrero, 2010.

FRONTERAS 4, Revista. La Violencia Fronteriza, uma interrogante por descifrar. Flacso Sede Ecuador. Programa Estudios de la Ciudad, Agosto, 2010.

FRONTERAS 5, Revista. ¿Conocemos las Fronteras? Flacso Sede Ecuador. Programa Estudios de la Ciudad, Noviembre, 2010.

FRONTERAS 6, Revista. Las fronteras, uma cuestión de Derechos Humanos. Flacso Sede Ecuador. Programa Estudios de la Ciudad, Enero, 2011.

FRONTERAS 8, Revista. Governanza de la Seguridad Ciudadana em la Frontera Norte de Ecuador. Flacso Sede Ecuador. Programa Estudios de la Ciudad, Mayo, 2011.

GARZÓN, Juan Carlos Mafia & CO: **The criminal networks in Mexico, Brasil and Colombia**. Washington: Woodrow Wilson Internacional Center, 2008.

GEERTZ, Clifford. **O saber local**. Petrópolis: Vozes, 2001.

GOLIN, Tau. **A fronteira**. Porto Alegre: L&PM, 2002, v.1.

_____. **A fronteira**. Porto Alegre: L&PM, 2004, v.2.

_____. **O povo do pampa**. Porto Alegre: Sulina, 1999.

_____. **Identities**: questões sobre as representações socioculturais no gauchismo. Passo Fundo: Clio, Méritos, 2004.

GONZÁLEZ, José Luis Tejeda. La línea, la frontera y la modernidad. **Estudios fronterizos**, 5 (10), p. 73-90. 2004.

GRIMSON, Alejandro. Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur. In: CLACSO, Daniel Mato. **Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2005. p. 127-142. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/mato/Grimson.rtf>

_____. **La fabricación cotidiana de la frontera política.** Un análisis de Posadas (Argentina)/ Encarnación (Paraguay) y Uruguayana (Brasil)/Libres (Argentina). Meeting of the Latin American Studies Association Hyatt Regency Miami March 16-18, 2000.

_____. Pensar fronteras desde las fronteras. **Revista Nueva Sociedad**, n. 170, nov./dic. 2000.

GRUB, Ulises Rubens. **Evolución histórica geográfica y política de las fronteras del Uruguay con Brasil.** Montevideo: Imprenta Nacional, 1951.

GUANAES, Carla; JAPUR, Marisa. Construcionismo social e metapsicologia: um diálogo sobre o conceito de self. **Psic.: Teor. e Pesq.**, Brasília, v. 19, n. 2, p. 135-143, 2003.

GUTEMBERG de V. Silva; RÜCKERT, Aldomar A. A fronteira Brasil-França. **Confins** [Online], 7/2009. Disponível em: <http://confins.revues.org/6040>; DOI: 10.4000/confins.6040. Acesso em: 20 nov. 2012.

HENK, Driessen. **On the spanish-moroccan frontier.** A study in ritual, power, and ethnicity. Oxford: Berg, 1992.

HOBBSBAWM, Eric. **Nações e nacionalismo desde 1780.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

HOUSE, J.W. The frontier zone: a conceptual problem for policy makers. **International Political Science Review**, v.1, 1980.

JANUÁRIO, Elias Renato da Silva. **Fronteira Brasil-Bolívia.** Escola do Destacamento de Corixa. Fronteira: memória e linguagem. Cáceres: Unemat, 2001.

JARDIM, Denise Fagundes. **Palestinos no extremo sul do Brasil:** identidade étnica e os mecanismos sociais de produção da etnicidade, Chuí, RS. Tese. Doutorado. Museu Nacional – PPGAS/UFRJ, Rio de Janeiro, 2000.

_____. Os imigrantes palestinos na América Latina. **Estud. av.**, São Paulo, v. 20, n. 57, aug. 2006.

JUNIOR, Álvaro Banducci. **O mercado informal na fronteira Brasil-Paraguai:** shopping, calçadão, Mercosul. In: 28 Reunião Brasileira de Antropologia, 02 e 05 de julho de 2012, São Paulo, SP, Brasil.

KOPYTOFF, Igor. **The internal african frontier.** Cultural conservatism and ethnic innovation, in frontiers and borderland: anthropological perspectives. M. Rosdler and T Wendl, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1999.

_____. **The african frontier.** The reproduction of african traditional societies. Boomington, Indiana, 1987.

LAPLANTINE, François. **Aprender antropologia.** São Paulo: Brasiliense, 2007.

LEENHARDT, Jacques. Fronteiras, fronteiras culturais e globalização. In: MARTINS, Maria Helena (Org.). **Fronteiras culturais:** Brasil, Uruguai e Argentina. Cotia, SP: Ateliê Editorial: 2002.

LEHEN, A. et al (Org). **Fronteiras no Mercosul**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1994.

LEÓN, Juan Bernardo. Fronteras, migraciones y organización del espacio ecuatoriano. In: CARRIÓN, Fernando (Org.). **Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas**. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013.

LÉVI-STRAUSS. Claude. **Tristes trópicos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz. (Orgs.). **As ciências sociais e os pioneiros no estudo do crime, da violência e dos direitos humanos no Brasil**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Urbania; ANPOCS, 2011.

LUCENA, Célia. Fronteras en movimiento y los movimientos en la frontera. In: CARRIÓN, Fernando (Org.). **Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas**. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013.

LUKIC, Melina Rocha; TOMAZINI, Carla. **As ideias também importam**: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil. Curitiba: Juruá, 2013.

MACHADO, Lia O. Limites, fronteiras e redes. In. STROHAECKER T. M, DAMIANI, A.(org.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: AGB-Porto Alegre, 1998

_____. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Revista Território**. Rio de Janeiro, v. 8, p. 9-29, 2000.

_____; STEIMAN, Rebeca. **Limites e fronteiras internacionais uma discussão histórico-geográfica**, 2002. Disponível em: <http://acd.ufrj.br/fronteiras/pdf/REBECALIADiscBibliog.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2010.

_____. Região, cidades e redes ilegais. Geografias alternativas na Amazônia Sul-Americana. In: GONÇALVES, M. F. et.al. (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: Ed.UNESP, 2003.

MAGNANI, José Guilherme. De perto e de dentro: notas para uma antropologia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.17, n. 49, jun. 2002.

_____.Etnografia como prática e experiência. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 15, n.32, p. 129-156, jul./dez. 2009.

MAGNOLI, Demétrio. **O que é geopolítica?** São Paulo: Brasiliense, 1986.

MARQUETTO, Rut Maria Friedrich. A dinâmica entre a tradição e a modernidade no contexto de Sant'ana do Livramento-RS-BR. Tese. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, 2012.

MARTIN, André Roberto. **Fronteiras e nações**.São Paulo: Contexto, 1997.

MARTINS, José de Souza. **Frenteira**: a degradação do outro nos confins do humano. São Paulo: Contexto, 2009.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MAYORGA, Claudia. Cruzando fronteiras: prostituição e imigração. **Cad. Pagu**, Campinas, n.37, dec. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01043332011000200014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 mar. 2015.

MAX, Cláudio Zarate; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. As relações de troca em região de fronteira: uma proposta metodológica sob a ótica convencionalista. **Geosul**, Florianópolis, v. 24, n. 47, p 7-27, jan./jun, 2009.

MAZZEI, Enrique. El comercio ambulante en la frontera uruguayo-brasileña. **Revista de Ciencias Sociales**. Departamento de Sociologia, ano XV, n. 20, p.63-74, jun. 2002.

_____.; DE SOUZA, Mauricio. **La frontera en cifras**. Montevideo: Udelar, 2013.

_____. **Fronteras que nos unen y límites que nos separan**. Montevideo: Udelar, 2013.

_____. **Los “camelós” en la frontera uruguayo-brasileña**: informalización económica, social y política. Mesa 4: Frontera, Identities e Integración Regional. Disponível em: http://www.grupomontevideo.edu.uy/docs/Actividades_efectuadas/2002/PDFS/Mesa4/enriquemazzei.pdf. Acesso em: 03 out. 2013.

MÉLO, José Luiz Bica de. **Frenteiras abertas**: o campo de poder no espaço fronteiroço Brasil-Uruguaí no contexto da globalização. Tese. (Doutorado em Sociologia). Porto Alegre: UFRGS, 2000.

_____. Fronteiras: da linha imaginária ao campo de conflitos. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 126-146, jan/jun 2004.

_____. O “velho” e o “novo” da violência rural na fronteira Brasil-Uruguaí. **Soc. estado.**, Brasília, v. 19, n. 1, June 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922004000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 mar. 2015.

MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. Mercadorias políticas. In LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; Rodrigo Ghiringuelli de Azevedo. (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

_____. **Sobre a construção social do crime**: esboços de uma interpretação. Disponível em: http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/sobre_a_construcao_social_do_crime_no_brasil.pdf. Acesso em: jan. 2015.

MORAES, Roberto Camps. **Metade sul vs metade norte**: uma comparação a partir de dados municipais do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/3eeg/Artigos/m23t05.pdf>. Acesso em: mar. 2015.

MOSCOVICI, Serge. **Representações sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

NETO, Pedro Fernandes. A faixa de fronteira internacional norte do Brasil: uma análise comparativa entre os dois pares de cidades-gêmeas de Roraima: Pacaraima (Brasil)/Santa Elena (Venezuela) e Bonfim (Brasil)/Lethen (Guiana). In: X Encontro de Geógrafos da América Latina. **Anais**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 20 a 26 de março de 2005.

NEVES, Gervásio Rodrigo. **Fronteira gaúcha** (fronteira do Brasil com o Uruguai). 1976. 230 f. Dissertação. (Mestrado em Geografia), UFMG, Belo Horizonte, 1976.

NÓBREGA JÚNIOR, José M. Homicídios em Pernambuco: dinâmica e relações de causalidade. In: **Homicídios**: políticas de controle e prevenção no Brasil. Brasília: Senasp, 2009.

NOGUEIRA, Vera Maria; SILVA, Maria.G. Direito, fronteiras e desigualdade em saúde. **Revista da Faculdade de Serviço Social**, UERJ, v. 6, n. 24, dez. 2009.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de; BAINES, Stephen G. (Orgs.). **Nacionalidade e etnicidade em fronteiras**. Brasília: Ed. UNB, 2005.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de; SILVA, Ricardo Marques. O mérito das cidades-gêmeas nos espaços fronteiriços. **Revista OIDLES**, v. 2, n. 5, diciembre, 2008.

_____. Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos. In: OLIVEIRA, Tito C.M. (org.). **Território sem limite**. Campo Grande, MS: Ed UFMS, 2005.

_____. **Território sem limites**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2005.

OLYNTHO, Simões L. et al. **Rivera**. Montevideo: Nuestra Tierra, 1970.

PERUS, Marcos Cuevas. Fronteras y representaciones fronterizas: aproximaciones comparativas entre Estados Unidos y America Latina, en **Estudios Fronterizos**. 6 (11), 2005.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. Além das fronteiras. In: MARTINS, Maria Helena (Org.). **Fronteiras culturais**: Brasil, Uruguai e Argentina. Cotia, SP: Ateliê Editorial, 2002.

PINTO, Paulo Gabriel Hilu da Rocha. As comunidades muçulmanas na tríplice fronteira: significados locais e fluxos transnacionais na construção de identidades étnico-religiosas. In: MACAGNO et al.(Orgs.). **A tríplice fronteira**: espaços nacionais e dinâmicas locais. Curitiba: Ed. UFPR, 2011.

PITA, María Victoria. Poder de polícia e administração de grupos sociais: o caso dos vendedores ambulantes senegaleses na Cidade Autônoma de Buenos Aires. In: TELLES, Vera da Silva.; KESSLER, Gabriel; AZAIS, Christian. **Ilegalismos, cidade e política**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

PIZA, Douglas de Toledo. Um pouco da mundialização contada a partir da região da rua 25 de março: migrantes chineses e comércio “infomal”. Dissertação. (Mestrado em Psicologia) – PPGSociologia. Universidade de São Paulo, 2012.

PIZARNIK, Alejandra. **Obras completas, poesía completa y prosa selecta**. Cali: Corregidor, 1994.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**. 6 ed. Salvador, 2014.

PRADEAU, C. **Jeux et enjeux des frontieres**. Bordeaux: PUB, 1994.

QUADRELLI-SANCHÉZ, Andrea. **A fronteira inevitável**: um estudo sobre as cidades de fronteira de Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil) a partir de uma perspectiva antropológica. 2002. Tese (Doutorado) – PPGAS, UFRGS, Porto Alegre, 2002.

RABOSSA, Fernando. Dinámicas económicas en la Triple Frontera (Brasil, Paraguay y Argentina). In: CARRIÓN, Fernando (Org.). **Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas**. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013.

_____. Dimensões da espacialização das trocas: a propósito de mesiteros e sacoleiros em Ciudad del Este. **UNIOESTE**, Campus Foz do Iguaçu, v. 6 p. 151-176, 2004.

RAMIL, Vitor. **A estética do frio**: conferência em Genebra. Pelotas, RS: Satolep Livros, 2004.

RAMÍREZ, Socorro. Las políticas en las zonas de frontera. In: CARRIÓN, Fernando (Org.). **Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas**. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013.

RENOLDI, Brígida. **Os vãos esquecidos**: experiências de investigação, julgamento e narcotráfico na fronteira argentino-paraguaia. Tese. (Doutorado) PPGSA – IFCS, UFRJ. Rio de Janeiro, 2007.

RIBEIRO, Eduardo. **Configuração espacial e fatores associados ao risco de vitimização por homicídio nos municípios brasileiros**. (Dissertação), ENCE, Rio de Janeiro, 2008.

RIBEIRO, L. **Interações espaciais na Fronteira Brasil-Paraguai**: as cidades gêmeas Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. Dissertação (Mestrado), PPGG/UFRJ, Rio de Janeiro: 2001.

RÍOS, Gabriel. **Oportunidades y acceso al desarrollo de comunidades urbanas en territorios transfronterizos**. Barra do Quaraí (Br.), Bella Unión (Ur.) y Monte Caseros (Arg.). Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 16-18 de setiembre de 2013.

ROCHEFORT, Nicole Diesbach de. Frontera: ¿muro divisorio o tejido de relaciones? In: **Estudios Fronterizos**, 3 (5), pp. 9-42, 2002.

ROITMAN, Janet. Productivity in the margins: the reconstitution of state power. In DAS, Veena; POOLE, Deborah. **Anthropology in the margins of the state**. Santa Fé, Oxford: School of American Research Press/James Currey, 2004.

RÓTULO, Daniel; Octavio Damiani. **El caso de la integración fronteriza Uruguay-Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares**. Departamento de Estudios Internacionales. Documento de Investigación Nº 61, Facultad de Administración y Ciencias Sociales Universidad ORT, Montevideo, Noviembre, 2010.

RUIZ, Olívia. Una reflexión sobre dos fronteras: los casos de Livramento-Rivera y Tijuana-San Diego. **Frontera Norte**, v. 10, n. 19, Tijuana, enero-junio de 1998.

SAHLINS, Peter. **Boundaries**. The making of France and Spain in the Pyrenees. Berkeley: University of California Press, 1989.

SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César; OI, Amanda Hildebrand. **Homicídios na faixa de fronteira do Brasil, 2000-2007**. (Relatório de Pesquisa do Projeto Violência e Fronteiras). FAPESP/CNPQ. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV/USP), 2011.

SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César; BALLESTEROS, Paula R. Violencia y fronteras en Brasil. In.: CARRIÓN, Fernando; ESPÍN, Johanna (Orgs.). **Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos**. Quito: FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Ecuador, 2011.

SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César. **Estado-Nação, fronteiras e margens: redesenhando os espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo**. Paper apresentado no GT 32- Violência e Sociedade, XV Congresso Brasileiro de Sociologia, Curitiba, 26 a 29 de julho de 2011.

SCHIAVONI, Gabriela. Las regiones sin historia: apuntes para una sociología de la frontera. **Revista Paraguaya de Sociología**, n. 100, p. 261-280, 1998.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SCHABBACH, Letícia M. **Tendências e preditores da criminalidade violenta no Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado) PPGS – UFRGS, Porto Alegre, 2007.

SERRALTA, Carmen Maria. **A fronteira onde Borges encontra o Brasil**. Porto Alegre: Movimento, 2011.

SILVA, Maurício Pinto da. **Ações de cooperação em saúde na fronteira Brasil/Uruguai: um estudo sobre o Comitê Binacional de Integração em Saúde de Santana do Livramento-Rivera**. (Dissertação) Mestrado. PPGPS, UCPEL, Pelotas, dezembro de 2009.

SILVA, Cláudia Puerta; RENDÓN, Juan Carlos Vélez. **Fronteras y reconfiguraciones regionales**. RISC, n.6. Bruxelas: Peter Lang, 2009.

SILVEIRA, Ada Cristina Machado da. A cobertura jornalística de fronteiriços e favelados: narrativas securitárias e imunização contra a diferença. **Intercom, Rev. Bras. Ciênc. Comun.**, São Paulo, v. 35, n. 1, June 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180958442012000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 mar. 2015.

SIMMEL, Georg. As grandes cidades e a vida do espírito (1903). **Mana**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, oct. 2005.

_____. **Sociología** – estudios sobre las formas de socialización. Buenos Aires: ESPASA-CALPE, 1939.

SOARES, Luiz E.; Miriam Guindani. Aspectos babélicos do debate contemporâneo sobre a questão criminal no Brasil. In: PINHO, Ana Cláudia de., DELUCHEY, Jean-François; GOMES, Marcus Alan de Melo (Coords.). **Tensões contemporâneas da repressão criminal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SOARES, Luiz E.; L. P. Carneiro. Os quatro nomes da violência: um estudo sobre éticas populares e cultura política. In: SOARES, Luiz Eduardo (org). **Violência e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

SOARES, Gláucio A. D; BATITUCCI, Eduardo C.; RIBEIRO, Ludmila. As mortes desiguais em Minas Gerais: gênero, idade, estado civil e raça nos homicídios registrados pelo Sistema de Informações de Mortalidade. In: CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (Orgs.). **Homicídios no Brasil**, Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SOUZA, Suzana de. A fronteira do sul: trocas e núcleos urbanos – uma aproximação histórica. In: LEHEN, A. et al (Org). **Fronteiras no Mercosul**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1994.

STEIMAN, Rebeca. **A geografia das cidades de fronteira**: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia). Dissertação. (Mestrado em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia/PPGG, Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.

TARRIUS, Alain. **La mondialisation par le bas**: les nouveaux nomades de l'économie souterraine. Paris : Balland, 2002.

TELLES, Vera da Silva.; KESSLER, Gabriel; AZAIS, Christian. **Ilegalismos, cidade e política**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

_____. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Aegvmentvm, 2010.

_____. Ilegalismos urbanos e a cidade. **Novos estud.** CEBRAP[online], n.84, p. 153-173, 2009.

TERENCIANI, Cirlani. **Interculturalidade e “cidades-gêmeas”**: novas configurações identitárias? Contribuciones a las Ciencias Sociales, febrero 2012. Disponível em: www.eumed.net/rev/cccss/18/

THEODOULOU, Stella Z.. The contemporary language of public policy: a starting point. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). **Public policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

THOPSOM, Edward P. **Costumes em comum**: estudos sobre a cultura popular tradicional do inglês. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

THODOROV, Tzvetan. **A vida em comum**: ensaio de antropologia geral. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

TURNER, F. J. **The significance of frontier in american history and other essays**. New York: Henry Holt and Company, 1994.

VARZEA, Affonso. **Limites meridionais**: as fronteiras com o Uruguai, Argentina e Paraguai do ponto de vista da geografia social. Rio de Janeiro: Alba, 1939.

_____. **Esboço de uma sociologia política das Ciências Sociais contemporâneas (1968-2010)**: a formação do campo da segurança pública e o debate criminológico no Brasil. Tese (Doutorado), PPGSociologia, USP, São Paulo, 2014.

VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. Violência, crime e punição nas Ciências Sociais do Brasil: memórias de um campo em formação. **Estud. sociol.**, Araraquara, v.17, n.33, p.571-576, 2012.

VAUGHAN, Barry. The civilizing process and the janus-face of modern punishment. **Theoretical Criminology**, v. 4, n. 1, p.71-91, 2000.

VEGA, Carlos Alba; LABAZÉE, Pascal. Regulação social e violência no universo da economia informal: o caso do centro histórico da Cidade do México. In: TELLES, Vera da Silva.; KESSLER, Gabriel; AZAIS, Christian. **Ilegalismos, cidade e política**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

VELASCO-GRACIET, Hélène. Les frontières et les géographes. **Géoconfluences**. 11 mar 2008. Disponível em: <http://geoconfluences.enslyon.fr/doc/typespace/frontier/FrontScient.htm#1>. Acesso em: 10 jan. 2015.

VELHO, Gilberto. **Individualismo e cultura**: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2010**: anatomia dos homicídios no Brasil. Instituto Sangari. Disponível em: <http://www.institutosangari.org.br/mapadaviolencia/MapaViolencia2010.pdf>.

_____. **Mapa da violência dos municípios brasileiros 2008**. Brasília: ITLA, Instituto Sangari, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, 2008.

WALTERS, William. Notes on the birth of the humanitarian border. In: BRÖCKLIN, Ulrich; KRASMANN, Susanne; LEMKE, Thomas. **Governmentality**: current issues and future callenges. New York, London: Routledge, 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Ed. UNB, 2009, v. 1.

_____. **Economia e sociedade**. Brasília: Ed. UNB, 2009, v. 2.

_____. A nação. In: GERH, H.H.; WRIGHT, Mills, C. (Orgs.). **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

WEBER, D.; RAUSH, J. M. **Where cultures meet**. Frontiers in Latin American history. Lanham: Jaguar Books on Latin American, 1994.

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. **Tempo Social**. Rev. Social. USP, S. Paulo, 9(1): 5-41, maio de 1997.

WINNICOTT, D. W. **Textos selecionados**: da pediatria à psicanálise. Tradução de Jane Russo. Coordenação e revisão técnica de Sérvulo Augusto Figueira. Revisão da terminologia médica de Érika M. Worobjow Almeida. 2 ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982. (Série Psicologia e Psicanálise).

ANEXO A – Acuerdo Brasil-Uruguay Repartido N° 1092

Acuerdo Brasil-Uruguay Repartido Nº 1092

BRASIL - URUGUAY

PERMISO DE RESIDENCIA, ESTUDIO Y TRABAJO PARA LOS NACIONALES FRONTERIZOS URUGUAYOS Y BRASILEÑOS

ARTÍCULO I

Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo

1. A los nacionales de una de las Partes, residentes en las localidades fronterizas enumeradas en el [Anexo](#) de Localidades Vinculadas, podrá ser concedido permiso para:

- a) residencia en la localidad vecina situada en el territorio de la otra Parte, a la cual queda vinculada según lo dispuesto por este Acuerdo;
- b) ejercicio del trabajo, oficio o profesión, con las consiguientes obligaciones y derechos correspondientes a la previsión social derivadas de los mismos;
- c) asistencia a establecimientos de enseñanza pública o privada;

2. Los derechos establecidos en este artículo se extienden a los jubilados y pensionistas.

3. La calidad de fronterizo podrá ser inicialmente otorgada por 5 (cinco) años, prorrogable por igual período, terminado el cual podrá ser concedida por tiempo indeterminado y valdrá, bajo cualquier circunstancia, exclusivamente, en los límites de la localidad para la que fue concedida.

ARTÍCULO II

Documento Especial de Fronterizo

1. A los individuos referidos en el artículo anterior se les podrá otorgar el documento especial de fronterizo, caracterizando dicha calidad.

2. La posesión del documento especial de fronterizo no exime del uso de los documentos de identidad ya establecidos en otros acuerdos vigentes entre ambas Partes.

ARTÍCULO III

Concesión

1. Compete a la Dirección Nacional de Migración del Uruguay y al Departamento de la Policía Federal del Brasil, respectivamente, conceder el documento especial de fronterizo.

2. En el documento especial de fronterizo constará la calidad de fronterizo y la localidad donde estará autorizado a ejercer los derechos previstos en este Acuerdo y otros requisitos establecidos por

convenio administrativo entre el Ministerio del Interior del Uruguay y el Ministerio de Justicia del Brasil.

3. El documento especial de fronterizo permite la residencia exclusivamente dentro de los límites territoriales de la localidad fronteriza a que se refiere.

4. Para la concesión del documento especial de fronterizo se exigirán:

- a) pasaporte u otro documento de identidad válido admitido por las Partes en otros acuerdos vigentes;
- b) comprobante de residencia en alguna de las localidades que constan en el [Anexo](#) del presente Acuerdo;
- c) documento relativo a procesos penales y antecedentes criminales en las localidades de residencia de los últimos 5 (cinco) años;
- d) dos fotografía tamaño 3 x 4 a color y recientes;
- e) comprobante de pago de la tasa respectiva.

5. No se podrá beneficiar de este Acuerdo quien hubiera sufrido condena penal o estuviera sometido a proceso penal en las Partes o en el exterior.

6. Mediante convenio administrativo entre el Ministerio del Interior del Uruguay y el Ministerio de Justicia del Brasil se podrá detallar o modificar la relación de documentos establecidos en el párrafo 4.

7. En el caso de los menores, la solicitud se formalizará por medio de representación o asistencia.

8. Para el otorgamiento del documento especial de fronterizo se aceptarán, igualmente, por ambas Partes, documentos redactados en español o portugués.

ARTÍCULO IV

Cancelación

1. La calidad de fronterizo será cancelada, en cualquier oportunidad, en que ocurriera alguna de las siguientes hipótesis:

- a) pérdida de la nacionalidad de una de las Partes;
- b) condena penal en cualquiera de las Partes o en el exterior;
- c) fraude o utilización de documentos falsos para su otorgamiento;
- d) obtención de otro status migratorio, o

- e) tentativa de ejercer los derechos previstos en este Acuerdo, fuera de los límites territoriales establecidos en el [Anexo](#).
- 2. La cancelación aparejará el retiro del documento especial de fronterizo por la autoridad que lo expidiera.
- 3. Las Partes, podrán establecer otras hipótesis de cancelación de la calidad de fronterizo.

ARTÍCULO V

Otros Acuerdos

- 1. El presente Acuerdo no modifica derechos ni obligaciones establecidos por otros acuerdos y tratados vigentes.
- 2. El presente Acuerdo no obsta a la aplicación, en las localidades que el mismo abarca, de otros tratados y acuerdos vigentes.
- 3. Este Acuerdo no se aplicará a aquellas localidades que no consten expresamente en su [Anexo de Localidades Vinculadas](#).

ARTÍCULO VI

Anexo de Localidades Vinculadas

- 1. La lista de localidades fronterizas y de las respectivas vinculaciones para la aplicación del presente Acuerdo es la que consta en el Anexo, pudiendo ser ampliada o reducida por intercambio de notas entre las Partes con 90 (noventa) días de antelación.
- 2. La ampliación de la lista establecida en el Anexo solamente podrá contemplar aquellas localidades situadas en una franja de hasta 20 (veinte) kilómetros de la frontera y de común acuerdo entre ambas Partes. La ampliación podrá contemplar la totalidad o parte de los derechos previstos en el [Artículo I](#).
- 3. Cada Parte podrá, según su criterio, suspender o cancelar unilateralmente la aplicación del presente Acuerdo en cualesquiera de las localidades que constan en el Anexo, por medio de nota diplomática, con treinta 30 (treinta) días de antelación. La cancelación o suspensión se podrá también referir a cualesquiera de los incisos del artículo I del presente Acuerdo.
- 4. La suspensión o cancelación de la aplicación de este Acuerdo, previstas en el inciso 3, no afecta la validez de los documentos especiales de fronterizo ya expedidos así como el ejercicio de los derechos originados por los mismos.

ARTÍCULO VII

Extinción de Penalidades

Quedan extinguidas las penalidades administrativas aplicadas o aplicables a la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, en razón de la permanencia irregular de las personas que hubieran ingresado hasta el 15 de marzo de 2002, en las localidades mencionadas en el Anexo.

ARTÍCULO VIII

Estímulo a la Integración

Cada una de las Partes podrá ser tolerante en cuanto al uso del idioma de la otra Parte por los beneficiarios de este Acuerdo cuando se dirijan a organismos o reparticiones públicas para reclamar o reivindicar los beneficios que surjan del mismo.

ARTÍCULO IX

Vigencia

Este Acuerdo entrará en vigor en la fecha de intercambio de los instrumentos de ratificación por las Partes.

ARTÍCULO X

Denuncia

El presente Acuerdo podrá ser denunciado por cualquiera de las Partes, por medio de comunicación escrita, transmitida por vía diplomática, con una antelación mínima de 90 (noventa) días.

ARTÍCULO XI

Solución de Controversias

Cualquier duda relacionada con la aplicación del presente Acuerdo será solucionada por medios diplomáticos con el respectivo intercambio de notas.

Hecho en Montevideo el 21 de agosto de 2002, en dos ejemplares originales, en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

 ANEXO DE LOCALIDADES VINCULADAS

Relación de Vinculación de Localidades Fronterizas

1. Chuy, 18 de Julio, La Coronilla y Barra del Chuy (Uruguay) a Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo y Barra do Chuí (Brasil)
2. Río Branco (Uruguay) a Jaguarao (Brasil)
3. Aceguá (Uruguay) a Aceguá (Brasil)
4. Rivera (Uruguay) a Santana do Livramento (Brasil)
5. Artigas (Uruguay) a Quaraí (Brasil)
6. Bella Unión (Uruguay) a Barra do Quaraí (Brasil)

ANEXO B – Decreto N° 6.731

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 6.731, DE 12 DE JANEIRO DE 2009.

Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, celebrado em Rio Branco, Uruguai, em 14 de abril de 2004.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e

Considerando que o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai celebraram, em Rio Branco, em 14 de abril de 2004, um Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos;

Considerando que o Congresso Nacional aprovou esse Acordo por meio do Decreto Legislativo nº 302, de 13 de julho de 2006;

Considerando que o Acordo entrou em vigor em 5 de outubro de 2008, nos termos de seu Artigo 19;

DECRETA:

Art. 1º O Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, celebrado em Rio Branco, Uruguai, em 14 de abril de 2004, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, assim como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do [art. 49, inciso I, da Constituição](#), acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 12 de janeiro de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ACORDO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
E A REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI SOBRE
COOPERAÇÃO POLICIAL EM MATÉRIA DE
INVESTIGAÇÃO, PREVENÇÃO E CONTROLE DE FATOS
DELITUOSOS

A República Federativa do Brasil e A República Oriental do Uruguai, adiante denominadas “Partes”: Desejosas de contribuir com o desenvolvimento das relações bilaterais; Interessadas em fortalecer a cooperação policial entre as autoridades competentes das Partes; De acordo com o espírito de amizade e cooperação manifestado pelas autoridades dos dois países no âmbito da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço: Acordam:

CAPÍTULO I

Abrangência do Acordo

Artigo 1

As Partes, para efeito do presente Acordo, por intermédio das autoridades policiais e no marco de suas respectivas jurisdições e competências, prestar-se-ão cooperação para prevenir e/ou investigar fatos delituosos, sempre que tais atividades não estejam reservadas pelas leis do Estado requerido a outras autoridades e que o solicitado não viole sua legislação processual ou de fundo.

Artigo 2

Para efeitos do presente Acordo entender-se-á por autoridades competentes as autoridades policiais compreendidas no Anexo I.

Artigo 3

1.A assistência e cooperação compreenderá as situações de interesse mútuo relacionadas com as tarefas de polícia , nas zonas limítrofes.

2.Considera-se compreendido na cooperação policial prevista neste Acordo, todo fato que constitua delito tanto no Estado requerente como no Estado requerido.

Artigo 4

A cooperação será prestada de conformidade com a legislação interna das Partes e compreenderá, nos termos do presente Acordo, a:

O intercâmbio de informações sobre atos preparatórios ou execução de delitos que possam interessar a outra Parte, bem como sobre o modus operandi detectado, documentações e certidões para o fim de prevenção de atos ilícitos.

A execução de atividades investigativas e diligências sobre situações ou pessoas imputadas ou presumivelmente vinculadas a fatos delituosos, que serão levadas a cabo pela Parte requerida.

CAPÍTULO II
Intercâmbio de Informações
Artigo 5

1. Cada uma das Partes designará um Coordenador Policial de Fronteira pertencentes às Autoridades Policiais, os quais:

Receberão e darão encaminhamento às solicitações de cooperação policial e intercâmbio de informações contempladas no presente Acordo;

Supervisionarão e avaliarão periodicamente o funcionamento dos mecanismos estabelecidos;

Planificarão e proporão às autoridades competentes de seus respectivos Estados os projetos necessários para fortalecer e alcançar uma maior eficácia das medidas contempladas neste Acordo.

2. Será de competência dos Coordenadores a entrega das informações solicitadas, cumprindo suas obrigações em conformidade com as instruções das Partes requerida e requerente, comunicando as autoridades competentes de seus respectivos Estados, sendo-lhes vedada qualquer atuação de forma independente.

Artigo 6

1. O intercâmbio de informação policial a que se refere o artigo precedente será feito através do Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do MERCOSUL (SISME), devendo em tal caso ser ratificado por documento original, firmado dentro dos 10 (dez) dias seguintes ao pedido inicial.

2. Até que se implemente o intercâmbio de informação referido acima, as solicitações serão enviadas aos respectivos Coordenadores Policiais de Fronteira por meio de telex, fac-símile, correio eletrônico ou similar.

3. O Coordenador Policial de Fronteira da Parte requerida dará seguimento à solicitação imprimindo o trâmite urgente, por meio dos mecanismos possíveis.

4. O Ministério da Justiça do Brasil e o Ministério do Interior do Uruguai informarão reciprocamente a designação dos Coordenadores Policiais de Fronteira, bem como as modificações que ocorram, mantendo informadas as Autoridades Policiais de seus respectivos países.

Artigo 7

A informação requerida nos termos do presente Acordo será prestada, de conformidade com as respectivas legislações, nas mesmas condições que as Partes proporcionem a suas próprias autoridades policiais.

Artigo 8

Sem prejuízo do disposto no Artigo 7, a autoridade competente da Parte requerida poderá aprazar o cumprimento da solicitação, ou condicioná-la, nos casos em que interfira com uma investigação em curso no âmbito de sua jurisdição.

Artigo 9

As Partes deverão:

A pedido da Parte requerente, manter o caráter confidencial da solicitação e de sua tramitação. Se não for possível tramitar a solicitação sem violar a confidencialidade, a Parte requerida informará a Parte requerente, que decidirá se mantém a solicitação.

Da mesma forma, a autoridade competente da Parte requerida poderá solicitar que a informação obtida a partir da solicitação tenha caráter confidencial. Neste caso, o requerente deverá respeitar tais condições. Se não puder aceitá-las comunicará à Parte requerida, que decidirá sobre a prestação ou não da colaboração.

Artigo 10

A pedido do Coordenador Policial de Fronteira da Parte requerente, o Coordenador da Parte requerida informará, com a brevidade possível, sobre o estágio de cumprimento da solicitação em trâmite.

Artigo 11

As autoridades policiais da Parte requerente, salvo consentimento prévio das autoridades da Parte requerida, somente poderá empregar a informação obtida em virtude do presente Acordo na investigação ou procedimento policial indicado na solicitação.

Artigo 12

A solicitação deverá ser redigida no idioma da Parte requerente e será acompanhada de tradução no idioma da Parte requerida. Por sua vez, as informações originadas como consequência da referida solicitação serão redigidas unicamente no idioma da Parte requerida.

CAPÍTULO III

Perseguição de Delinqüentes

Artigo 13

As autoridades policiais das Partes que, em seu próprio território, estejam perseguindo uma ou mais pessoas que para eludir a ação das autoridades ultrapassem o limite fronteiriço, poderão ingressar no território da outra Parte somente para o efeito de requerer à autoridade policial mais próxima o procedimento legal correspondente. De tal solicitação dever-se-á lavrar ata por escrito.

Artigo 14

Efetuada a detenção e/ou apreensão preventiva das pessoas motivo da perseguição, as autoridades policiais da Parte requerida comunicarão o fato, com urgência, às autoridades da Parte requerente. As pessoas detidas e/ou apreendidas preventivamente permanecerão nesta situação conforme as disposições legais estabelecidas no país de detenção.

Artigo 15

No desenvolvimento da investigação de um delito ou na vigilância de uma ou mais pessoas que tenham presumivelmente participado de um fato delituoso e que possam ser objeto de extradição, as autoridades policiais de uma das Partes poderão atuar como observadores no território da outra Parte, mediante prévia solicitação, devidamente autorizada.

CAPÍTULO IV

Disposições Finais

Artigo 16

O presente Acordo não restringirá a aplicação total ou parcial de outros que sobre a mesma matéria tiverem sido firmados ou venham a ser assinados entre as Partes, desde que suas cláusulas sejam mais favoráveis para fortalecer a cooperação mútua em assuntos vinculados às tarefas de polícia em zonas limítrofes.

Artigo 17

1. As controvérsias que surjam entre as Partes por motivo da aplicação, interpretação ou descumprimento das disposições contidas no presente Acordo, serão resolvidas por negociações diretas entre o Ministério da Justiça do Brasil e o Ministério do Interior do Uruguai, em um prazo de 90 (noventa) dias.

2. Se decorrido o prazo de 90 (noventa) dias a controvérsia não tiver sido resolvida através das negociações diretas mencionadas no parágrafo anterior deste artigo, ela será solucionada por via diplomática.

Artigo 18

As partes, através das Autoridades Policiais, se comprometem a estabelecer e manter, nas zonas de fronteira, os sistemas de comunicações mais adequados para os fins do presente Acordo.

Artigo 19

O presente Acordo entrará em vigor (60) sessenta dias após a data em que as Partes trocarem os respectivos instrumentos de ratificação.

Artigo 20

Quaisquer das Partes poderá denunciar o presente Acordo, mediante notificação escrita, por via diplomática. A denúncia surtirá efeito seis meses após a data de sua formalização.

Feito em Rio Branco, República Oriental do Uruguai, em 14 de abril de 2004, em dois exemplares originais, em português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Celso Amorim

Ministro de Estado da Relações Exteriores

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

Didier Opertti Badán

Ministro das Relações Exteriores

ANEXO I

ACORDO SOBRE COOPERAÇÃO POLICIAL NA INVESTIGAÇÃO, PREVENÇÃO E CONTROLE DE FATOS DELITUOSOS, ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

Coordenadores do Fronteira

- República Federativa do Brasil

Ministério da Justiça - Secretaria Nacional de Justiça

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede, sala 428

CEP 70064-900, Brasília - DF

- República Oriental do Uruguai

Ministério do Interior, Direção Nacional de Informação e Inteligência

Endereço: Maldonado 1121, Montevideu - Uruguai

ANEXO II

ACORDO SOBRE COOPERAÇÃO POLICIAL NA INVESTIGAÇÃO, PREVENÇÃO E CONTROLE DE FATOS DELITUOSOS, ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

Nome das Autoridades Policiais comprometidas com os termos do presente Acordo:

Pela República Federativa do Brasil:

- Polícia Federal do Brasil;
- Secretaria da Justiça e da Segurança do Estado do Rio Grande do Sul

Pela República Oriental do Uruguai

- Polícia Nacional do Uruguai.

ANEXO C – Decreto N° 85.064

Presidência da República

Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO N^o 85.064, DE 26 DE AGOSTO DE 1980.

Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 81, item III, da Constituição, DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art 1º - Este regulamento estabelece procedimentos a serem seguidos para a prática de atos que necessitem de assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional (CSN), na Faixa de Fronteira, considerada área indispensável à segurança nacional e definida pela [Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979](#), como a faixa interna de cento e cinquenta (150) quilômetros de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional.

Art 2º - O assentimento prévio será formalizado, em cada caso, em ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG/CSN), publicado no, Diário Oficial da União e comunicado ao órgão federal interessado.

Parágrafo único - A modificação ou a cassação das concessões ou autorizações já efetuadas também serão formalizadas, em cada caso, através de ato da SG/CSN, publicado no Diário Oficial da União.

Art 3º - Somente serão examinados pela SG/CSN os pedidos de assentimento prévio instruídos na forma deste regulamento.

Parágrafo único - Os pedidos serão apresentados aos órgãos federais indicados neste regulamento aos quais incumbirá:

- I - exigir do interessado a documentação prevista neste regulamento relativa ao objeto do pedido;
- II - emitir parecer conclusivo sobre o pedido, à luz da legislação específica;
- III - encaminhar o pedido à SG/CSN; e
- IV - adotar, após a decisão da SG/CSN, todas as providências cabíveis, inclusive as relativas à entrega, ao requerente, da documentação expedida por aquela Secretaria-Geral.

Art 4º - Das decisões denegatórias ou que implicarem modificação ou cassação de autorizações já concedidas, caberá recurso ao Presidente da República, no prazo de cento e vinte (120) dias, contados da sua publicação no Diário Oficial da União.

§ 1º - O recurso não terá efeito suspensivo salvo se o Presidente da República expressamente o determinar.

§ 2º - O recurso será apresentado à SG/CSN que a submeterá, nos sessenta (60) dias seguintes ao seu recebimento, ao Presidente da República.

CAPÍTULO II DA ALIENAÇÃO E CONCESSÃO DE TERRAS PÚBLICAS

Art 5º - Para a alienação e a concessão de terras públicas na Faixa de Fronteira, o processo terá início no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Art 6º - As empresas que desejarem adquirir terras públicas na Faixa de Fronteira deverão instruir seus pedidos com a cópia do estatuto ao contrato social e respectivas alterações além de outros documentos exigidos pela legislação agrária específica.

Art 7º - Os processos para a alienação ou concessão de terras públicas na Faixa de Fronteira serão remetidos pelo INCRA à SG/CSN, com o respectivo parecer, sendo restituídos aquela autarquia após apreciados.

CAPÍTULO III DOS SERVIÇOS DE RÁDIODIFUSÃO

Art 8º - Para a execução dos serviços de radiodifusão de sons e radiodifusão de sons e imagens, na Faixa de Fronteira, serão observadas as prescrições gerais da legislação específica de radiodifusão e o processo terá início no Departamento Nacional de Telecomunicações (DENTEL).

Art 9º - O assentimento prévio do CSN, para a instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens, será necessário apenas na hipótese de as estações geradoras se localizarem dentro da Faixa de Fronteira.

Art 10. - Na hipótese do artigo anterior, as empresas deverão fazer constar expressamente de seus estatutos ou contratos sociais que:

- I - O capital social, na sua totalidade, pertencerá sempre a pessoas físicas brasileiras;
- II- O quadro do pessoal será sempre constituído, ao menos, de dois terços (2/3) de trabalhadores brasileiros;
- III - a responsabilidade e a orientação intelectual e administrativa da empresa caberão somente a brasileiros natos;
- IV - as cotas ou ações representativas do capital social serão inalienáveis e incaucionáveis a estrangeiros ou a pessoas jurídicas; e
- V - a empresa não poderá efetuar nenhuma alteração do seu instrumento social sem prévia autorização dos órgãos competentes.

Parágrafo único - As empresas constituídas sob a forma de sociedade anônima deverão, ainda, fazer constar em seu estatuto social, que as ações representativas do capital social serão sempre nominativas.

Art 11. - As empresas pretendentes à execução dos serviços de radiodifusão, na Faixa de Fronteira, deverão instruir suas propostas com os seguintes documentos, além dos exigidos pela legislação específica de radiodifusão:

- I - cópia dos atos constitutivos (se ainda em formação) ou cópia do estatuto, contrato social e respectivas alterações (se empresa já constituída), em que constem as cláusulas mencionadas no artigo anterior;
- II - prova de nacionalidade de todos os administradores ou sócios-cotistas (cópia da Certidão de Nascimento para os solteiros; cópia da Certidão de Casamento para os casados; cópia da Certidão de Casamento, com respectiva averbação, para os desquitados ou separados judicialmente ou divorciados e cópia da Certidão de Casamento e de Óbito do cônjuge, para os viúvos);
- III - prova de estarem em dia com as suas obrigações referentes ao Serviço Militar de todos os administradores ou sócios-cotistas; e
- IV - prova de estarem em dia com as suas obrigações relacionadas com a Justiça Eleitoral de todos os administradores ou sócios-cotistas.

Parágrafo único - As empresas constituídas sob a forma de sociedade anônima deverão, ainda, apresentar relação nominal dos acionistas, com os respectivos números de ações.

Art 12 - O procedimento para a obtenção do assentimento prévio do CSN, pelas empresas de radiodifusão, será o seguinte:

- I - para empresas em formação ou para aquelas que desejarem, pela primeira vez, executar o serviço na Faixa de Fronteira - requerimento instruído com os documentos exigidos pela legislação específica de radiodifusão e os mencionados no artigo anterior, dirigido ao DENTEL que, após emitir parecer, encaminhará o respectivo processo à SG/CSN, para apreciação e posterior restituição àquele Departamento; e
- II - para empresas que já possuem o assentimento prévio para executar o serviço na Faixa de Fronteira e que desejem efetuar alteração em seu instrumento social, para posterior registro, referente a alteração do objeto social; mudança do nome comercial ou endereço da sede; eleição de novo administrador; admissão de novo sócio-cotista; transformação, incorporação, fusão e cisão; ou reforma total dos estatutos ou contrato social requerimento instruído com os documentos exigidos pela legislação específica de radiodifusão, a proposta de alteração estatutária ou contratual e as cópias dos documentos pessoais, mencionados no art. 11, dos novos administradores ou sócios-cotistas, quando for o caso, dirigido ao DENTEL, seguindo-se o processamento descrito no item I.

Parágrafo único - Caberá ao DENTEL o encaminhamento dos atos constitutivos, instrumentos sociais e respectivas alterações estatutárias e contratuais à empresa requerente, para posterior registro nas Juntas Comerciais dos Estados e Territórios Federais.

Art 13 - Às Universidades e Fundações que desejarem executar os serviços de radiodifusão na Faixa de Fronteira, serão aplicadas, no que couber, as disposições deste regulamento.

CAPÍTULO IV DAS ATIVIDADES DE MINERAÇÃO

Art 14 - Para a execução das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, na Faixa de Fronteira, serão obedecidas as prescrições gerais da legislação específica de mineração e o processo terá início no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

Art 15 - Entende-se por empresa de mineração, para os efeitos deste regulamento, a firma ou sociedade constituída e domiciliada no País, qualquer que seja a sua forma jurídica e entre cujos objetivos esteja o de realizar a pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento dos recursos minerais no território nacional.

§ 1º - Os componentes da firma ou sociedade a que se refere o presente artigo podem ser pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, mas nominalmente, representadas no ato, constitutivo da empresa.

§ 2º - No caso de pessoa física ou empresa individual, só a brasileiro será permitido o estabelecimento ou exploração das atividades previstas neste capítulo.

§ 3º - É vedada a delegação de poderes direção ou gerência a estrangeiro, ainda que por procuração outorgada pela sociedade ou empresa individual.

Art 16 - O assentimento prévio do CSN, para a execução das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, será necessário:

- I - para as empresas que se estabelecerem na Faixa de Fronteira; e
- II - para as empresas que irão operar dentro da Faixa de Fronteira.

Art 17 - Nas hipóteses do artigo anterior, as empresas deverão fazer constar expressamente de seus estatutos ou contratos sociais que:

- I - pelo menos 51% (cinquenta e um por cento) do capital pertencerá sempre a brasileiros;
- II- o quadro de pessoal será sempre constituído de, pelo menos, 2/3 (dois terços) de trabalhadores brasileiros; e
- III - a administração ou gerência caberá sempre a maioria de brasileiros, assegurados a estes poderes predominantes.

Parágrafo único - As empresas constituídas sob a forma de sociedade anônima deverão, ainda, fazer constar em seu estatuto social que as ações representativas do capital social revestirão sempre a forma nominativa.

Art 18. - As empresas individuais deverão fazer constar em suas declarações de firmas que:

- I - o quadro de pessoal será sempre constituído de, pelo menos, 2/3 (dois terços) de trabalhadores brasileiros; e
- II - a administração ou a gerência caberá sempre a brasileiros.

Art 19. - As sociedades enquadradas no art. 16 deverão instruir seus pedidos com os seguintes documentos, além dos exigidos pela legislação específica de mineração:

- I - cópia dos atos constitutivos (se ainda em formação) ou cópia do estatuto, contrato social e respectivas alterações (se empresa já constituída), em que constem as cláusulas mencionadas no art. 17;
- II - prova de nacionalidade de todos os administradores ou sócios-cotistas (cópia da Certidão de Nascimento para os solteiros; cópia da Certidão de Casamento para os casados; cópia da Certidão de Casamento, com respectiva averbação, para os desquitados ou separados judicialmente ou divorciados e cópia da Certidão de Casamento e de Óbito do cônjuge, para os viúvos);
- III - prova de estarem em dia com as suas obrigações referentes ao Serviço Militar de todos os administradores ou sócios-cotistas; e
- IV - prova de estarem em dia com as suas obrigações relacionadas com a Justiça Eleitoral de todos os administradores ou sócios-cotistas.

Parágrafo único - As empresas constituídas sob a forma de sociedade anônima deverão, ainda, apresentar relação nominal, contendo a nacionalidade e número de ações de todos os acionistas.

Art 20 - As pessoas físicas ou empresas individuais deverão instruir seus pedidos com os seguintes documentos, além dos exigidos pela legislação específica de mineração:

- I - cópia da declaração de firma, em que constem as cláusulas mencionadas no art. 18, quando empresa, individual;
- II - cópia da Certidão de Nascimento ou de Casamento, conforme o caso;
- III - prova de estarem em dia com as suas obrigações referentes ao Serviço Militar; e
- IV - prova de estarem em dia com as suas obrigações relacionadas com a Justiça Eleitoral.

Art 21 - O procedimento para a obtenção do assentimento prévio do CSN, pelas empresas de mineração, será o seguinte:

- I - para empresas em formação ou para aquelas que desejarem, pela primeira vez, executar as atividades na Faixa de Fronteira - requerimento instruído com os documentos exigidos pela legislação específica de mineração e os mencionados nos artigos 19 ou 20, conforme o caso, dirigido ao DNPM que, após emitir parecer, encaminhará o respectivo processo à SG/CSN, para apreciação e posterior restituição àquele Departamento; e
- II - para empresas que já possuem o assentimento prévio para executar as atividades na Faixa de Fronteira e que desejem efetuar alteração em seu instrumento social, para posterior registro, referente a alteração do objeto social; mudança do nome comercial ou endereço da sede; eleição ou substituição de diretores na administração ou gerência; alteração nas atribuições e competências de administradores; modificação na participação do capital social; aumento de capital social nos casos de emissão e/ou subscrição pública ou particular de ações; mudança na forma das ações; entrada ou retirada de novos acionistas; transformação, incorporação, fusão e cisão; retirada e/ou admissão de sócios-cotistas; ou reforma total dos estatutos ou contrato social - requerimento instruído com os documentos exigidos pela legislação específica de mineração a proposta de alteração estatutária ou

contratual e as cópias dos documentos pessoais mencionados no art. 19 dos novos administradores ou sócios-cotistas, quando for o caso, dirigido ao DNPM, seguindo-se o processamento descrito no Item I.

Parágrafo único - Caberá ao DNPM o encaminhamento dos atos constitutivos, instrumentos sociais e respectivas alterações estatutárias e contratuais à empresa requerente, para posterior registro nas Juntas Comerciais dos Estados e Territórios Federais.

CAPÍTULO V DA COLONIZAÇÃO E LOTEAMENTOS RURAIS

Art 22 - Para a execução das atividades de colonização e loteamentos rurais, na Faixa de Fronteira, serão observadas as prescrições gerais da legislação agrária específica e o processo terá início no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Art 23 - Entende-se por empresa particular de colonização, para os efeitos deste regulamento, as pessoas físicas ou jurídicas, estas constituídas e domiciliadas no País, que tiverem por finalidade executar programa de valorização de área ou distribuição, de terras.

§ 1º - No caso de pessoa física ou empresa individual, só a brasileiro será permitido executar as atividades previstas neste artigo.

§ 2º - É vedada a delegação de poderes de direção ou gerência a estrangeiro, ainda que por procuração outorgada pela sociedade ou empresa individual.

Art 24 - O assentimento prévio do CSN para a execução das atividades de colonização e loteamentos rurais, na Faixa de Fronteira, será necessário:

- I - na alienação de terras públicas, para a empresa vencedora de licitação publicada no Diário Oficial da União; e
- II- na alienação de terras particulares, para as empresas que as desejarem adquirir, quando da apresentação dos respectivos projetos.

Art 25 - Nas hipóteses do artigo anterior, as empresas deverão fazer constar de seus estatutos ou contratos sociais as cláusulas mencionadas nos artigos 17 ou 18, conforme o caso.

Art 26 - As empresas enquadradas no art. 24 deverão instruir seus processos com os documentos discriminados nos artigos 19 ou 20, conforme o caso.

Art 27 - As empresas de colonização e loteamento rurais que já possuem autorização para operar na Faixa de Fronteira necessitarão do assentimento prévio do CSN para efetuarem alterações em seu instrumento social, para posterior registro nos casos previstos no item II do art. 21.

Art 28 - Após instruídos pelo INCRA, os processos de colonização e loteamentos rurais, na Faixa de Fronteira, serão encaminhados a SG/CSN para apreciação e posterior restituição àquela autarquia.

Parágrafo único - Caberá ao INCRA o encaminhamento dos atos constitutivos, instrumentos sociais e respectivas alterações estatutárias e contratuais à empresa requerente, para posterior registro nas Juntas Comerciais dos Estados e Territórios Federais.

CAPÍTULO VI
DAS TRANSAÇÕES COM IMÓVEIS RURAIS, ENVOLVENDO ESTRANGEIROS

Art 29. - Os negócios jurídicos que, direta ou indiretamente, implicarem obtenção da posse, do domínio ou de qualquer outro direito real sobre imóvel rural situado na Faixa de Fronteira, dependerão do assentimento prévio do CSN e o processo terá início no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), quando adquirente de titularidade daqueles direitos:

- I - pessoa física estrangeira residente no Brasil;
- II - pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no País; ou
- III - pessoa jurídica brasileira da qual participe, a qualquer título, detendo a maioria de seu capital social, pessoa física estrangeira aqui não residente ou pessoa jurídica estrangeira sediada no exterior.

Art 30. - As pessoas jurídicas referidas nos itens II e III do artigo anterior somente poderão obter o assentimento prévio quando o imóvel rural pretendido se destinar a implantação de projeto agrícola, pecuário, industrial ou de colonização, vinculado aos seus objetivos estatutários.

Art 31. - As pessoas físicas estrangeiras que desejarem adquirir imóvel rural, na Faixa de Fronteira, deverão instruir seus pedidos com os seguintes documentos, além dos exigidos pela legislação agrária específica:

- I - cópia da Carteira de Identidade para Estrangeiro;
- II - declaração do interessado, de que não está respondendo a inquérito ou ação penal, nem foi condenado pela justiça de seu País ou do Brasil;
- III - prova de propriedade do imóvel pretendido, incluindo sua cadeia dominial; e
- IV - cópia do Certificado de Cadastro do INCRA, referente ao exercício em vigor.

Parágrafo único - No texto do requerimento para a aquisição do imóvel rural, o interessado deverá declarar sua residência e o endereço para correspondência.

Art 32 - As pessoas jurídicas estrangeiras referidas nos itens II e III do art. 29 que desejarem adquirir imóvel rural, na Faixa de Fronteira, deverão instruir seus pedidos com os seguintes documentos, além dos exigidos pela legislação agrária específica:

- I - cópia do estatuto ou contrato social da empresa;
- II - autorização para a peticionária funcionar no Brasil, em se tratando de empresa estrangeira;
- III - cópias dos atos de eleição da diretoria e da alteração do nome comercial da empresa, se for o caso;
- IV - relação nominal, contendo a nacionalidade e número de ações dos acionistas da empresa, quando se tratar de sociedade anônima, em se tratando de empresa brasileira;
- V - prova de propriedade do imóvel pretendido, incluindo sua cadeia dominial; e

VI - cópia do Certificado de Cadastro do INCRA, referente ao exercício em vigor.

Art 33 - Os processos para transação de imóveis rurais com estrangeiros, na Faixa de Fronteira, serão remetidos pelo INCRA à SG/CSN, com o respectivo parecer, sendo restituídos àquela autarquia após apreciados.

CAPÍTULO VII DA PARTICIPAÇÃO DE ESTRANGEIROS EM PESSOA JURÍDICA BRASILEIRA

Art 34 - A participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica brasileira que seja titular de direito real sobre imóvel rural localizado na Faixa de Fronteira, dependerá do assentimento prévio do CSN.

§ 1º - São direitos reais, assim definidos no Código Civil Brasileiro, além da propriedade e da posse, a enfiteuse ou aforamento, as servidões, o usufruto, o uso, a habitação, as rendas expressamente constituídas sobre imóveis, a anticrese e a hipoteca.

§ 2º - A pessoa jurídica que desrespeitar a exigência deste artigo sujeitar-se-á à dissolução, na forma da legislação pertinente.

Art 35 - Para a lavratura e o registro de escritura de alienação ou de constituição de direito real, que tiver por objeto imóvel rural situado na Faixa de Fronteira, em que o outorgado for pessoa jurídica, será indispensável verificar se dela participa, como sócio ou acionista, pessoa física ou jurídica estrangeira.

Parágrafo único - A verificação de que trata este artigo far-se-á da seguinte maneira:

- I - em se tratando de sociedade anônima - à vista da relação nominal dos acionistas, contendo a nacionalidade, o número de ações com direito a voto e a soma das participações, a qual deverá coincidir com o capital declarado no estatuto social da empresa; a relação será firmada pelos diretores da empresa, responsáveis pela exação da informação, com a declaração de que foi feita de conformidade com os dados existentes no Livro de Registro de Ações da sociedade; e
- II - em se tratando de sociedade de outro tipo - à vista do contrato social e de suas alterações.

Art 36 - O assentimento prévio para os atos previstos neste capítulo será dado mediante solicitação do interessado à SG/CSN.

CAPÍTULO VIII DO AUXÍLIO FINANCEIRO AOS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA

Art 37 - Para habilitar-se ao auxílio financeiro destinado à execução de obras públicas, previsto no art. 9º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, os municípios total ou parcialmente localizados na Faixa de Fronteira deverão, até 31 de julho do ano anterior ao da concessão, encaminhar à SG/CSN dados sucintos sobre a obra que pretendem realizar e seu orçamento estimado.

Parágrafo único - Em casos especiais, devidamente justificados, poderá ser concedido auxílio para aquisição de máquinas e equipamentos.

Art 38 - A SG/CSN estudará os pedidos de auxílio e, a partir de 1º de setembro, informará às Prefeituras Municipais da concessão ou não do auxílio solicitado.

Art 39 - Os recursos serão repassados diretamente às Prefeituras Municipais por intermédio da agência do Banco do Brasil S.A.

Art 40 - A aplicação dos recursos está sujeita a comprovação perante o Tribunal de Contas da União, por Intermédio da SG/CSN.

§ 1º - O emprego dos recursos limitar-se-á no exercício financeiro em que foram concedidos, podendo ser aproveitados no exercício imediato, como Restos a Pagar, desde que devidamente empenhados no exercício do recebimento.

§ 2º - Enquanto as prestações de contas não forem apresentadas, as Prefeituras Municipais não estarão habilitadas ao recebimento de auxílios posteriores.

Art 41 - A SG/CSN baixará instruções detalhadas, visando a orientar as Prefeituras Municipais quanto à habilitação e repasse dos auxílios, aplicação dos recursos e prestação de contas.

CAPÍTULO IX DA INSCRIÇÃO NOS ÓRGÃOS DO REGISTRO DO COMÉRCIO

Art 42 - As Juntas Comerciais dos Estados e dos Territórios Federais exigirão prova do assentimento prévio de CSN nos seguintes casos:

- I - execução dos serviços de radiodifusão, de que trata o Capítulo III:
 - a) para inscrição dos atos constitutivos, estatutos ou contratos sociais das empresas que desejarem, pela primeira vez, executar o serviço na Faixa de Fronteira; e
 - b) para inscrição das alterações nos instrumentos sociais, listadas no Item II do art. 12; e
- II - execução das atividades de mineração, de que trata o Capítulo IV e de colonização e loteamentos rurais, de que trata o Capítulo V:

a).para inscrição dos atos constitutivos, declarações de firma, estatutos ou contratos sociais das empresas que desejarem, pela primeira vez, executar as atividades na Faixa de Fronteira; e

b) para inscrição das alterações nos instrumentos sociais, listadas no item II do art. 21.

Art 43 - A abertura de filiais, agências, sucursais, postos ou quaisquer outros estabelecimentos com poder de representação ou mandato da matriz, na Faixa de Fronteira, relacionados com a prática de atos que necessitam do assentimento prévio, implicará o cumprimento das prescrições deste regulamento.

Art 44 - Será dispensado ato formal da SG/CSN, nos casos de dissolução, liquidação ou extinção das empresas que obtiveram o assentimento prévio para exercerem atividades na Faixa de Fronteira, na forma deste regulamento, cabendo ao Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC) comunicar tais ocorrências àquela Secretaria-Geral, para fins de controle.

CAPÍTULO X DISPOSIÇÕES GERAIS

Art 45 - As entidades da administração indireta, da União, dos Estados e dos Municípios, aplicam-se, no que couber, as disposições deste regulamento, não lhes sendo exigível, porém, que adotem para suas ações a forma nominativa.

Art 46 - Os Cartórios de Notas e de Registro de Imóveis exigirão prova do assentimento prévio do CSN para as transações com imóveis rurais, envolvendo estrangeiros, de que trata o Capítulo VI e obedecidas as prescrições da legislação que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil.

Art 47 - Trimestralmente, os Cartórios de Registro de Imóveis remeterão à Corregedoria da Justiça Estadual a que estiverem subordinados ou à Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, à repartição estadual do INCRA e à SG/CSN, relação das aquisições de imóveis rurais por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, situados na Faixa de Fronteira, do qual constarão os seguintes dados:

- I - menção do documento de identidade das partes contratantes ou dos respectivos atos constitutivos, se pessoas jurídicas;
- II - memorial descritivo do imóvel, com área, características, limites e confrontações; e
- III - transcrição da autorização do órgão competente.

Art 48 - A SG/CSN solicitará, das autoridades e órgãos competentes, a instauração de inquérito destinado a apurar as infrações ao disposto neste regulamento.

Art 49 - Os atos previstos neste regulamento, se praticados sem o assentimento prévio do CSN, serão nulos de pleno direito e sujeitarão os responsáveis à multa de até vinte por cento (20%) do valor declarado do negócio irregularmente realizado.

Art 50 - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 26 de agosto de 1980; 159º da Independência e 92º da República.

JOÃO FIGUEIREDO

Danilo Venturini

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 27.8.1980

ANEXO D – Decreto N° 7.496

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 6.731, DE 12 DE JANEIRO DE 2009.

Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, celebrado em Rio Branco, Uruguai, em 14 de abril de 2004.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e

Considerando que o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai celebraram, em Rio Branco, em 14 de abril de 2004, um Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos;

Considerando que o Congresso Nacional aprovou esse Acordo por meio do Decreto Legislativo nº 302, de 13 de julho de 2006;

Considerando que o Acordo entrou em vigor em 5 de outubro de 2008, nos termos de seu Artigo 19;

DECRETA:

Art. 1º O Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, celebrado em Rio Branco, Uruguai, em 14 de abril de 2004, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, assim como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do [art. 49, inciso I, da Constituição](#), acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 12 de janeiro de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ACORDO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
E A REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI
SOBRE COOPERAÇÃO POLICIAL EM MATÉRIA DE
INVESTIGAÇÃO, PREVENÇÃO E CONTROLE DE FATOS
DELITUOSOS

A República Federativa do Brasil

e

A República Oriental do Uruguai,
adiante denominadas “Partes”:

Desejosas de contribuir com o desenvolvimento das relações bilaterais;

Interessadas em fortalecer a cooperação policial entre as autoridades competentes das Partes;

De acordo com o espírito de amizade e cooperação manifestado pelas autoridades dos dois países no âmbito da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço: Acordam:

CAPÍTULO I

Abrangência do Acordo

Artigo 1

As Partes, para efeito do presente Acordo, por intermédio das autoridades policiais e no marco de suas respectivas jurisdições e competências, prestar-se-ão cooperação para prevenir e/ou investigar fatos delituosos, sempre que tais atividades não estejam reservadas pelas leis do Estado requerido a outras autoridades e que o solicitado não viole sua legislação processual ou de fundo.

Artigo 2

Para efeitos do presente Acordo entender-se-á por autoridades competentes as autoridades policiais compreendidas no Anexo I.

Artigo 3

1.A assistência e cooperação compreenderá as situações de interesse mútuo relacionadas com as tarefas de polícia, nas zonas limítrofes.

2.Considera-se compreendido na cooperação policial prevista neste Acordo, todo fato que constitua delito tanto no Estado requerente como no Estado requerido.

Artigo 4

A cooperação será prestada de conformidade com a legislação interna das Partes e compreenderá, nos termos do presente Acordo, a:

O intercâmbio de informações sobre atos preparatórios ou execução de delitos que possam interessar a outra Parte, bem como sobre o modus operandi detectado, documentações e certidões para o fim de prevenção de atos ilícitos.

A execução de atividades investigativas e diligências sobre situações ou pessoas imputadas ou presumivelmente vinculadas a fatos delituosos, que serão levadas a cabo pela Parte requerida.

CAPÍTULO II

Intercâmbio de Informações

Artigo 5

1.Cada uma das Partes designará um Coordenador Policial de Fronteira pertencentes às Autoridades Policiais, os quais:

Receberão e darão encaminhamento às solicitações de cooperação policial e intercâmbio de informações contempladas no presente Acordo;

Supervisionarão e avaliarão periodicamente o funcionamento dos mecanismos estabelecidos;

Planificarão e proporão às autoridades competentes de seus respectivos Estados os projetos necessários para fortalecer e alcançar uma maior eficácia das medidas contempladas neste Acordo.

2.Será de competência dos Coordenadores a entrega das informações solicitadas, cumprindo suas obrigações em conformidade com as instruções das Partes requerida e requerente, comunicando as autoridades competentes de seus respectivos Estados, sendo-lhes vedada qualquer atuação de forma independente.

Artigo 6

1.O intercâmbio de informação policial a que se refere o artigo precedente será feito através do Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do MERCOSUL (SISME), devendo em tal caso ser ratificado por documento original, firmado dentro dos 10 (dez) dias seguintes ao pedido inicial.

2.Até que se implemente o intercâmbio de informação referido acima, as solicitações serão enviadas aos respectivos Coordenadores Policiais de Fronteira por meio de telex, fac-símile, correio eletrônico ou similar.

3.O Coordenador Policial de Fronteira da Parte requerida dará seguimento à solicitação imprimindo o trâmite urgente, por meio dos mecanismos possíveis.

4.O Ministério da Justiça do Brasil e o Ministério do Interior do Uruguai informarão reciprocamente a designação dos Coordenadores Policiais de Fronteira, bem como as modificações que ocorram, mantendo informadas as Autoridades Policiais de seus respectivos países.

Artigo 7

A informação requerida nos termos do presente Acordo será prestada, de conformidade com as respectivas legislações, nas mesmas condições que as Partes proporcionem a suas próprias autoridades policiais.

Artigo 8

Sem prejuízo do disposto no Artigo 7, a autoridade competente da Parte requerida poderá aprazar o cumprimento da solicitação, ou condicioná-la, nos casos em que interfira com uma investigação em curso no âmbito de sua jurisdição.

Artigo 9

As Partes deverão:

A pedido da Parte requerente, manter o caráter confidencial da solicitação e de sua tramitação. Se não for possível tramitar a solicitação sem violar a confidencialidade, a Parte requerida informará a Parte requerente, que decidirá se mantém a solicitação.

Da mesma forma, a autoridade competente da Parte requerida poderá solicitar que a informação obtida a partir da solicitação tenha caráter confidencial. Neste caso, o requerente deverá respeitar tais condições. Se não puder aceitá-las comunicará à Parte requerida, que decidirá sobre a prestação ou não da colaboração.

Artigo 10

A pedido do Coordenador Policial de Fronteira da Parte requerente, o Coordenador da Parte requerida informará, com a brevidade possível, sobre o estágio de cumprimento da solicitação em trâmite.

Artigo 11

As autoridades policiais da Parte requerente, salvo consentimento prévio das autoridades da Parte requerida, somente poderá empregar a informação obtida em virtude do presente Acordo na investigação ou procedimento policial indicado na solicitação.

Artigo 12

A solicitação deverá ser redigida no idioma da Parte requerente e será acompanhada de tradução no idioma da Parte requerida. Por sua vez, as informações originadas como consequência da referida solicitação serão redigidas unicamente no idioma da Parte requerida.

CAPÍTULO III

Perseguição de Delinquentes

Artigo 13

As autoridades policiais das Partes que, em seu próprio território, estejam perseguindo uma ou mais pessoas que para eludir a ação das autoridades ultrapassem o limite fronteiriço, poderão

ingressar no território da outra Parte somente para o efeito de requerer à autoridade policial mais próxima o procedimento legal correspondente. De tal solicitação dever-se-á lavrar ata por escrito.

Artigo 14

Efetuada a detenção e/ou apreensão preventiva das pessoas motivo da perseguição, as autoridades policiais da Parte requerida comunicarão o fato, com urgência, às autoridades da Parte requerente. As pessoas detidas e/ou apreendidas preventivamente permanecerão nesta situação conforme as disposições legais estabelecidas no país de detenção.

Artigo 15

No desenvolvimento da investigação de um delito ou na vigilância de uma ou mais pessoas que tenham presumivelmente participado de um fato delituoso e que possam ser objeto de extradição, as autoridades policiais de uma das Partes poderão atuar como observadores no território da outra Parte, mediante prévia solicitação, devidamente autorizada.

CAPÍTULO IV Disposições Finais Artigo 16

O presente Acordo não restringirá a aplicação total ou parcial de outros que sobre a mesma matéria tiverem sido firmados ou venham a ser assinados entre as Partes, desde que suas cláusulas sejam mais favoráveis para fortalecer a cooperação mútua em assuntos vinculados às tarefas de polícia em zonas limítrofes.

Artigo 17

1. As controvérsias que surjam entre as Partes por motivo da aplicação, interpretação ou descumprimento das disposições contidas no presente Acordo, serão resolvidas por negociações diretas entre o Ministério da Justiça do Brasil e o Ministério do Interior do Uruguai, em um prazo de 90 (noventa) dias.

2. Se decorrido o prazo de 90 (noventa) dias a controvérsia não tiver sido resolvida através das negociações diretas mencionadas no parágrafo anterior deste artigo, ela será solucionada por via diplomática.

Artigo 18

As partes, através das Autoridades Policiais, se comprometem a estabelecer e manter, nas zonas de fronteira, os sistemas de comunicações mais adequados para os fins do presente Acordo.

Artigo 19

O presente Acordo entrará em vigor (60) sessenta dias após a data em que as Partes trocarem os respectivos instrumentos de ratificação.

Artigo 20

Quaisquer das Partes poderá denunciar o presente Acordo, mediante notificação escrita, por via diplomática. A denúncia surtirá efeito seis meses após a data de sua formalização.

Feito em Rio Branco, República Oriental do Uruguai, em 14 de abril de 2004, em dois exemplares originais, em português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Celso Amorim
Ministro de Estado da Relações Exteriores

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

Didier Opertti Badán
Ministro das Relações Exteriores

ANEXO I

ACORDO SOBRE COOPERAÇÃO POLICIAL NA INVESTIGAÇÃO,
PREVENÇÃO E CONTROLE DE FATOS DELITUOSOS,
ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A
REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

Coordenadores do Fronteira

- República Federativa do Brasil

Ministério da Justiça - Secretaria Nacional de Justiça

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede, sala 428

CEP 70064-900, Brasília - DF

- República Oriental do Uruguai

Ministério do Interior, Direção Nacional de Informação e Inteligência

Endereço: Maldonado 1121, Montevideu - Uruguai

ANEXO II

ACORDO SOBRE COOPERAÇÃO POLICIAL NA INVESTIGAÇÃO,
PREVENÇÃO E CONTROLE DE FATOS DELITUOSOS,
ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPÚBLICA
ORIENTAL DO URUGUAI

Nome das Autoridades Policiais comprometidas com os termos do presente Acordo:

Pela República Federativa do Brasil:

- Polícia Federal do Brasil;
- Secretaria da Justiça e da Segurança do Estado do Rio Grande do Sul

Pela República Oriental do Uruguai

- Polícia Nacional do Uruguai.

ANEXO E – Lei Nº 13.723

18/05/2015

L12723

CASA CIVIL

Presidência da República

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 12.723, DE 9 DE OUTUBRO DE 2012.

Altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, que dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências, para autorizar a [Mensagem de veto](#) instalação de lojas francas em Municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras e para aplicar penalidade aos responsáveis dos órgãos da administração direta ou indireta que dolosamente realizarem importação ao desamparo de guia de importação.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O [Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976](#), passa a vigorar acrescido do seguinte art. 15-A:

["Art. 15-A.](#) Poderá ser autorizada a instalação de lojas francas para a venda de mercadoria nacional ou estrangeira contra pagamento em moeda nacional ou estrangeira.

§ 1º A autorização mencionada no caput deste artigo poderá ser concedida às sedes de Municípios caracterizados como cidades gêmeas de cidades estrangeiras na linha de fronteira do Brasil, a critério da autoridade competente.

§ 2º A venda de mercadoria nas lojas francas previstas neste artigo somente será autorizada à pessoa física, obedecidos, no que couberem, as regras previstas no art. 15 e demais requisitos e condições estabelecidos pela autoridade competente." Art. 2º (VETADO).

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 9 de outubro de 2012; 191º da Independência e 124º da República.

DILMA ROUSSEFF
José Eduardo Cardozo
Luís Inácio Lucena Adams

Este texto não substitui o publicado no DOU de 10.10.2012