



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CAMPUS DE JACAREZINHO - PR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA**

FERNANDO CESAR MENDES BARBOSA

**TRABALHADOR NAS FRONTEIRAS: RELAÇÕES DE
TRABALHO E CIDADANIA NAS DINÂMICAS SOCIAIS DA
FRONTEIRA TRINACIONAL**

**JACAREZINHO – PR
2018**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CAMPUS DE JACAREZINHO - PR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA**

FERNANDO CESAR MENDES BARBOSA

**TRABALHADOR NAS FRONTEIRAS: RELAÇÕES DE
TRABALHO E CIDADANIA NAS DINÂMICAS SOCIAIS DA
FRONTEIRA TRINACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, na linha de pesquisa Estado e responsabilidade: questões críticas, da Universidade Estadual do Norte do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica. Orientador: Prof. Dr. Marcos Cesar Botelho.

**JACAREZINHO – PR
2018**

AGRADECIMENTOS

Minha sincera gratidão:

Ao meu orientador, Prof. Dr. Marcos César Botelho, pela oportunidade a mim concedida, pela sua disponibilidade e por apoiar todas as minhas decisões relacionadas à condução deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Maurício de Aquino, pela profícua interlocução, pelas contribuições, pelas leituras realizadas, pelas partilhas, pelos momentos de escuta, pela colaboração com este trabalho, iniciada ainda durante a disciplina que ministrou e que estendeu pelo Seminário de Pesquisa, pela Banca de Qualificação e, finalmente, até a defesa. Todos esses momentos de interlocução foram fundamentais para que o trabalho avançasse e para que eu concluísse esta dissertação. Enfim, por caminhar nessa estrada comigo, eu agradeço.

Ao Prof. Dr. Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior, pela participação na Banca Examinadora do trabalho, pela leitura cuidadosa e pelas importantes contribuições.

Ao Prof. Dr. Fernando de Brito Alves, coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica (mestrado e doutorado), da Universidade Estadual do Norte do Paraná, pela confiança em mim depositada, pela seriedade e transparência com as quais conduziu o processo de seleção pelo qual ingressei no Programa.

Aos meus professores no Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da UENP por fazerem parte do meu aprendizado como pesquisador.

À Profa. Dra. Regina Coeli Machado e Silva, professora da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, pela interlocução, leituras e contribuições a este trabalho, desde a elaboração do projeto para ingresso no mestrado até o momento da defesa, mas sobretudo pela amizade construída.

À Maria Natalina da Costa, secretária do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, pela excelência e maestria com as quais organiza e conduz as atividades do Programa, mas sobretudo pela gentileza e disponibilidade costumeiras com as quais sempre me ajudou. Sem dúvidas, sua dedicação excepcional ao Programa, tornou minha caminhada nesse percurso mais leve.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, em especial aos colegas da Linha de Pesquisa Estado e Responsabilidade: Questões críticas, com os quais partilhei alegrias, angústias e momentos de construção coletiva de conhecimento, como o “se vira nos trinta” (apenas eles entenderão): Gabriele Delsasso Lavorato Manfré; Gabriela Lopes Cirelli; Mario Augusto Quinteiro Celegatto; Marcos Paulo dos Santos Bahig Merheb; André Godinho Cunha; Rodrigo Coury Meirelles; Francis Pignatti do Nascimento; João Victor Mendes de Oliveira; Luiz Felipe Soares Aguilar.

Aos demais colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica por todas as experiências que vivemos juntos: Ana Paula Pavanini Navas; Andressa Paula de Andrade; Bruno Bortolucci Baghim; Caroline Lovison Dori; José Mauro Garboza Junior; Victor Hugo de Araujo Barbosa; Matheus Arcangelo Fedato; Livia Carla Silva Rigão; Camila Christiane Rocha Nicolau; Luma Gomes Gândara; Eluane de Lima Corrales.

À Profa. Dra. Angela Maria de Souza, Pró-Reitora de Extensão da UNILA, pela autorização do meu afastamento para Pós-Graduação, pela confiança que sempre depositou em mim, pelo apoio incondicional e pela amizade construída.

À Universidade Federal da Integração Latino-Americana, pela concessão do meu afastamento, que tornou possível a realização do mestrado e por incentivar a qualificação dos servidores que compõem seu quadro funcional e, em especial, aos servidores do Departamento de Desenvolvimento Profissional e Pessoal da UNILA, pela dedicação, gentileza e eficiência com que viabilizaram meu afastamento.

Aos colegas da Pró-Reitoria de Extensão da UNILA, pelo apoio e companheirismo.

À Irmã Terezinha Maria Mezzalira, coordenadora da Casa do Migrante de Foz do Iguaçu, por disponibilizar os dados para análise nesta dissertação, pela interlocução por meio da entrevista concedida e pela sincera disponibilidade, sem os quais este trabalho não teria sido possível.

Aos meus amigos e companheiros desta vida que, mesmo sem nomeá-los, estejam perto ou longe, sempre me ouvem e torcem por mim.

À minha esposa e ao meu filho, pelas horas que lhes foram roubadas do meu convívio, pelo seu apoio incondicional e sincero nas minhas escolhas e por fazerem parte da minha vida. A ela, pela companhia de uma vida; a ele, por me mostrar, como Milan Kundera, as levezas e os pesos que vida nos coloca; a ambos, por me ensinarem, todos os dias a ser uma pessoa melhor.

Àqueles que a fraqueza da minha memória não permite nomear.

A todos, minha sincera gratidão!

SOU IMIGRANTE

Sou imigrante dalém
Lá do outro lado do oceano
Forçado a abandonar o país
Sim o país de origem

Que há séculos venho lutando
Querendo viver
Batendo as portas nunca descerradas
Sempre encerradas

Não tenho terra
Lá de onde venho
Do qual vós chamais
Ou dizeis ser minha terra...

Eu era igual uma flecha
Querendo ir pra frente
Eu era cada vez mais puxada pra trás
Com mais força!

E de tanto me puxarem
Fui lançada veementemente
Para atingir o alvo
E vim aqui parar!

Sou Imigrante
Não tenho terra
Tudo é terra
Não importa se aqui ou lá!

Quem dera que não houvessem fronteiras!
Quem dera que não houvessem leis
Leis essas que nos prendem, Separam,
Hostilizam, injuriam e abalam

Oh, se não houvessem fronteiras
Divisões geográficas
E que todos os homens fossem só homens!
Sem distinção de cores, raças, nacionalidades!

Que culpa tenho eu em ser negro ou branco?
Cristão ou muçulmano? Hindu ou budista?
Judeu ou Samaritano?
Se talvez as raças negra ou branca, não existissem!

Na verdade, não existem
O que apenas existe é...
Raça humana!

Sou Imigrante, emigrante, migrante
Resistente, com força pra viver, almejando viver
Sou resistível como um Leão da África
Tenho garras de um falcão do mato
Sou persistente como a onda movível!
Porém, me respeitem!
Só quero viver a vida...
Porque a terra é nossa, de todos nós
Feita por Deus e entregue à todos os homens
Não importa se aqui ou lá

Moisés António

BARBOSA, Fernando Cesar Mendes. **Trabalhador nas fronteiras**: relações de trabalho e cidadania nas dinâmicas sociais da fronteira trinacional. 2018. 152 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP. Jacarezinho/PR.

RESUMO

A fronteira formada pela Argentina, pelo Brasil e pelo Paraguai tem sido construída a partir de elementos históricos, sociais e culturais que a configuram, por um lado, como um território único, fronteiriço, e, por outro, como um espaço formado por três Estados. Essa construção social e histórica evidencia que as relações de trabalho nessa fronteira revestem-se de complexidade, à medida que apontam para a existência de um grande hiato entre o que dispõem os instrumentos jurídicos de proteção ao trabalho e a realidade fática na qual estão inseridos esses trabalhadores. Dessa maneira, o objetivo desta dissertação é analisar a maneira pela qual as relações de trabalho são construídas nessa fronteira, mais especificamente, as relações de trabalho de brasileiros em *Ciudad del Este* e de paraguaios em Foz do Iguaçu. A partir dos pressupostos epistemológicos do método dedutivo, foram analisadas pesquisas já desenvolvidas sobre as relações de trabalho de trabalhadores fronteiriços na fronteira trinacional e instrumentos jurídico-normativos nacionais e do Mercosul, que tratam do trabalho fronteiriço. Além disso, foram analisados dados de atendimentos a migrantes, disponibilizados pela Casa do Migrante de Foz do Iguaçu. Esses dados foram cotejados com informações obtidas por meio de entrevista com a coordenadora da Casa do Migrante. Os resultados obtidos permitem concluir que os trabalhadores fronteiriços têm sido submetidos a processos de exclusão social que não são perpetrados por ausência de institutos jurídico-normativos, mas por um conjunto de ações que age diretamente na manutenção de desigualdades sociais, tornando necessária a adoção de ações afirmativas e de políticas públicas que ajam na redução de desigualdades e reconheçam a fronteira trinacional como território socialmente significado como fronteiriço.

PALAVRAS-CHAVE: trabalhador fronteiriço; fronteira trinacional; migração; subtrabalho; invisibilidades.

BARBOSA, Fernando Cesar Mendes. **Trabajador en las fronteras:** relaciones de trabajo y ciudadanía en las dinámicas sociales da frontera trinacional. 2018. 152 f. Disertación (Maestría en Ciencia Jurídica) – Universidad Estatal del Norte del Paraná – UENP. Jacarezinho/PR.

RESUMEN

La frontera formada por Argentina, Brasil y Paraguay ha sido construida a partir de elementos históricos, sociales y culturales que la configuran, por un lado, como un territorio único, fronterizo, y, por otro, como un espacio formado por tres Estados. Esa construcción social e histórica evidencia que las relaciones de trabajo en esa frontera se revisten de complejidad, al paso que apuntan para la existencia de un gran hiato entre lo que disponen los instrumentos jurídicos de protección al trabajo y la realidad factual en la cual están insertados esos trabajadores. De ese modo, el objetivo de esta disertación es analizar la forma por la cual las relaciones de trabajo son construidas en esa frontera, es decir, las relaciones de trabajo de brasileños en Ciudad del Este y de paraguayos en *Foz do Iguçu*. A partir de los presupuestos epistemológicos del método deductivo, han sido analizadas encuestas ya desarrolladas sobre las relaciones de labor de trabajadores fronterizos en la frontera trinacional e instrumentos jurídicos y reglamentarios nacionales y del Mercosur, que tratan del trabajo fronterizo. Además, han sido analizados datos de tratamiento a migrantes, disponibles por la Casa del Migrante de *Foz do Iguçu*. Esos datos han sido cotejados con informaciones obtenidas a través de entrevista con la coordinadora de la Casa del Migrante. Los resultados obtenidos permiten concluir que los trabajadores fronterizos han sido sujetos a procesos de exclusión social que no son perpetrados por ausencia de institutos jurídicos y reglamentarios, pero por un conjunto de acciones que actúan directamente en la manutención de desigualdades sociales, haciendo necesaria la adopción de acciones afirmativas y de políticas públicas que actúen en la reducción de desigualdades y reconozcan la frontera trinacional como territorio socialmente significado como fronterizo.

PALABRAS CLAVE: trabajador fronterizo; frontera trinacional; migración; sub-trabajo; invisibilidades.

BARBOSA, Fernando Cesar Mendes. **Cross-border workers:** the relation between work and citizenship in the social dynamics of the trinational frontier. 2018. 152 f. Dissertation (Master degree in Juridical Science) – State University of Northern Paraná – UENP. Jacarezinho/PR.

ABSTRACT

The frontier formed by Argentina, Brazil and Paraguay has been constructed on the basis of historical, social and cultural elements which, on the one hand, constitute it as a single frontier territory and, on the other hand, as a space formed by three States. Such a social and historical construction shows that labor relations at this frontier are complex, as they point to the existence of a great gap between the legal instruments of labor protection and the reality in which the workers are in. In this way, the purpose of this dissertation is to analyze the way in which labor relations are constructed in this frontier, specifically, the labor relations of Brazilians in Ciudad del Este and Paraguayans in Foz do Iguacu. From the epistemological conceptions of the deductive method, researches already conducted on the labor relations of cross-border workers at the trinational frontier were analyzed, together with labor normative instruments of Brazil and Mercosur. In addition, data on services to migrants, provided by the Migrant Bureau in Foz do Iguacu were analyzed. The results show that the cross-border workers have been subjected to processes of social exclusion, perpetrated by a set of actions that acts directly in the maintenance of social inequalities. It is necessary the adoption of affirmative action policies focused in the reduction of inequalities.

KEY-WORDS: cross-border worker; trinational frontier; migration; work; invisibilities.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1. UM POUCO SOBRE A FRONTEIRA TRINACIONAL.....	10
1.1 <i>Puerto Iguazú</i>	15
1.2 <i>Ciudad del Este</i>	21
1.3 Foz do Iguaçu	24
1.4 Os meandros da formação da fronteira	27
1.5 O que revelam as pesquisas sobre a região de fronteira?	36
2. INSTITUTOS JURÍDICO-NORMATIVOS: UMA ABORDAGEM SOBRE A VIDA E O TRABALHO DOS RESIDENTES FRONTEIRIÇOS	56
2.1 Notas sobre migrações e fronteiras	56
2.2 Conceitos polissêmicos e região de fronteira	59
2.3 A Lei de Migração e o trabalhador fronteiriço	61
2.4 O Mercosul e o trabalhador fronteiriço	76
3. UMA EROSIVA (DES) IGUALDADE JURÍDICA ENTRE O TRABALHADOR NACIONAL E O TRABALHADOR FRONTEIRIÇO	95
3.1 Um encontro entre a igualdade jurídica e as (in)visibilidades trabalhistas na Fronteira	95
3.2 O subtrabalho na fronteira.....	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	129
REFERÊNCIAS	133
APÊNDICE	139

INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2010, quando fui nomeado para a carreira técnica-administrativa da Universidade Federal da Integração Americana (UNILA), em Foz do Iguaçu, no extremo oeste paranaense, possuía poucas lembranças a respeito daquela região. Tudo se mostrava novo, desafiador e diferente. Um desafio que se colocava sobretudo na expectativa criada em torno do início de uma nova experiência de trabalho e que aumentava à medida que a data de ingresso naquele cargo se aproximava.

Perguntava-me sobre quem seriam meus colegas de trabalho? Que atividades eu desenvolveria? Quem seriam os estudantes e docentes daquela instituição criada para estreitar os laços entre os países do continente latino e ser capaz de contribuir com a integração latino-americana.

A expectativa foi, aos poucos, cedendo lugar à alegria e ao contentamento de ter a oportunidade de fazer parte de uma história que poderia começar a ser ressignificada naquele instante, uma história que tem sido construída sobre os pilares da desigualdade socioeconômica, da injustiça social, da dependência, da xenofobia entre tantas outras práticas hostis e refratárias que insistem em subjugar um continente inteiro e toda a sua gente.

Em 05 de janeiro de 2011, quando finalmente tomei posse e entrei em exercício no cargo para o qual fui aprovado, instalei-me na cidade e pude perceber que naquela região do país, a vida acontecia de maneira “diferente”.

Inicialmente, as diferenças foram estabelecidas pelo contato visual: a diversidade sociocultural e linguística naquela cidade era maior do que em Maringá/PR, minha cidade de origem. Havia uma grande quantidade de pessoas de outras nacionalidades nas ruas e no comércio da cidade, outras línguas eram faladas, muitas das quais eu sequer conseguia identificar. Lembro-me que, em uma dessas situações, fiquei impressionado quando me dirigi ao caixa de um supermercado para pagar as compras e me foram dadas opções para pagamento em diversas moedas: o Real, brasileiro; o Peso, argentino; o Guarani, paraguaio; o Dólar, dos Estados Unidos e o Euro, da União Europeia. Todas comumente utilizadas nas atividades comerciais da cidade de Foz do Iguaçu.

Posteriormente, fui percebendo que todo aquele cenário não se justificava exclusivamente em razão de a cidade ser um dos maiores destinos turísticos do Brasil, ficando atrás apenas da cidade do Rio de Janeiro/RJ e ser mundialmente conhecida, principalmente, em razão de seus atrativos como as Cataratas do Iguaçu e a Hidrelétrica de Itaipu. Para além disso, as relações sociais estabelecidas naquela cidade estavam diretamente relacionadas à região de fronteira trinacional, formada por *Ciudad del Este*, *Puerto Iguazú* e Foz do Iguaçu, respectivamente, Paraguai, Argentina e Brasil. Passei a considerar que as dinâmicas sociais estabelecidas em Foz do Iguaçu pertenciam a um contexto maior e eram socialmente significadas a partir daquela fronteira. Havia intercâmbios construídos historicamente que eram determinantes na configuração daquele espaço. Não era mais possível compreender aquela região unicamente a partir da cidade de Foz do Iguaçu. O que atribuía significados àquela região era a fronteira trinacional.

Na condição de servidor público federal, que se deslocava à região para trabalhar, com todas as prerrogativas de um cargo público, indaguei-me inúmeras vezes a respeito da minha própria condição de trabalhador naquela fronteira, comecei a me interessar também para entender como a vida acontecia naquela região, principalmente para compreender como, onde e em quais atividades as relações de trabalho e de emprego eram construídas nessa fronteira trinacional. Esse foi o primeiro interesse pelo tema da presente pesquisa, que tem como objetivo, investigar as relações de trabalho construídas a partir das dinâmicas sociais existentes na região de fronteira entre o Brasil e o Paraguai, especificamente entre as cidades de Foz do Iguaçu e *Ciudad del Este*.

Esse interesse surge a partir da observação de que há uma constante movimentação de fluxos de trabalhadores fronteiriços que cruzam, diariamente, os limites da fronteira trinacional para trabalhar. Essas relações de trabalho são construídas socialmente por brasileiros que se deslocam à cidade paraguaia para desenvolver atividades laborais, que são majoritariamente de natureza comercial, e por cidadãos paraguaios que se deslocam à cidade brasileira para o trabalho, principalmente, o feminino realizado em residências brasileiras sob o formato de trabalho doméstico e o trabalho masculino, fortemente associado a atividades de construção civil.

Se, por um lado, não há problemas jurídicos envolvidos na possibilidade de um cidadão de nacionalidade diversa da brasileira exercer atividades laborais no Brasil, na forma da lei, inclusive o residente fronteiriço, aliás, é o que tem sido apontado também

por pesquisas já realizadas na região sobre o trabalho fronteiriço, que corroboram a existência de legislação disciplinadora dessas relações de emprego (SLOMP, 2014; FARINA, 2015), por outro lado, o que se constata é que entre as disposições dos instrumentos jurídico-normativos que estabelecem normas “protetivas” ao trabalho dos residentes fronteiriços, em ambos os lados da fronteira, e a realidade fática na qual esses trabalhadores estão inseridos há um grande hiato que tem sido construído social e historicamente nessa fronteira trinacional.

Por essa razão, não é suficiente analisar as relações que são estabelecidas nessa região somente a partir do que seria o ideal em contraposição à realidade fática. Trata-se de abordar a complexidade das relações de trabalho na fronteira, compreendendo-as como elemento representativo e constitutivo da própria vida desses trabalhadores, legitimando esse grupo de trabalhadores como cidadãos da fronteira. Essa realidade que até o momento tem sido pouco estudada, revela a necessidade de outros trabalhos que investiguem o que constituem essas relações de trabalho, procurando reconhecer suas características, como relação de emprego *sui generis* da fronteira.

Desse modo, o problema abordado nesta pesquisa relaciona-se à condição na qual os trabalhadores fronteiriços estão inseridos. De maneira que, em que pese a intensa atividade comercial da região, dados de 2010 do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontaram para uma população de 256.088 pessoas, no do município de Foz do Iguaçu. Essa pesquisa também revelou que o número de pessoas ocupadas, ou melhor, com relação de emprego, somava 72.923 pessoas. Não obstante, números do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Previdência Social – CAGED, de 01 de janeiro de 2016, destacaram 56.612 empregos formais no município de Foz do Iguaçu. Esses dados revelam que o número de pessoas da população que efetivamente possui relação de emprego no município é razoavelmente pequeno, quando considerada a totalidade da população residente no município. É nessas relações de trabalho que não são reconhecidas como “oficiais” ou “legais” que também se inserem os residentes fronteiriços.

A singularidade das relações de trabalho construída a partir dessa dinâmica afasta a possibilidade da mera classificação dessas relações como relações de trabalho informais ou precárias. Ainda que essas relações de trabalho sejam invisibilizadas, são relações que, além de constituírem a própria região de fronteira trinacional, constituem a vida desses trabalhadores. Assim, o problema que se coloca reside na maneira pela qual a exclusão social desse grupo de trabalhadores tem sido reiteradamente construída. Não se concebe,

aqui, apenas a exclusão social de uma ou outra categoria de trabalhadores; contrariamente, as relações de trabalho dos trabalhadores fronteiriços extrapolam categorias, elas têm sido construídas historicamente a partir das dinâmicas socioculturais dessa região e estão fortemente relacionadas a todos os trabalhadores fronteiriços, de maneira que não se trata essencialmente na exclusão social de apenas de um indivíduo, mas, sim, de um grupo social que, de uma maneira ou de outra, tem sido invisibilizado.

Esse problema relaciona-se diretamente à ideia de quem deve ser considerado cidadão de um determinado Estado nacional ou não. Especificamente em relação à fronteira trinacional, a discussão evidencia a necessidade de ressignificação do próprio conceito de trabalhador fronteiriço que, ao ser caracterizado ou como cidadão paraguaio que trabalha no Brasil ou como cidadão brasileiro que trabalha no Paraguai, fortalece as linhas divisórias que insistem em (re)definir limites do Estado-nação, onde um Estado “começa” e o outro “termina”.

Para além disso, é necessário que a região de fronteira trinacional seja considerada não mais, como simplesmente, um espaço definidor dos limites do Estado-nação, mas como um território fronteiriço socialmente significado, construído historicamente por relações sociais estabelecidas entre paraguaios, argentinos e brasileiros, que são verdadeiramente cidadãos da fronteira.

Para reconhecer e discutir as relações sociais e de trabalho construídas nessa região, utilizou-se, em termos de metodologia, o método indutivo, optando por não selecionar uma categoria de trabalhadores para análise, mas por analisar relações de trabalho, analisando dados coletados por meio de mais de um instrumento de pesquisa. Os instrumentos utilizados foram: levantamento histórico, a fim de contextualizar historicamente a formação dessa fronteira; pesquisa bibliográfica, procurando estabelecer um diálogo com pesquisas já realizadas sobre o tema na região; análise de instrumentos jurídicos para reconhecimento e discussão dos institutos jurídico-normativos relacionados; e, por fim, a realização de uma entrevista semiestruturada com a Irmã Terezinha Mezzalira, coordenadora da Casa do Migrante, juntamente com dados dos atendimentos realizados nesse espaço, com o objetivo de identificar relações de trabalho e acesso a direitos, sobretudo sociais, nos últimos anos, na região de fronteira.

Para apresentação das especificidades das relações de trabalho nessa fronteira, organizo este trabalho em três capítulos.

No primeiro capítulo, concebe-se a região de fronteira trinacional como um território fronteiriço que se distancia daquilo que é estipulado para as demais regiões do

país. Parte-se da análise da historicidade que constitui essa região, analisando a constituição de cada uma das três cidades que a compõe. Essa análise revela que, mesmo antes da criação de *Puerto Iguazú*, de *Ciudad del Este* e de Foz do Iguaçu, esse território já estava em construção, inclusive, por meio de relações de trabalho de argentinos, brasileiros e paraguaios, no sistema de produção conhecido como obras (WACHOWICZ, 1987).

Nesse mesmo capítulo, também se analisa o problema da exclusão social dos trabalhadores fronteiriços a partir do diálogo com pesquisas que investigaram esse mesmo problema, a partir da análise da maneira pela qual as relações de trabalho nessa região são construídas (CARDIN, 2015; FARINA 2015; JAQUEIRA, 2016; SLOMP, 2014).

Essa análise permitiu destacar que as relações de trabalho dos trabalhadores fronteiriços, nessa região, têm sido consideradas como “trabalho subterrâneo”, fortemente marcado por relações de exploração (CARDIN, 2015). Observou-se também que, apesar do arcabouço jurídico-normativo existente, disciplinador dessas relações de trabalho, tem sido considerado que há inépcia estatal na construção de políticas públicas que tornem esses direitos mais efetivos (FARINA, 2015). Além disso, também foi observado que apesar do reconhecimento da existência de normas protetivas ao trabalho do residente fronteiriço, ainda haveria na legislação nacional, normas que contribuiriam para a condição de exclusão desses trabalhadores (JAQUEIRA, 2016). Por fim, tornou-se possível analisar que o problema de exclusão social, subjacente às relações de trabalho dos trabalhadores fronteiriços, não é necessariamente um problema de legislação. Há legislação protetiva tanto no ordenamento jurídico brasileiro, quanto no ordenamento jurídico paraguaio que disciplina as relações de trabalho construídas na fronteira trinacional (SLOMP, 2014). Em outras palavras, as relações de trabalho dos trabalhadores fronteiriços não se constituem um problema de inexistência de legislação que discipline ou assegure direitos a esse grupo de trabalhadores. Essa lacuna tem sido preenchida tanto por meio de legislação nacional quanto pelo MERCOSUL – Mercado Comum do Sul.

No segundo capítulo, retoma-se a discussão de as relações de trabalho nessa região de fronteira não serem um problema de legislação, o que faço, especificamente, por meio da análise de instrumentos jurídicos-normativos que disciplinam a matéria, tanto nacionalmente, por meio da análise da Lei de Migração, quanto no âmbito do Mercosul, com a análise das normas que tutelam o trabalho fronteiriço.

Analisa-se especificamente conceitos que tentam definir a região de fronteira, a partir da definição das dinâmicas sociais e culturais que dialogam nesse espaço. Amplia-se essa discussão a partir da análise da Lei de Migração, que revogou o anterior Estatuto do “Estrangeiro”. Destaca-se que, apesar de o Estado brasileiro ter alterado sensivelmente sua maneira de se relacionar com cidadãos de outros Estados, que possuem nacionalidade diversa da brasileira, uma eventual política migratória ainda está em construção.

Considera-se que essa construção passa necessariamente pela discussão da migração como um direito (OBERMAN, 2016) dos cidadãos, independentemente de sua origem e não apenas uma prerrogativa estatal (MILLER, 2016) que delimita quem são os legitimados a ingressarem em um Estado. Considerar a migração como um direito ou como uma prerrogativa do Estado relaciona-se diretamente aos residentes fronteiriços. Nesse sentido, ao analisar a Lei de Migração, destaco que esse instituto desconsiderou o residente fronteiriço do conceito de migrante. O que se, por um lado, pode apontar para a consideração desse grupo como cidadãos da fronteira, por outro, pode excluí-los de uma eventual política migratória, haja vista não serem migrantes, na forma da lei.

Essa desconsideração do residente fronteiriço como migrante é retomada no terceiro capítulo. Nesse último capítulo, dialoga-se com as atividades que são desenvolvidas pela Casa do Migrante¹, em Foz do Iguaçu. Trata-se de uma instituição fundada em 2008, por meio de uma parceria do Governo Federal, do Ministério do Trabalho – Conselho Nacional de Imigração, com a Superintendência do Trabalho de Curitiba e de Foz do Iguaçu e a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu que, sob a coordenação da Irmã Terezinha Mezzalira, atende migrantes, em todas as condições de mobilidade humana, na busca pela efetividade de direitos.

Destaca-se que o maior público atendido pela Casa do Migrante é de residentes fronteiriços, razão pela qual se mostra equivocada a exclusão desses residentes do conceito de migrante, pela Lei de Migração. Analisa-se dados oficiais dos atendimentos realizados pela Casa do Migrante, em conjunto com a entrevista concedida pela coordenadora da Casa. Por meio do cotejo entre esses dados e a entrevista realizada, destaco que a Casa do Migrante tem se constituído em um espaço, reconhecido pelos residentes fronteiriços, onde a cidadania pode se tornar mais próxima. Essa análise reforça a necessidade de os residentes fronteiriços serem considerados como cidadãos da fronteira, para além das categorias que tentam definir previamente as diversas formas de

¹ A Casa do Migrante, em Foz do Iguaçu, já foi um espaço utilizado para pesquisa acadêmica. Ver: FARINA, 2015.

mobilidade humana, trata-se de verdadeira “cidadania *sui generis*”, em um território fronteiriço historicamente construído e socialmente significado.

1. UM POUCO SOBRE A FRONTEIRA TRINACIONAL

Tomar a região de fronteira como *locus* de uma pesquisa significa um debruçar-se sobre um espaço que, além de se constituir pela proximidade e pelos limites geográfico-espaciais delimitadores do território de cada Estado-nação que compõe a Fronteira, no encontro das cidades de Foz do Iguaçu, no Brasil, de *Puerto Iguazú*, na Argentina e de *Ciudad del Este*, no Paraguai, também se constitui por elementos histórico-sociais que contribuíram (e ainda hoje contribuem) para sua construção e são definidores da identidade dessa região.

Abraham Bell e Eugene Kontorovich (2016) destacam que, atualmente, têm sido utilizados três caminhos legais para a compreensão da maneira pela qual as fronteiras são formadas, bem como o que são as fronteiras dos países. A maneira mais fácil para que se defina legalmente uma fronteira se dá por meio de acordos ou tratados (*border agreement*), por meio dos quais as fronteiras entre Estados são definidas. Uma segunda possibilidade para definição de fronteira está no caráter de efetividade no estabelecimento das fronteiras, o que se traduz em casos nos quais os Estados que se “utilizam” de uma fronteira por meio de práticas reiteradas que são reconhecidas pela comunidade internacional. Essa efetividade seria depreendida de uma longa tradição e da posição de soberania na atuação de um Estado, a qual seria forte o bastante para indicar que um Estado tem governado aquela região e que outros Estados a tem tratado e respeitado dentro desse mesmo princípio. Uma terceira maneira de compreender as fronteiras para o direito internacional encontra-se na adoção do instituto *uti possidetis juris*, que se traduz no reconhecimento da legitimidade e da legalidade do Poder Estatal que controla politicamente uma região. Trata-se de uma forma bastante utilizada, principalmente na criação de novos Estados.

uti possidetis juris became the dominant doctrine for determining post-colonial borders. After being adopted in numerous agreements establishing borders in Latin America, the principle was adopted in Africa in the Organization of African Unity’s Resolution on Border Disputes among African States. (BELL; KONTOROVICH 2016, p. 641)².

² “*Uti possidetis juris* tornou-se a doutrina dominante para a determinação de fronteiras pós-coloniais. Depois de ter sido adotado em inúmeros tratados definidores de fronteiras na América Latina, esse princípio

Essa estreita aproximação entre o instituto do *uti possidetis juris* com a determinação de fronteiras pós-coloniais, agindo como uma forma de transformação dos limites coloniais e administrativos em fronteiras nacionais é uma das razões pelas quais essa teoria tem sido criticada, em razão da possibilidade de esses limites coloniais e administrativos poderem ter sido fixados sob a égide de princípios de uma soberania anterior. Apesar disso, o instituto tem sido utilizado como uma forte ferramenta para a estabilidade das fronteiras e para se evitar conflitos. (BELL; KONTOROVICH 2016, p. 643).

Se por um lado, há mais de uma possibilidade de compreensão a respeito da constituição e da definição de fronteiras entre os Estados, sobretudo no campo do direito internacional, tão complexa quanto é a própria compreensão do alcance semântico de “fronteira”.

fronteira *s.f.* **1** parte extrema de uma área, de uma região etc., a parte limítrofe de um espaço em relação a outro **2** *p. ext.* a área contígua a essa parte extrema **3** o marco, a raia, a linha divisória entre duas áreas, regiões, estados países etc. **4** *p. ext.* o fim, o termo, o limite esp. do espaço **5** *fig.* O limite, o ponto extremo de algo de cunho abstrato **6** *fig.* O limiar, a raia, o limite entre dois espaços, estados, situações etc. **7** FÍS região de separação entre um sistema físico e sua região externa **8** MAT a totalidade dos pontos existentes nas linhas fronteiriças de um conjunto; contorno **9** MIL ant. expedição militar que objetivava defender os confins de um país, região etc. **f. agrícola** AGR linha que demarca a área explorada agricolamente. **f. artificial** TOPG a que se traçou sem atender à topografia. **f. de acumulação** HIST TOPG m.q. **FRONTEIRA VIVA** **f. de tensão** HIST TOPG m.q. **FRONTEIRA VIVA** **f. esboçada** TOPG espécie de fronteira com demarcação planejada mas que não corresponde à demarcação real **f. linguística** LING **1** orla que limita dois sistemas linguísticos [As linhas de fronteira entre línguas diferentes são normalmente bem definidas, enquanto as que separam falares ou dialetos são flutuantes e seu delineamento varia segundo os traços tomados como característicos.] **2** intervalo que demarca o limite entre duas unidades fonéticas, fonológicas, morfológicas ou sintáticas **f. morta** HIST TOPG linha estável em que não há problemas de demarcação, mantendo-se, assim, sem nenhuma alteração **f. natural** TOPG a que segue um acidente geográfico, como rio, montanha etc. **f. silábica** FON juntura entre duas sílabas, ger. entre uma vogal ou uma consoante implosiva, e uma consoante explosiva, como, p. ex., nas palavras *pa-pel* e *par-te*, corte silábico **f. termodinâmica** MET região da atmosfera além da qual a rarefação é intensa **f. viva** HIST TOPG fronteira que está sob tensão, móvel, sujeita a várias alterações, em função de guerras, conflitos armados etc.; fronteira de acumulação, fronteira de tensão. (HOUAISS, 2011).

foi utilizado na África, na Resolução sobre disputas entre Estados Africanos pela Organização de Unidade Africana (tradução livre).

As definições propostas pelo Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa (2001) para o termo “fronteira”, além de destacarem a ampla possibilidade de usos, de acordo com os lugares e contextos de utilização, também destacam significados importantes para a compreensão desse contexto, como a ideia de uma fronteira esboçada, por exemplo, que corresponderia a uma dissonância entre o pensado como limite demarcador e o distanciamento que a prática revela.

Outro elemento que se destaca nas classificações propostas é a ausência de uma definição jurídica para o vocábulo “fronteira”, se há definições para as áreas da matemática, da física, da linguística, da história, da topografia e até mesmo uma definição militar para o termo, não há uma definição relacionada à ciência jurídica, o que pode sinalizar para a definição e utilização desse termo a partir de outros usos, como o político, por exemplo: “[...] As fronteiras naturais são uma metáfora, porque a escolha de um marco é sempre uma escolha política, ainda que o marco físico continue sendo um rio ou uma montanha”. (CATAIA, 2010, p. 13). Um conceito que se utiliza juridicamente para a compreensão da noção de fronteira é aquele determinado pelo artigo 20, § 2º da Constituição Federal, que estabelece que a extensão de 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.” Ainda assim, essa definição está muito mais para a delimitação dos limites territoriais do Estado e sua segurança do que para uma compreensão ampliada das características de uma região de fronteira, retomo essa discussão no capítulo seguinte.

A concepção de fronteira aqui adotada não é aquela que considera apenas os limites físico-geográficos entre nações, delimitadores do campo de atuação do Estado, ao invés disso, propõe-se pensar essa região como um espaço de encontro, de trocas, de diferenças e de construção coletiva. Não se trata da proposição de uma nova demarcação territorial, tampouco da desconsideração dos limites geográficos outrora estabelecidos, mas, da necessidade de reconhecimento que a Fronteira entre esses três Estados, tem se constituído muito mais em um lugar de intensa atividade socioeconômica, de grande diversidade cultural e linguística, com características sociais muito específicas, em um lugar de trocas e aproximações, do que em um lugar dividido por limites territoriais. Nesse sentido, a fronteira é

[...] essencialmente o lugar da alteridade. É isso que faz dela um lugar singular. À primeira vista é o lugar de encontro dos que, por diferentes razões, são diferentes entre si, como o índio de um lado e os civilizados de outro; como os grandes proprietários de terra, de um lado e os camponeses pobres, de outro. Mas o conflito faz com que a fronteira seja essencialmente, a um só tempo, um lugar de descoberta do outro e de desencontro. (MARTINS, 1997, p. 150).

Dessa forma, concebe-se a região de fronteira como um espaço específico “de descoberta do outro e de desencontro”, mas também de diferenças, reconhecidas muitas vezes por meio de preconceitos, como na citação acima, na qual os índios são categorizados como contraponto dos civilizados, ou seja, são apresentados como “não civilizados”. Essa maneira de reconhecer a fronteira revela aspectos importantes da construção de “imagens” a respeito do próprio local, mas também a respeito dos seus habitantes, como é, por exemplo, a visão que muitos brasileiros, habitantes de Foz do Iguaçu, possuem a respeito do paraguaio, caracterizando-o como alguém que, além de atrapalhar o trânsito na cidade brasileira, em razão de sua “direção descuidada”, também seria avesso a “trabalhos bem-feitos”. A fronteira possui “uma identidade própria, não por decisão política de um distante centro de decisão, ou legalmente imposta, mas decorrente das relações que se estabelecem ao longo do tempo, historicamente construídas pelos sujeitos (...)”. (FARINA, 2015, p. 24). É essa identidade própria que caracteriza tão peculiarmente as regiões de fronteiras e que torna necessária sua compreensão para além dos limites territoriais. Muito além das marcas divisórias, há outros elementos que também definem esses espaços.

são espaços nos quais o internacional e o nacional se articulam, estabelecendo vínculos e dinâmicas próprias, construídas e reforçadas pelos povos fronteiriços. Neles estão presentes as identidades e as culturas nacionais de cada um dos países envolvidos, que constrói, reelabora e constitui outra cultura e identidade diferenciada, capaz de recriar um novo lugar, com aspectos regionais. São regiões que não 'respeitam' as barreiras existentes, já que há ação e interação dos agentes fronteiriços, estimulando dinâmicas fronteiriças informais. (SOUZA; GEMELLI, 2012, p.19).

Concebidas dessa maneira, “essas dinâmicas fronteiriças” ao mesmo tempo em que desafiam um repensar da própria ideia de fronteira, enquanto limite, também apontam para a necessidade de diálogo com interações que têm se mostrado mais fortes que os limites territoriais estabelecidos, de maneira que não é possível pensar a fronteira simplesmente como “um marco divisório que separa duas culturas, mas sim uma área

compartilhada, que permite o encontro de duas culturas”. (LOPES, 2009, p. 431). Em seu trabalho sobre fronteiras, Darcy Azambuja (2008, p. 56) destaca que

O que realmente forma a fronteira dos Estados não são as linhas naturais ou artificiais, e sim as zonas que de um lado e de outro as acompanham. Nessas zonas é que se encontra, muitas vezes, a máxima pressão das forças econômicas, políticas, morais e militares dos povos limítrofes, e não servem elas apenas de meio de separação, mas também de interpenetração de culturas, interesses e objetivos diferentes.

Por essa razão, voltar-se a essa região significa necessariamente pensar em seus cidadãos, que são habitantes, mas também seus construtores e definidores e nos elementos históricos de cada uma dessas cidades que, como mencionado, significam muito mais pela análise em conjunto do que pela abordagem e compreensão individual.

Neste capítulo, concebe-se a fronteira trinacional como uma realidade constituída pelas três cidades que a compõe. A opção realizada foi no sentido de apresentar cada cidade separadamente por uma questão de organização, começando por uma contextualização de *Puerto Iguazú* porque a fronteira começou por esta cidade, em seguida *Ciudad del Este* e, em uma terceira seção, Foz do Iguaçu.

Figura 1: Mapa da Fronteira Trinacional.



Fonte: Elaborado por Dourado (2018).

1.1 *Puerto Iguazú*

Localizada na extrema parte nordeste do território argentino, *Puerto Iguazú*³ é uma das cidades que compõe a Província de Misiones. Dados do último censo realizado pela República Argentina, em 2010, apontam para uma população de 42.849 pessoas na cidade. Encontra-se a aproximadamente 17 quilômetros das Cataratas do Iguaçu (parte Argentina), localização que favorece atividades comerciais ligadas ao turismo, um dos

³ As informações históricas relacionadas à cidade de *Puerto Iguazú* foram obtidas, em sua maioria, por meio de consulta à história da cidade, no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal, disponível em: <http://iguazu.gob.ar/resena-historica/>. Acesso em: 27 fev. 2018.

grandes responsáveis pela economia do município. Em razão disso, a hotelaria tem se mantido como uma das maiores fontes empregadoras na região, ao lado do comércio.

Se, por um lado, as Cataratas impulsionam o turismo da cidade, por outro, sua localização contribui para que o comércio exterior também seja uma importante atividade econômica na região, ficando atrás apenas do turismo. Sua localização é favorecida pelo encontro de duas importantes rodovias federais – a Ruta Nacional 12 (Argentina) e a BR – 469 (Brasileira) – que se encontram por meio da Ponte Internacional Tancredo Neves, que liga os dois países. É nessa região que se dá a formação da Fronteira Trinacional, pelo encontro dos Estados Argentino, Brasileiro e Paraguaio.

Figura 2: Encontro dos rios Iguazu e Paraná, no local onde os três países formam a Fronteira Trinacional: Paraguai (oeste), Brasil (leste) e Argentina (sul).



Fonte: Acervo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Fundada em 1919, inicialmente, chamava-se *Puerto Aguirre*, em homenagem a Victoria Aguirre, cidadã argentina que doou, em 12 de agosto de 1901, importante soma em dinheiro para que se construísse uma estrada que fosse capaz de facilitar o difícil e quase impossível acesso à região que, como veremos, por muitos anos era possível apenas

por meio da navegação fluvial. Ainda hoje, uma das avenidas mais centrais e importantes de *Puerto Iguazú* chama-se Victoria Aguirre.

Em 1928, o governo Argentino adquire as terras da região do povoado para a criação do Parque Nacional de Iguazú e para a criação de uma zona militar. A fundação de *Puerto Iguazú* ocorreu por meio de “interesses governamentais direcionados às questões de segurança nacional argentina, porém, devido às particularidades da produção industrial e agrícola do país a cidade tornou-se atrativa para seus vizinhos estrangeiros”. (CARDIN, 2015, p. 44).

Esse interesse militar presente na fundação da cidade é importante, porque, em certa medida, aproxima-se daqueles interesses presentes também na criação da cidade de Foz do Iguaçu, antes uma Vila Militar⁴, que se diferenciam dos objetivos e interesses estabelecidos para a fundação de *Ciudad del Este*, que desde suas origens apresentou vocação para o comércio internacional.

Além de ser o nome da cidade, *Puerto Iguazú* também é o nome do Departamento⁵ do qual a cidade faz parte que, juntamente com as cidades de *Wanda*, *Puerto Esperanza* e *Puerto Libertad*, constituem o Departamento Iguazú⁶.

Como vimos acima, os dados do último censo argentino destacaram uma população de 42.849 pessoas na cidade de *Puerto Iguazú*. Esse mesmo censo mostrou que no Departamento, ou seja, nos quatro municípios que compõem a região, há uma população de 82.227. Ou seja, mesmo sendo a menor das cidades que compõem a Fronteira Trinacional, *Puerto Iguazú*, isoladamente, possui mais da metade da população de todo o Departamento.

⁴ Os elementos históricos relacionados à criação de Foz do Iguaçu e *Ciudad del Este* serão apresentados à frente.

⁵ Departamento é o termo utilizado para fazer referência a uma segunda divisão administrativa dentro das Províncias. Eles são uma subdivisão territorial, menor que a Província e maior que os Municípios, constituindo-se, os departamentos em uma espécie de agrupamento de municípios que compõem uma região.

⁶ De acordo com o Censo Nacional da República Argentina, de 2010, a Província de Misiones, à qual pertence o Departamento Iguazú, possui 17 Departamentos.

Quadro 1 – Informações populacionais da Província, do Departamento e do Município de *Puerto Iguazú*

Jurisdição	População⁷
Província de Misiones	1.101.593
Departamento Iguazú	82.227
Município de <i>Puerto Iguazú</i>	42.849

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do INDEC (Instituto Nacional de estadística Y censos da Argentina). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Apesar de esses dados corresponderem às informações catalogadas por meio do Censo Nacional Argentino de 2010⁸, o que se observa é que a população do Município de *Puerto Iguazú*, mesmo atualmente, é bem menor do que a das outras duas cidades que constituem essa região, o que facilmente se constata quando se visita a cidade, por meio dos serviços que lá são oferecidos, por meio da rede de comércio e pela própria infraestrutura da cidade, de maneira ser muito comum encontrar em Foz do Iguaçu, cidadãos de *Puerto Iguazú* que cruzam a fronteira entre os dois países para fazer compras nas grandes redes de supermercados da cidade brasileira, para terem acesso a serviços especializados de saúde e até mesmo a oficinas mecânicas, entre outros serviços que são oferecidos em maior escala em Foz do Iguaçu.

Essas dinâmicas apontam para a existência de relações, um pouco diferentes⁹ das que ocorrem entre Foz do Iguaçu e *Ciudad del Este*, sobretudo quando analisadas as relações de trabalho, tema desta pesquisa, é o que se evidencia, por exemplo, quando se analisam pesquisas realizadas na região, como será abordado à frente. Além dessas relações que são estabelecidas entre *Puerto Iguazú* e as demais cidades da região, há outro elemento relacionado ao município que também se destaca, trata-se da origem dos habitantes que constituem sua população.

⁷ Fonte: INDEC (Instituto Nacional de estadística Y censos da Argentina). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

⁸ Esse é o Censo mais atual realizado pela República Argentina

⁹ Inicialmente essas ideias foram discutidas no artigo: BARBOSA, Fernando Cesar Mendes. Relações entre trabalho, cidadania e dinâmicas sociais em região de fronteira: ponderações sobre uma solução sociojurídica. In: Revista de Estudos Jurídicos da UNESP. Franca/SP: v. 20, n. 31, 2016, p. 61-81.

Quadro 2 – População total nascida no “estrangeiro”¹⁰.

Jurisdição	População	País de nascimento	
		Argentina	Outro
Província de Misiones	1.101.593	1.057.581	44.012
Departamento Iguazú	82.227	75.951	6.276
Município de <i>Puerto Iguazú</i>	42.849	39.315	3.534
Departamento da Capital	324.756	312.598	12.158
Município Posadas	277.564	266.923	10.641

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do INDEC (Instituto Nacional de estadística Y censos da Argentina). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Os dados do Censo Nacional de 2010, ora analisados, revelam que *Puerto Iguazú* possuía à época, 42.849 habitantes, enquanto toda a população do distrito representava 82.227 habitantes e a população da província 1.101.593 pessoas. Se compararmos a quantidade de pessoas que habitam a cidade de *Puerto Iguazú*, com os habitantes da Província de *Misiones*, poderíamos concluir que se trata de uma parcela muito pequena da população, mas há outro elemento nesses dados que me parece chamar mais a atenção: a composição populacional em razão da origem.

O mesmo Censo revela que dos 42.849 habitantes de *Puerto Iguazú*, 3.534 têm origem em outros países, ao passo que dos 277.564 habitantes do Município de *Posadas*, 10.641 são nascidos em outros países. Essa análise permite concluir que enquanto o Município de *Posadas* possui 3.8% de sua população composta por migrantes¹¹, a cidade de *Puerto Iguazú* apresenta 8.2%, ou seja, há, em tese, quando considerada a proporção habitantes/migrantes, mais do que o dobro de migrantes em *Puerto Iguazú* comparado ao Município de *Posadas*.

¹⁰ Nesta pesquisa, não se classificam os habitantes da cidade que possuem nacionalidade diversa da nacional como estrangeiros, em razão de o termo evocar a ideia de algo que é externo, estranho àquela configuração, alienígena, o que parece não ser o caso em relação aos nacionais que têm sua origem em outros países e habitam essa região, razão pela qual se adota o termo “migrantes” para fazer referência a esses cidadãos.

¹¹ Diferentemente do Censo realizado pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e estatística, que aponta a quantidade de habitantes que ainda possuem cidadania diversa da brasileira e aqueles que adquiriram a nacionalidade brasileira e, portanto, são naturalizados, o Censo Argentino tão somente menciona aqueles que nasceram no “estrangeiro”, de maneira que seja possível que parte desses habitantes tenham adquirido a nacionalidade argentina, enquanto outra parte ainda conserve a nacionalidade originária. De qualquer forma, o que se pretende destacar, aqui, é a grande e intensa presença de imigrantes tanto na composição da população da cidade de *Puerto Iguazú* como, conseqüentemente, na composição da fronteira trinacional.

Essa constatação é importante porque, em certa medida, revela uma característica peculiar do município, mas também de toda a região, que é a forte presença de migrantes na composição populacional, o que também se reveste como uma das possíveis causas de toda a diversidade étnica, cultural e linguística que constitui esse espaço.

O Censo também destacou que 6.276 habitantes, entre aqueles 82.227 que compõem a população do Distrito Iguazú são migrantes, ou seja, pouco mais 56% dos migrantes presentes no Distrito estão em *Puerto Iguazú*. A mesma pesquisa detalhou a origem desses migrantes¹².

Quadro 3 – Origem da População nascida no “estrangeiro” e habitante do Departamento Iguazú.

Local de nascimento	População nascida no estrangeiro ¹³
AMÉRICA	
Bolívia	18
Brasil	917
Chile	42
Paraguai	4.413
Uruguai	71
Peru	16
Outros países da América	215
EUROPA	
Alemanha	43
Espanha	124
França	36
Itália	57
Outros países da Europa	205
ÁSIA	
China	4
Coreia	1
Japão	3
Líbano	0
Síria	0
Taiwan	5
Outros países da Ásia	24

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do INDEC (Instituto Nacional de estadística Y censos da Argentina). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

¹² O Censo não apresentou a origem específica dos migrantes habitantes da cidade *Puerto Iguazú*, mas, tão somente, a origem de todos os migrantes habitantes do Distrito de Iguazú. No entanto, como a maior parte desses migrantes estaria na cidade de *Puerto Iguazú*, é possível que esses dados correspondam, em certa medida, ao município também.

¹³ Fonte: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Depreende-se que dos 6.276 migrantes que habitam o Departamento, 5.692 habitantes têm origem no próprio continente americano. Além disso, dentre esses 5.692, 5.461 habitantes têm origem em países limítrofes (Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai), dos quais os dois maiores índices correspondem ao Paraguai, com 4.413, e ao Brasil, com 917 habitantes. Em relação ao continente europeu, 465 habitantes têm como local de nascimento algum país daquele continente, cujo número mais expressivo é a Espanha, com 124 habitantes. Finalmente o continente asiático é o local de nascimento de 37 habitantes do Distrito *Iguazú*.

Como é possível observar, esses dados revelam características importantes a respeito da composição populacional do Distrito Iguazú, mas também sinalizam aspectos que permitem ampliar a compreensão acerca de quem são os cidadãos que habitam a região de fronteira ou, ao menos, de onde eles vêm. A partir da análise realizada, destaca-se a grande presença de cidadãos paraguaios e brasileiros na composição da paisagem habitacional da região, além da ausência, ou ao menos, ínfima presença de asiáticos compondo a população do Distrito, situação bastante diversa da que se constata em *Ciudad del Este*, com uma expressiva quantidade de asiáticos em sua população e em Foz do Iguaçu com a grande presença de grupos árabes.

1.2 *Ciudad del Este*

A cidade hoje conhecida como *Ciudad*¹⁴ *del Este* está localizada a 327 quilômetros do Distrito Federal de Assunção e foi fundada em 28 de janeiro de 1957, por meio do decreto presidencial n.º 24.634, passando a se chamar *Ciudad Porto Presidente Stroessner*, que também era o nome do presidente (1954-1989) da época, representante de uma das maiores ditaduras da América Latina. A criação da cidade

estava alicerçada nos interesses políticos e econômicos paraguaios que visavam à consolidação de uma rota internacional que possibilitasse o escoamento da produção nacional pelo Oceano Atlântico. Para isso, foram estabelecidos os primeiros acordos bilaterais entre Brasil e Paraguai para que se pudesse utilizar os Portos de Santos/SP e de Paranaguá/PR. Nesse contexto foi escolhida a região onde seria construída a ponte que ligaria as duas nações, como também os setores

¹⁴ Informações obtidas junto à *Municipalidad de Ciudad del Este* e disponíveis no endereço eletrônico: <<http://www.altoparana.gov.py>>.

que receberiam os primeiros investimentos visando promover o desenvolvimento da nova cidade. (CARDIN, 2015, p. 47-48).

A exemplo do que viria a acontecer com Foz do Iguaçu, como veremos, a região da então *Ciudad Porto Presidente Stroessner* também sofreria um grande crescimento populacional e econômico, ambos devidos a vários fatores. Nesse sentido, cerca de um ano após a fundação da cidade, mais especificamente em 1958, constitui-se uma colônia nas mediações da nova cidade, no local onde hoje está instalada a cidade de *Minga Guazú*. Essa nova colônia ganhou destaque ao ser consolidada como a capital industrial do Departamento¹⁵ do Alto Paraná. Somente em 1989, a cidade passa a ser designada *Ciudad del Este*.

Antes disso, por volta de 1960, importantes empreendimentos na área de infraestrutura são responsáveis por importantes alterações nessa região do Paraguai, entres eles destacam-se a construção da Ponte Internacional da Amizade que, como veremos, foi inaugurada em 1965 e a construção da usina hidrelétrica de *Acaray*. Além desses dois grandes e importantes marcos, posteriormente, também se destaca o início da construção de uma obra binacional, consolidada por meio de Tratado entre o Brasil e o Paraguai, ratificada no Decreto legislativo nº 23, de 26 de abril de 1973, cujos objetivos destacavam o “aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do Rio Paraná. Pertencentes em Condomínio aos dois Países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a Foz do Rio Iguaçu”. (BRASIL, 1973). Dessa maneira,

a chegada de um número significativo de trabalhadores, promovida pela construção da infraestrutura do município e a própria Ponte Internacional da Amizade, e as possibilidades abertas com a criação da zona franca atraíram muitos comerciantes oriundos da capital paraguaia Assunção, que se somaram àqueles já estabelecidos desde o período obragero e aos muitos vendedores viajantes de origem árabe, que negociavam produtos industrializados brasileiros no oeste paranaense. (CARDIN, 2015, p. 49-50).

De maneira semelhante aos fatos ocorridos em Foz do Iguaçu, a *Ciudad Porto Presidente Stroessner* foi acometida por uma grande explosão demográfica¹⁶, passando

¹⁵ Departamento corresponde a uma divisão político-administrativa da República do Paraguai. Atualmente o país conta com 17 (dezessete) Departamentos. Os Departamentos dividem-se em distritos que são as unidades locais de governo. Especificamente em relação ao Departamento do Alto Paraná, é constituído de 21 (vinte e um distritos), dos quais *Ciudad del Este* é um deles, além de ser a capital do Departamento.

¹⁶ Os dados utilizados foram obtidos junto à Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, da República do Paraguai e podem ser consultados por meio eletrônico no endereço: <<http://www.dgeec.gov.py>>.

de uma população de 26.485 habitantes em 1972 para 62.328 em 1982. Do ponto de vista do Paraguai, todo esse crescimento transformou o Brasil em um dos principais destinos comerciais dos produtos comercializados na região, o que diminuiu sensivelmente a dependência das atividades fluviais pelo Rio Paraná.

Além dessas informações, dados obtidos junto à *Municipalidad de Ciudad del Este* estimam que atualmente a cidade possua uma população de aproximadamente 312.652 habitantes. Esses dados oficiais revelam ainda que grande parte da densidade populacional de *Ciudad del Este* é devida à grande presença de migrantes, dos quais destacam-se chineses, coreanos, japoneses e brasileiros.

A história de fundação de *Ciudad del Este* revela que ela “foi fundada e promovida sobre políticas de incentivo ao comércio internacional e ao turismo”. (CARDIN, 2015, p.112). Quando analisadas as “fundações” das três cidades que constituem essa região de fronteira, constata-se que há alguns elementos que se sobressaem. Entre eles está o fato de *Ciudad del Este* ter sido criada com vocação para o comércio. Em certa medida, estabeleceram-se as condições necessárias para que a cidade despontasse como um dos maiores polos de comércio da região e do mundo, diferentemente do *Puerto Iguazú* e Foz do Iguaçu, criadas com objetivos relacionados ora à segurança nacional e ora ao turismo. É dessa forma que, em relação à *Ciudad del Este*, tem-se a passagem de um vilarejo, por volta de 1950, para se transformar em “uma das cidades com maior movimentação de dinheiro no mundo, despertando ambições e o interesse de muitos trabalhadores que migraram para a região fronteira”. (CARDIN, 2015, p.112).

Isso é o que também, em certa medida, aponta uma pesquisa realizada pela *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos* que analisou a quantidade de migrantes em admissão permanente no Paraguai no período de 2007 a 2009 e constatou que, das mais de 47 nacionalidades que passaram a residir em caráter definitivo no Paraguai, no período de 2007 a 2009, o maior número foi de migrantes brasileiros, atingindo a soma de 1.431, em 2007; 3079, em 2008 e 1286, em 2009.

É preciso considerar que, mesmo um censo com um recorte tão específico como esse, cujo escopo principal era o de analisar as nacionalidades daqueles que passaram a viver definitivamente no Paraguai, com um recorte temporal bastante definido, de 2007 a 2009, tem condições de revelar interfaces interessantes a respeito da população do Paraguai, como a grande presença de brasileiros em sua composição populacional. Ainda

que em proporções diferentes, corrobora o que também se constatou na composição populacional de *Puerto Iguazú*, que nessa região os limites dos Estados são “ressignificados”, transformando os habitantes dessas cidades em cidadãos da região de fronteira, o que teremos a oportunidade de discutir à frente.

1.3 Foz do Iguaçu

Considerada a maior entre as três cidades que compõem essa região, Foz do Iguaçu possuía, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE¹⁷, de 2010, 256.088 habitantes. A mesma pesquisa estimou para 2017, uma população de 264.044 pessoas. Esse levantamento apresentou informações a respeito da nacionalidade das pessoas que compunham a população da cidade. Os dados revelaram que, desse contingente populacional, 5.747 pessoas possuíam nacionalidade diversa da brasileira – não considerados os brasileiros naturalizados, mas somente os que tinham apenas outra nacionalidade.

Tabela 1 – Foz do Iguaçu no Estado do Paraná: nacionalidade diversa da brasileira.¹⁸

Município	População residente	População estimada para o ano de 2017	População residente de nacionalidade diversa da brasileira - 2010	Porcentagem de residentes migrantes ¹⁹
Curitiba	1.751.907	1.908.359	8.871	0.50%
Foz do Iguaçu	256.088	264.044	5.747	2.24%
Londrina	506.701	558.439	1.402	0.27%
Maringá	357.077	406.693	1.114	0.31%
Cascavel	286.205	319.608	682	0.23%

Fonte: elaborada pelo autor, a partir das informações do IBGE, CENSO, 2010.

Quando os números dos migrantes residentes são comparados com o total de habitantes dos municípios ou com o total da população brasileira, a proporção pode sinalizar para uma pequena parcela de residentes com origem em outros países, nas cidades analisadas. Todavia, no caso específico de Foz do Iguaçu, a expressividade dos números de migrantes residentes no município impressiona, sobretudo quando os

¹⁷ Informações obtidas junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, por meio de consulta ao endereço eletrônico: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

¹⁸ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, CENSO, 2010.

¹⁹ Porcentagem aproximada. Os valores foram arredondados com a utilização de apenas duas casas decimais, razão pela qual as porcentagens podem apresentar pequena margem de erro para mais ou para menos.

números são comparados com outras cidades do Estado do Paraná, como demonstrado no gráfico acima. Mesmo havendo 8.871 migrantes na cidade de Curitiba, número bastante superior aos 5.747 de Foz do Iguaçu, quando se considera o total populacional de ambas as cidades, constata-se que a cidade de Foz do Iguaçu possui, proporcionalmente ao número de habitantes, quatro vezes mais migrantes do que Curitiba, sendo que, enquanto aquela possui 0.50% de sua população composta por migrantes, esta possui 2.24% de migrantes em sua matriz populacional. Essa quantidade de migrantes em Foz do Iguaçu também fica à frente das duas maiores cidades do Estado, depois de Curitiba, a saber, Londrina e Maringá, respectivamente, de forma que enquanto Maringá possui 1.114 migrantes que representam 0.34% de sua população, Londrina, mesmo com uma população maior do que Maringá, possui 1.402 migrantes, que representam 0.27% da população londrinense. Além disso, quando consideramos que a pesquisa pode não revelar o número exato de migrantes que vivem em Foz do Iguaçu, haja vista o intenso trânsito entre aqueles que trabalham em uma cidade e fixam residência em outra, ou em ambas, esse número pode ser maior, conforme será discutido neste capítulo.

Além disso, essa mesma pesquisa também permitiu que se relacionasse a presença de migrantes na composição populacional de Foz do Iguaçu com outras cidades brasileiras.

Tabela 2 – Foz do Iguaçu no Brasil²⁰

Município	População residente	População estimada para o ano de 2017	População residente de nacionalidade diversa da brasileira	Porcentagem ²¹ de residentes migrantes
São Paulo	11.253.503	12.106.920	119.727	1.06%
Rio de Janeiro	6.320.446	6.520.266	55.531	0.87%
Curitiba	1.751.907	1.908.359	8.871	0.50%
Santos	419.400	434.742	6.945	1.65%
Belo Horizonte	2.375.151	2.523.794	6.088	0.25%
Brasília	2.570.160	3.039.444	5.790	0.22%
Guarulhos	1.221.979	1.349.113	5.757	0.47%
Foz do Iguaçu	256.088	264.044	5.747	2.24%

Fonte²²: elaborada pelo autor, a partir das informações do IBGE, CENSO, 2010.

Também em âmbito nacional, quando analisados comparativamente o número de habitantes de Foz do Iguaçu, que possuem nacionalidade diversa da nacional, com habitantes na mesma condição em outras cidades do país, é possível constatar que é expressiva a presença de migrantes na cidade, de maneira que nem mesmo os maiores índices de cidadãos com origem em outros países, registrados nas cidades de Santos e São Paulo, conseguem superá-los. Enquanto a cidade de Santos possui 6.945 migrantes, o que representa 1.65% de sua população e a cidade de São Paulo 119.727 migrantes que somam 1.06% do seu contingente populacional, a previsão para 2017 do IBGE para Foz do Iguaçu foi um índice de 2.24% de migrantes em sua população, conforme mencionado anteriormente.

Esses dados revelam uma previsão para o ano de 2017, portanto, não destacam, necessariamente, a realidade atual. Além disso, a presença de migrantes na composição populacional dessa região não é nova e antes mesmo de a cidade ser constituída a partir da noção da cidade que se tem hoje, sua presença já era expressiva. Tanto é assim que em 22 de novembro de 1889, quando é enviada a expedição para a criação da Colônia Militar

²⁰ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, CENSO, 2010.

²¹ Porcentagem aproximada. Os valores foram arredondados com a utilização de apenas duas casas decimais, razão pela qual as porcentagens podem apresentar pequena margem de erro para mais ou para menos.

²² Os dados utilizados foram obtidos por meio de consulta ao Portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas e estão disponíveis no endereço: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

do Iguaçú, que, como veremos, viria a ser transformada na cidade de Foz do Iguaçú, os integrantes da expedição constataram que

a penetração estrangeira na margem esquerda do rio Paraná já atingia o rio Ocoí e era composta por uma porcentagem irrisória de brasileiros. A população levantada estava assim constituída: paraguaios, 212; argentinos, 95; brasileiros 9; franceses 5; espanhóis 2; inglês 1; perfazendo um total de 324 habitantes. (WACHOWICZ, 1987, p. 23).

A própria história e localização geográfica da cidade de Foz do Iguaçú sinalizam para a necessidade de essa região de fronteira ser pensada coletivamente, juntamente com as demais cidades que a compõem, bem como, a partir das relações e das dinâmicas sociais que se estabelecem nesse espaço, por meio dos cidadãos que nela residem e lhe atribuem significados. Esses cidadãos são de várias nacionalidades e ainda que a maioria seja de nacionalidade argentina, brasileira e paraguaia, tanto no passado quanto hoje, também há muitas outras nacionalidades que se somam a essas e juntas configuram essa região, como é o caso das diversas nacionalidades de origem asiática e de diversos grupos árabes, presentes na região (SILVA, 2011).

1.4 Os meandros da formação da fronteira

Antes de 1889, essa região apresentava um cenário bastante diferente do que viria a ser Foz do Iguaçú, décadas depois. Nessa região, no período de final do século XIX, havia uma grande e intensa presença de cidadãos com origem em outros países, sobretudo argentinos – o que não constituía, *prima facie*, invasão territorial ou outra questão semelhante, mas um fato que aponta para a existência de práticas construídas e naturalizadas à época, bastante distintas das que viriam a ser instituídas posteriormente.

A presença de argentinos caracterizava-se principalmente pela exploração de erva-mate e madeira, na região banhada pelo leito do Rio Paraná, inclusive na região, na qual hoje está instalada a cidade de Foz do Iguaçú. Entre as principais formas de exploração de madeira e erva-mate encontrava-se o sistema de Obrages que, de acordo com Wachowicz (1987, p. 47-48), constituía-se em um sistema no qual fazendas recrutavam empregados para trabalharem em campos de extração de erva-mate e madeira. A posse da maior parte dessas fazendas estava concentrada nas mãos de proprietários argentinos, ao passo que

Os paraguaios presentes na região faziam parte do contingente populacional que servia de mão-de-obra nas explorações extrativistas realizadas no final do século XIX e início do século XX. Alguns eram mensus das obrages. Os denominados paraguaios eram os 'outros' e não, necessariamente, os de nacionalidade paraguaia ou os nascidos no território do país vizinho e, neste contexto, eram diversos outros. Os antigos trabalhadores desses empreendimentos poderiam ter sido recrutados no próprio território brasileiro, na Argentina, principalmente na Província de Misiones (no passado era um centro importante para as obrages) e no Paraguai. Identificá-los como paraguaios era caracterizá-los como atrasados e incultos. Era estigmatizá-los como inimigos da nação brasileira. Isto era possível de ser feito com maior facilidade em função de memórias relacionadas à Guerra do Paraguai, ocorrida em 1864-1870. Dificultar e até impedir sua participação na formação da sociedade era agir de acordo com as vontades políticas a nível federal e a nível estadual. (GREGORY; SCHALLENBERGER, 2008, p. 148-149).

Uma descrição que à primeira vista pode ser utilizada para simplesmente descrever um sistema da produção centrado no extrativismo, também aponta para uma realidade bastante complexa nessa região, envolvendo paraguaios, argentinos e brasileiros. Por meio de pesquisas realizadas sobre o tema (WACHOWICZ, 1987; GREGORY; SCHALLENBERGER, 2008; GREGORY, 2012; COLODEL, 1988; NOWOTNY, 2000), o que se constata é que as Obrages constituíram uma grande fonte de geração e acúmulo de riquezas aos seus proprietários. Toda essa produção era realizada por meio da exploração do trabalho de centenas de pessoas que eram recrutadas para realizar atividades extrativistas nas obrages, trabalho que era realizado pelos mensus²³.

O maior interesse dos obrageros centrava-se na própria atividade extrativista, não havia preocupação em povoar, criar condições de habitação, tampouco cuidados com condições de vida mais “adequadas” ou “razoáveis”. A maneira pela qual as atividades extrativistas eram desenvolvidas nas obrages revela o papel de importância que os “empregados” exerciam para o sucesso dos “empreendimentos”. Esses trabalhadores – homens e mulheres – eram recrutados alguns dias antes de seguirem até as obrages, recebiam uma espécie de adiantamento salarial pelos serviços que seriam prestados, o qual era conhecido como “antecipo”.

Com esse pagamento antecipado os mensus vinculavam-se às obrages e quando, finalmente, iniciavam o trabalho já estavam em débito com os obrageros, um débito que

²³“O termo equivale ao peão. O seu trabalho era pago mensalmente, ou pelo menos sua conta era assim movimentada. Etimologicamente, a expressão vem do espanhol: mensual, ou seja, mensalista”. (COLODEL, 1988, p. 53).

tendia a aumentar à medida que as próprias obrages vendiam alimentos aos mensus que deveriam ser pagos com seus “salários”. Da forma como se organizava, o sistema de obrages conseguia estabelecer uma grande dependência dos mensus em relação aos proprietários desses “empreendimentos”, de maneira que “quitar” sua dívida inicial - que só aumentava – tornava-se tarefa quase impossível, assim, “o pagamento do anticipo aos mensus era uma estratégia adotada pelos obrageros a fim de prender o peão à obrage”. (NOWOTNY, 2000, p. 32).

Compreendendo esse cenário hoje, a atividade desenvolvida pelos mensus poderia ser classificada como trabalho análogo à condição de escravo, haja vista a impossibilidade de os mensus conseguirem deixar as obrages, tanto pela relação de dependência e subordinação econômica quanto pela própria localização das obrages, às quais só se chegava, na maioria dos casos, por meio de transporte fluvial pelo Rio Paraná. De acordo com Wachowicz, “em duas décadas, a costa paranaense viu-se ocupada por duas dezenas dessas obrages, e povoada por milhares de trabalhadores”. (WACHOWICZ 1987, p. 47).

Além disso, o sistema de obrages contava ainda com a figura do capataz: “os escravos seriam sempre brasileiros ou paraguaios, mas os capatazes, na sua quase totalidade, seriam argentinos que nutriam contra os mesmos uma manifesta antipatia”. (GREGORY, 2012, p. 54). Os capatazes eram aqueles contratados com a função precípua de garantir que os trabalhos fossem eficientemente realizados pelos mensus e os interesses dos obrageros fossem garantidos. Os capatazes “não poupavam maus tratos para fazerem-se obedecidos (...). Os capatazes deveriam agir de forma severa para dificultar desvios de conduta”. (GREGORY, 2012, p. 58).

Da análise do contexto sócio-histórico da época emerge, necessariamente, uma questão: E os índios? Muitas pesquisas e trabalhos desenvolvidos a respeito da história da ocupação do Oeste do Paraná são omissos em relação à presença de índios nessa região. Caso isso estivesse relacionado com o pressuposto de eles já estarem nesse espaço e serem os titulares da região, inclusive no período que antecede o funcionamento das obrages, o fato poderia ser relevante, no entanto, não parece ser esse o caso. Ao menos o papel e o espaço que os índios e sua história ocupam nessa região contemporaneamente não evidenciam essa consideração. Contrariamente, é cediça a presença indígena na região Oeste do Paraná. Para Valdir Gregory, em pesquisas realizadas sobre a história e a memória da região Oeste do Paraná, há relatos da presença majoritária de indígenas, de espanhóis e de negros, mas, ainda assim, “há uma lacuna nos estudos sobre estes aspectos

da história referente ao Oeste do Paraná” (2008, p. 131). Por essa razão, em que pese o fato de a presença indígena nessa região não ser objeto de análise deste trabalho, tampouco haver muitas pesquisas que discutam esse problema, cumpre-nos observar que, provavelmente, tiveram participação nesse cenário de obras, cabe a pesquisas futuras, descobrir se como expectadores ou como participantes.

Compreender, hoje, essa região de fronteira, formada por esses três países que guardam entre suas histórias fatos comuns às suas origens, à sua formação e à sua constituição, implica necessariamente em considerar a relevância dos fatos ocorridos nesse espaço geográfico que tem sido construído historicamente. Afinal, remetemo-nos a uma região cuja titularidade dos Estados-nações pertence ao povo argentino, ao povo paraguaio e ao povo brasileiro. Que implicações às relações sociais estabelecidas contemporaneamente nesse espaço podem guardar relação com os fatos outrora desencadeados, nesse mesmo espaço? Para além disso, o que seria possível ser dito a respeito das atuais relações entre paraguaios e brasileiros em face dos argentinos, no passado exploradores da mão de obra brasileira, mas sobretudo da paraguaia? Ainda, e os paraguaios, será que a devastação de seu país, causada pelos brasileiros, com a Guerra do Paraguai (1864-1870), interfere nas relações que hoje são construídas nessa região? Enfim, em que medida essas relações construídas coletivamente estabelecem pontos de diálogos com os cenários e com as articulações estabelecidas, hoje, nessa região de fronteira trinacional?

Apesar de essas perguntas não constituírem o escopo de análise deste trabalho, elas destacam que a compreensão de uma região de fronteira trinacional como essa, fortemente marcada por relações históricas de ambiguidade e de construção coletiva, não é tarefa fácil, tampouco simples. Contrariamente, o que esses fatos, minimamente, mostram é que argentinos, brasileiros e paraguaios há muito tempo têm construído diversos significados a essa fronteira, estabelecendo, dessa maneira, relações sociais e de fronteiras que ainda hoje são fortalecidas e ressignificadas nesse processo de construção que ocorre em um espaço que é trinacional.

Em 1889, com a criação da Colônia Militar de Foz do Iguaçu, o governo brasileiro pretendia estabelecer limites mais bem definidos do território nacional e, em certa medida, limitar essa atividade “estrangeira” no país e impulsionar a ocupação dessa região por nacionais, o que seria “reforçado”, posteriormente, com a política de “Marcha para o Oeste”, do Governo Federal, como veremos à frente. Assim, “em um primeiro momento,

as aglomerações resultaram da instalação dos serviços do governo, começando pela fiscalização das atividades rentáveis tanto na agricultura como na mineração” (SANTOS e SILVEIRA, 2003 p. 31).

É ingênuo pressupor que, com a instalação da Colônia Militar de Foz de Iguaçu, o sistema de obrages atingira seu fim e, conseqüentemente, a presença de “estrangeiros” naquela região do território nacional teria sido extinta ou ao menos diminuída. Vera Lúcia Nowotny (2000, p. 37) destaca que os primeiros integrantes das forças policiais que chegaram à região encontram nos obrageros um ponto de apoio para diminuir as dificuldades geradas pelo isolamento da região. Ela sinaliza que, como a Colônia estava praticamente isolada de todo o restante do Brasil e os obrageros, em certa medida, realizaram e estavam realizando melhorias às pessoas da região, como a abertura de picadas na mata, construções de algumas estradas e de portos, não havia disposição daquela força policial em se colocar contrariamente aos obrageros, razão pela qual estavam mais favoráveis aos obrageros do que aos mensus.

De acordo com informações da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu/PR, em 1910, a Colônia Militar tem sua situação jurídica alterada e é transformada em distrito de Guarapuava, com a denominação de Vila Iguassu. A Lei nº 1.383, de 14 de março de 1914, criou o município de Vila Iguaçu, que apenas em 1918 passaria a ser denominado com o atual nome de Foz do Iguaçu.

Gregory e Schallenberger (2008) destacam que, a partir de 1930, durante o Governo Vargas (1930-1945; 1950-1954), têm início uma série de medidas, em âmbito nacional, mas sobretudo nas regiões de fronteira, que objetivavam marcar a presença nacional nesses espaços e, conseqüentemente, limitar a atuação de empresas estrangeiras. Esse conjunto de medidas caracterizava a política de governo federal conhecida como “Marcha para o Oeste”. Essa nova política de “nacionalização” foi uma das grandes responsáveis pelos processos de ocupação da região, tanto pela colonização quanto pela criação de condições favoráveis para que empresas madeireiras e companhias de colonização, majoritariamente nacionais, fossem instaladas na região do Oeste Paranaense.

Destaca-se ainda que esse programa migratório do Governo Federal, além de estabelecer diretrizes claras para a “ocupação” da região e para que a integração do Oeste Paranaense com o restante do país fosse mais eficiente, também estabeleceu critérios

bastante rígidos para os fluxos migratórios. Foi estabelecido um perfil bastante definido de migrante para essa região: “o que, de fato, se intentava era a busca do elemento humano que pudesse contribuir na construção da região, do espaço e estabelece fronteiras”. (GREGORY; SCHALLENBERGER, 2008, p.146). Na busca pelo perfil ideal para a colonização da região,

a hegemonia branca de origem europeia, iria ser a via preferencial da colonização do oeste paranaense. Os colonos seriam sujeitos 'pacatos', subordinados ao trabalho, 'verdadeiras máquinas de produzir progresso'. Evidencia-se a ideia de superioridade europeia e de seus descendentes, calcada na ideologia do trabalho que passa a justificar a orientação na busca dos migrantes ideais. (GREGORY; SCHALLENBERGER, 2008, p.159).

Na mesma direção do programa de nacionalização, em 1930, é editado o Decreto N° 19.842, que, além de organizar o Departamento Nacional de Trabalho, também determinou que as empresas deveriam ter ao menos dois terços do quadro de funcionários composto por brasileiros. Diante desse cenário, o que se verifica é que, em regiões como o Oeste Paranaense, marcadas e determinadas pelas fronteiras com o Paraguai e a Argentina e, conseqüentemente, com estreitas ligações entre os povos desses Estados, a atuação do poder público tentava, por mais de um caminho, estabelecer e exaltar sentimentos nacionalistas (GREGORY; SCHALLENBERGER, 2008). A esse respeito, conforme afirma Regina Coeli Machado e Silva (2012, p. 25), as tensões postas entre um projeto de “nacionalização” e os migrantes – ainda que cidadãos da fronteira – passam pelo reconhecimento do “outro” como uma ameaça e se fortalece em um sentimento partilhado de nacionalismo:

o problema da imigração é explicado como ameaça política à integridade e identidade nacionais, com base na diversidade cultural dos imigrantes, porque o Estado-nação é concebido como fundamento em uma comunidade distinta, cujos vínculos mobilizam um sentimento compartilhado de pertencimento e uma lealdade radicada em língua, tradições culturais e crenças comuns.

O reconhecimento das relações ocorridas na região de fronteira do Oeste Paranaense entre paraguaios, argentinos, brasileiros e tantas outras nacionalidades é importante porque demonstra uma construção social e histórica que tem sido “fortalecida” e atualizada ao longo das décadas. É por essa razão que abordagens contemporâneas a respeito dessa região precisam também considerar o percurso histórico que tem sido vivido pelos seus habitantes, cidadãos desse espaço.

Não há elementos suficientes para afirmar, por um lado, que o programa do Governo Federal à época, “Marcha para o Oeste”, foi um processo de nacionalização forçado, tampouco de uma retomada das fronteiras nacionais, haja vista elas ainda serem nacionais. Por outro lado, há elementos suficientes para que se constate que essa região de fronteira, há muito tempo, é um espaço no qual diferentes culturas, diferentes povos e diversas origens se encontram, ainda que ora se aproximem e ora se distanciem.

Para além disso, esses elementos descritos destacam, inclusive, a forte e estreita relação do paraguaio e do argentino com a fronteira trinacional. Uma relação que se reveste das mais variadas formas, mas que, sobretudo, encontra nessa região também um local para o estabelecimento de relações de trabalho, como o caso dos mensus e dos obrageros nas obras, entre inúmeros outros que poderiam encontrar na história dessa região os estreitos vínculos entre seus cidadãos. Dessa maneira, tem-se que, hoje

A cidade tem uma relação com o trabalho estrangeiro desde a sua formação, período do qual há notícias de que argentinos e paraguaios trabalhavam na construção civil, em obras públicas e extração de ervamate. A proximidade entre essas nacionalidades se deve à localização geográfica da cidade, pois esta faz fronteira com *Puerto Iguazú* (Argentina) e *Ciudad del Este* (Paraguai), o que facilita até os dias atuais a circulação de imigrantes destas origens. (JAQUEIRA, 2016, p. 121).

É por essa razão que as relações de trabalho nessa região de fronteira distanciam-se, sobremaneira, das demais relações estabelecidas em outras regiões do Estado-nação, elas têm sido construídas conjuntamente com “estrangeiros”, ou melhor, com cidadãos que têm origem em outros países.

Para Luiz Eduardo Pena Catta (2011), essa região de fronteira difere substancialmente de outras regiões do país porque é resultado de um processo mais demorado de ocupação e de desenvolvimento, sobretudo porque inicialmente não contou com o investimento de recursos ou com interesses governamentais.

Para ele, um processo de ocupação mais “efetiva” teve início no ano de 1965, com a conclusão da Ponte Internacional da Amizade, no Rio Paraná, aproximando o Brasil e o Paraguai, e com a inauguração da BR-277, em 1970, facilitando o tráfego entre Foz do Iguaçu e Curitiba. É a partir desses marcos que Foz do Iguaçu tem seu desenvolvimento acelerado e seu comércio intensificado, principalmente com *Ciudad del Este*, no Paraguai.

Figura 3: Conclusão da Ponte da Amizade, ligando o Brasil ao Paraguai pelo Rio Paraná.



Fonte: Fonte: Acervo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.²⁴

Além desses marcos históricos relacionados à constituição e delimitação dessa região de Fronteira, há outros acontecimentos importantes que contribuíram para a definição da cidade de Foz do Iguaçu e ainda hoje mantêm influência nesse espaço, como, por exemplo, a construção da Hidrelétrica de Itaipu. Catta destaca ainda que a construção da Hidrelétrica de Itaipu foi a maior transformação socioeconômica da época, deve-se à sua construção, iniciada em 1970, um aumento significativo da população da cidade, que de pouco mais de 33.000 habitantes atingiu, em 1980, 137.000 habitantes. Nesse cenário,

o comércio da fronteira, formal e informal se responsabilizava pela manutenção e sobrevivência de milhares de famílias que a ele se

²⁴ Fonte: imagem do acervo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, disponível no endereço: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/panorama> >. Acesso em: 18 fev. 2018.

dedicavam como o último recurso frente à escassez de vagas num mercado em constante retração. Era no comércio com o Paraguai e com a Argentina, mais precisamente aquele que envolvia as cidades da tríplice fronteira, que a população pobre, e mesmo a classe média sem emprego, buscava ocupação em trabalhos informais para poder pagar as contas, o aluguel e sustentar as pessoas da casa (CATTA, 2011, p. 103).

Nesse sentido, é possível observar que o contexto socioeconômico, outrora centrado em atividades de extração de madeira e erva-mate, aos pouco foi sendo alterado pelo desenvolvimento do comércio e pelas obras de infraestrutura, que embora lentos, reconfiguram, em certa medida, a paisagem local.

A chegada de, aproximadamente, 20 mil trabalhadores, na cidade, muitos acompanhados de suas famílias fez os preços, em geral, aumentar, particularmente dos aluguéis, já que a procura transbordou, de imediato, a oferta de habitações. Tal situação tornou-se um drama para muitos trabalhadores de Foz, que se viram impossibilitados, inclusive, de conseguir a casa própria, já que a especulação imobiliária campeou solta. (SOUZA, 2009, p.179).

As narrativas a respeito da formação e da consolidação dessa região de fronteira mostram como a cidade de Foz do Iguaçu foi tendo sua configuração alterada em função de mecanismos políticos e de alterações econômicas, como a passagem do sistema de obrages para as madeireiras e empresas de erva-mate nacionais, para aos poucos ir se identificando com práticas de comércio internacional, que persistem até os dias de hoje.

Nessa perspectiva, inevitavelmente, destacam-se as alterações socioeconômicas em função da construção da Hidrelétrica de Itaipu, responsável pela reconfiguração da região, antes, durante e depois da conclusão das obras. Se a construção da hidrelétrica significou um grande aumento populacional e uma reconfiguração do cenário socioeconômico à época, seu término também deixou marcas profundas na definição de elementos importantes para a constituição da cidade e de toda a região, como as relações de trabalho e a própria segregação²⁵ do espaço urbano, por meio da construção das “Vilas de Itaipu²⁶”.

²⁵ Para maiores informações a respeito da segregação socioeconômica e espacial causadas pela construção da Hidrelétrica de Itaipu, remeto à leitura do trabalho de: SOTUYOU, Patrícia Claudia Godoy. **Segregação urbana: estudo de caso das vilas de Itaipu**. Florianópolis, 1998; 150p.

²⁶ Durante a construção da Hidroelétrica de Itaipu, foram construídas três grandes Vilas, denominadas Vila A, Vila B e Vila C. Os funcionários ocupavam as casas nessas vilas, de acordo com a função desenvolvida e com sua posição hierárquica na Usina. A segregação era tamanha (essas vilas ainda existem e apesar de estarem em processo de venda àqueles que possuem sua posse – muitas já foram vendidas e outras ainda pertencem à ITAIPU – ainda refletem a segregação outrora produzida pela ITAIPU e que ainda é visivelmente marcada em Foz do Iguaçu) que até mesmo o tamanho dos terrenos e os materiais utilizados eram “diferentes”. Por exemplo, às casas da VILA C eram destinados os empregados do menor nível

As relações de trabalho que são estabelecidas após o término da construção são fortemente marcadas pelo grande contingente de trabalhadores que foram dispensados. Esses trabalhadores contribuíram para a ressignificação dos trabalhos realizados na região e definiram substancialmente o início de novas práticas trabalhistas e a atualização de outras, sobretudo em razão de terem ficado sem emprego quando a hidroelétrica foi concluída. Dessa forma,

O término da construção de Itaipu marcou também o final de um ciclo econômico, dando início a um novo ciclo, com características não totalmente delineadas, mas inserido na vinculação da região fronteiriça ao processo de globalização econômica por meio da participação no comércio internacional. Esta atividade trouxe articuladores oriundos de países que têm por característica a atuação com práticas comerciais, como exemplo, os povos árabes e chineses. (NASCIMENTO, 2010, p. 42).

Nessa época, as relações entre os países que compõem a fronteira, principalmente o Paraguai e o Brasil, adquirem novos significados e práticas trabalhistas ligadas ao comércio internacional são fortalecidas.

1.5 O que revelam as pesquisas sobre a região de fronteira?

Nesse espaço de trocas e de construção coletiva, que é a fronteira, muitas relações têm sido construídas e fortalecidas ao longo dos anos pelos cidadãos dessa região, sobretudo relações de trabalho que tomam lugar em um e no outro lado da fronteira. Nesse sentido, há diversas pesquisas que têm sido realizadas nessa região (SILVA, 2011; 2012; RABOSSI, 2011; ALBUQUERQUE, 2010; CATTI, 2002; 2009; 2011; FARINA, 2015; SLOMP, 2014; CARDIN, 2011; 2015; JAQUEIRA, 2016; LIMA, 2011). São trabalhos que, a partir de diferentes abordagens, investigam práticas situadas na fronteira trinacional e tentam compreender a região de fronteira como espaço no qual diferentes

hierárquico, também conhecidos como “chão de fábrica”. Essas casas eram (são) extremamente baixas e possuíam telhado de zinco. Além disso, constituíam-se em verdadeiros galpões que foram divididos de maneira a formar várias casas, em um terreno de pequenas proporções. Essa é a Vila mais próxima da Usina. No Caso da Vila A, as casas eram individuais, os terrenos eram um pouco maiores e os materiais eram melhores, o telhado não era de zinco, por exemplo. Nessas casas moravam os empregados que pertenciam ao estamento médio da usina. Por fim, às residências da Vila C eram destinados os funcionários do alto escalão da empresa, aqueles que pertenciam ao maior nível hierárquico, como os engenheiros, por exemplo. Em terrenos muito maiores, as casas dessa vila eram mais bem construídas, com projetos arquitetônicos diferenciados dos demais e com materiais melhores. O acesso às vilas também evidenciava “o espaço de cada um” na configuração da cidade, de maneira que quem entrava e quem saía das vilas era controlado.

interesses dialogam e constroem significados coletivamente. Muitos desses trabalhos elegem as relações de trabalho e emprego na região de fronteira como objeto de análise.

Eric Gustavo Cardin (2015), por exemplo, debruça-se sobre as relações de trabalho, sobretudo durante a década de 1990, constituídas dentro do que ele chama de “*circuito sacoleiro*”, ao que define como “as relações entre os diferentes sujeitos sociais responsáveis pelo percurso trilhado pelas mercadorias disponibilizadas no mercado paraguaio e que entram no Brasil de forma ilegal” (CARDIN, 2015, p. 223). Ele partiu da consideração e da análise das relações de interdependência econômica e histórica das três cidades que compõem a fronteira, das informações veiculadas pelas mídias nacional e internacional, bem como do cotejo de dados oficiais relacionados às atividades comerciais e trabalhistas, além de entrevistas e conversas com trabalhadores que pertencem ao referido “circuito”, para, enfim, analisar as trajetórias desses trabalhadores que constroem e integram o circuito sacoleiro; analisar as práticas de criminalização dessas trajetórias, bem como, as tentativas de “disciplinar as relações na fronteira”, principalmente por meio de ações do Estado.

Em sua pesquisa, Cardin destaca que a importância dessa região de fronteira extrapola as mundialmente conhecidas belezas naturais, diversamente, sua importância também está relacionada a práticas, a atividades e a processos que não são oficiais, mas são capazes de movimentar grandes somas em dinheiro e resultar em “ocupação” para muitos trabalhadores. Cunhando termos como “trabalho subterrâneo” e “economia subterrânea”, ele descreve ações, práticas e rotinas que seriam construídas e realizadas à margem do que dispõe e determina o Estado. Dessa forma,

a possível existência de uma economia paralela que pode superar as quantias de capital movimentadas pelos setores de serviço e produtivo, fomentando um universo composto pelos conflitos entre as práticas, as posturas, os modos de viver e as ideologias, fundamentadas em relações dialéticas que se perdem entre as definições do oficial/extraoficial, do legal/ilegal, do moral/imoral e do justo/injusto. Assim, a acumulação, a manutenção e a expansão do capital, dentro desta conjuntura, não se limitam às normas comerciais internacionais, às definições tributárias ou às legislações trabalhistas; elas buscam sua sustentação flexibilizando e subvertendo regras e aproveitando-se da miséria dos homens. (CARDIN, 2015, p. 27).

É por meio de análises como essa que ele destaca que em Foz do Iguaçu há uma grande quantidade de pessoas que não participam das formas oficiais e regulamentadas

de emprego²⁷. Essas pessoas desenvolveriam atividades variadas, entre elas, atividades no setor hoteleiro e no circuito sacoleiro como forma de sobrevivência. (CARDIN, 2015, p. 41-42). Para ele, a fronteira é uma região que deve ser compreendida como um espaço, no qual há inúmeras possibilidades de trabalho, mas também de frustrações e enriquecimentos para uns poucos. Ele destaca que, nessa região, um dos principais fatores responsáveis pela manutenção e reconfiguração do “circuito sacoleiro” foram as grandes diferenças políticas e econômicas entre os dois países, sobretudo aquelas de natureza tributária, que além de alimentar um interesse turístico cada vez maior nessa região, também têm sido responsáveis por inúmeras atividades que se convertem em “fonte de renda” e “ocupação” para os trabalhadores. (CARDIN, 2015, p. 67).

Para além da rica e detalhada descrição da região de fronteira e das relações de trabalho que são desenvolvidas nesse “circuito sacoleiro”, há alguns pontos desse trabalho que chamam a atenção, principalmente em razão de apontarem para a existência de relações que são construídas por meio de categorias semanticamente antagônicas. É por essa razão que Cardin destaca que o mérito dessas práticas, que são construídas ao redor do transporte de mercadorias de um país para o outro, não está, necessariamente, na satisfação das necessidades dos consumidores que adquirem essas mercadorias, tampouco na satisfação de “necessidades primárias ou sociais” que esse fluxo proporciona. Para ele, o que se destaca nesses fluxos é justamente a flexibilização das relações nessa região de fronteira. A importância das mercadorias que são transportadas está em aspectos maiores, que extrapolam esse transporte:

muito além da geração de milhares de ocupações e dos vínculos criados entre elas, tal rede permitiu a transformação das fronteiras entre os diferentes polos que tendem a ser utilizados no estabelecimento de seus limites. O bem e o mal, o ético e o antiético, o moral e o imoral, o legal e o ilegal parecem não mais reconhecerem suas definições e suas possibilidades. Os limites que separam essas diferentes definições tornam-se fluidos, manipuláveis, garantindo a sobrevivência de milhares de trabalhadores e as relações sociais entre sujeitos ocupados nas mais distintas posições econômicas e políticas (CARDIN, 2015, p.67-68)

²⁷ No trabalho analisado, não se define claramente qual a concepção de trabalho ou emprego adotada. Essas escolhas lexicais são utilizadas indiscriminadamente como referência às atividades desenvolvidas pelos integrantes do “circuito sacoleiro”. No entanto, como o autor utiliza-se da expressão “trabalho subterrâneo” para se referir àquelas relações que acontecem sem a presença dos elementos caracterizadores de uma relação de emprego, pressupõe-se que esteja fazendo referência a relações de trabalho, especificamente daquele trabalho que, segundo ele, acontece às margens da regulamentação do Estado.

Essas relações antagônicas são analisadas a partir da própria estrutura interna do “circuito sacoleiro”, à medida que nesse circuito há funções e papéis muito bem definidos, sendo que cada integrante sabe exatamente quais são suas atribuições, suas prerrogativas e os limites de cada uma dessas funções²⁸. A partir dessas definições, o que se constata é que os trabalhadores que estão inseridos nesse circuito – que, para o autor, na verdade, seriam vítimas de um sistema social excludente – também estão circundados por um sistema maior, que abrigaria inclusive “oportunistas” e “criminosos”.

Assim, aponta-se para a possibilidade de duas análises: uma especificamente relacionada aos trabalhadores integrantes do circuito responsável pelo transporte de mercadorias, que têm nessa atividade – que é de natureza laboral – sua sobrevivência ou subsistência, e a outra relacionada àquelas atividades de transporte de mercadorias que não se constituem tão somente em meios de sobrevivência, mas em atividades de “oportunistas” e “criminosos”. Simplificando muito, a abordagem realizada pelo autor também poderia ser analisada por meio dos tipos penais do contrabando e do descaminho, mas esse não é seu objetivo.

Ele aponta essas relações para destacar a dubiedade do lícito e do ilícito nessa região, mas não o faz para apontar, nem ao menos chega a cogitar, que o descaminho seria menos “ilegal” do que o contrabando, mas o faz para esclarecer que as práticas sociais realizadas pelos integrantes do “circuito sacoleiro” são atividades laborais que se relacionam diretamente a meios de subsistência que, inclusive, em vários dos casos analisados, são a única opção para alguns dos trabalhadores. Essa situação divergiria bastante daquelas percebidas pelas atividades de contrabando, nas quais estaria presente um interesse maior: “a expansão do capital”. Essa análise não é realizada pelo pesquisador, ele sinaliza que essas forças denominadas legal e ilegal estão em permanente conflito e são constantemente resignificadas nessa região de fronteira.

Essas relações vão sendo alteradas à medida que a própria estrutura do circuito é alterada, de maneira que

devido à proximidade com o rio que limita a fronteira do Brasil com o Paraguai, boa parte da população da região desempenha funções vinculadas ao país vizinho, seja no interior do *circuito sacoleiro* ou nas rotas de contrabando e tráfico. A facilidade em cruzar a fronteira através

²⁸ Cardin (2015, p. 72) apresenta algumas das funções que constituem o circuito sacoleiro: vendedores ambulantes no Brasil; vendedores fixos em lojas no Paraguai; laranjas; sacoleiros; cigarreiros; agenciador; freteiro; barqueiro; carregador; batedor; proprietário de porto.

dos portos clandestinos ou de atravessar a Ponte da Amizade via Avenida Beira Rio faz com que parte da População Ribeirinha consiga acompanhar com facilidade as constantes mudanças nos arranjos ou na organização do *circuito*, estando sempre muito articulada e ocupada com os interesses de *agenciadores, donos de portos, sacoleiros e patrões*. Neste contexto, não é difícil observar que as trajetórias dos trabalhadores de diferentes ocupações se entrelaçam em relações de dependência e de crescimento dentro da hierarquia que marca os mundos do trabalho na fronteira. (CARDIN, 2015, p. 84).

Essas dinâmicas estabelecidas na região da Ponte da Amizade, mais especificamente às margens do Rio Paraná, deixam claras as proximidades e os conflitos que historicamente têm sido construídos nesse espaço. Como vimos anteriormente, as relações socioeconômicas da região são construídas a partir do próprio espaço físico da fronteira, como um dos elementos que favorece o “livre” trânsito de migrantes, sobretudo o de brasileiros no Paraguai e o de paraguaios no Brasil, do que se depreende que quando as dinâmicas desse espaço são alteradas, sejam essas alterações por ações do Estado ou por alterações no interior dos sistemas ou “circuitos” nela estabelecidos, as dinâmicas sociais e econômicas também são reconfiguradas.

O que se destaca é que quase sempre essas relações desenvolvidas na região de fronteira são compreendidas – se é que chegam a ser – com uma certa ressalva quanto à sua legalidade, ou melhor, ilegalidade, dentro dos modelos fiscal e jurídico vigentes (CARDIN, 2015, p.107). Nesse sentido, o trabalho ora analisado destaca que as atividades laborais estabelecidas nessa região constituem trabalho não pelo estabelecimento de vínculos formais de emprego, mas pela “dependência direta de um vasto contingente populacional e as formatações que as atividades na fronteira vão recebendo ao refletirem e adaptarem-se às transformações econômicas, políticas e produtivas”. (CARDIN, 2015, p.107). Essas transformações encontram sua base de sustentação nas ações desenvolvidas pelo governo brasileiro para conter o transporte de mercadorias e no aumento “do número de trabalhadores que necessitam desenvolver atividades subterrâneas para sobreviver” (CARDIN, 2015, p. 125), mas sobretudo pelas grandes diferenças tributárias, políticas e econômicas praticadas pelo Brasil e pelo Paraguai. Dessa maneira,

as práticas de trabalho ilegais sustentadas pelas diferenças existentes entre as duas nações não desaparecem, o que pode ser afirmado através da observação do constante aumento dos índices referentes aos impostos que deixam de ser arrecadados devido ao descaminho e também do reposicionamento dos sujeitos sociais no mercado de trabalho na fronteira. (CARDIN, 2015, p. 129).

É nas grandes diferenças políticas e econômicas entre esses países que compõem a fronteira, no caso analisado, mais especificamente, as diferenças entre o Brasil e Paraguai, que reside a sustentação das atividades de transporte de mercadorias. São exatamente essas diferenças que caracterizam as práticas desses trabalhadores, integrantes do circuito, como práticas “não estáveis”, tampouco “perenes”: “a vida destes trabalhadores e as relações estabelecidas durante suas trajetórias não se configuram e não são visualizadas de forma homogênea e linear”. (CARDIN, 2015, p. 149).

A pesquisa realizada pelo autor descreve ainda que, como as atividades desenvolvidas no circuito estão revestidas de um caráter de “clandestinidade”, materializadas em práticas precárias, os próprios trabalhadores possuem uma compreensão “do discurso moral/jurídico em relação ao circuito sacoleiro, que reconhecem a necessidade de subsistência que os coloca em uma situação degradada, mas que também justifica a repressão estabelecida pelo Estado”. (CARDIN, 2015, p. 176).

Destaca-se que, mesmo sendo atividades presentes há muito tempo nessa região, o trabalho realizado pelos integrantes do circuito constantemente tem sido alvo de “repressão”, ou melhor, frequentemente há tentativas do governo em limitar as práticas comerciais nessa região, sobretudo aquelas relacionadas ao transporte de mercadorias. Cardin (2015, p.178) mostra que essas tentativas buscam extinguir o “circuito sacoleiro” ou limitar suas atividades por meio da punição, da criminalização, mas sem oferecer outros arranjos ou outras estruturas que sejam capazes de oferecer uma inserção social aos integrantes desse circuito. Assim,

a perspectiva social e, por que não, societária contida nas políticas de fronteira é pautada nos esforços de extinguir uma prática, de criminalizar sujeitos, de repreender os modos de vida construídos fora dos padrões de subsistência aceitos no modelo capitalista. Os trabalhadores da fronteira são aqueles que não se enquadram nos tipos ideais forjados pelo capital, são aqueles que resistem ao empreendedorismo, à qualificação total, às competências, à empregabilidade, enfim, aos modismos empresariais do sistema hegemônico. (CARDIN, 2015, p. 178).

Toda a pobreza, os conflitos e os contrastes existentes nessa região, ao lado das diferenças que existem entre os países, são os maiores responsáveis, conforme Cardin (2015, p. 179), pela grande movimentação de pessoas nessas atividades comerciais que sustentam o circuito. Alerta que uma eventual solução para essa realidade não deve passar pelo extermínio dos pobres, mas por uma radical intervenção nos processos de

acumulação de capital que contribuem para que essas pessoas permaneçam exatamente onde estão: sem outras perspectivas e dependentes dessas relações.

Assim, considera que o Estado, em razão de sua política econômica adotada, “não consegue diminuir os antagonismos sociais e permitir o ingresso no mercado de trabalho em melhores condições, ele apenas aceita e tributa as ocupações informais e subterrâneas já existentes”. (CARDIN, 2015, p. 193). Como essas diferenças entre o Brasil e o Paraguai são estruturantes e não serão imediatamente eliminadas, já que sustentam as engrenagens da exploração e do acúmulo, ele explica que “os fluxos de pessoas e mercadorias sob a Ponte da Amizade são apenas acompanhados, sofrendo intervenção conforme a necessidade dos países vizinhos” (CARDIN, 2015, p. 195).

A pesquisa também destaca que há um esforço do poder econômico em estabelecer ou manter padrões societários. Esse esforço está pautado em um conjunto de ações que se traduzem na “fiscalização na fronteira, a criminalização de práticas de trabalho, a necessária adaptação no interior do circuito sacoleiro, o processo de empobrecimento da população e a radicalização da atuação policial” (CARDIN, 2015, p. 204).

É por esses motivos que Eric Gustavo Cardin explica que há uma lógica que, muitas vezes, é invertida, quando se constata que todos esses “obstáculos”, ou que todo esse conjunto de esforços para dificultar a prática das atividades desses trabalhadores nessa região, opõe-se à flexibilização ou à ausência de fronteiras fiscais para a implantação de parques industriais, o que, para ele, evidencia todo o antagonismo que existe na relação que se estabelecesse entre capital e trabalho. (CARDIN, 2015, p. 207-208).

Em apertada síntese, é possível observar que a ampla e detalhada pesquisa realizada demonstra com propriedade uma realidade laboral – “circuito dos sacoleiros” – que há anos está presente nessa fronteira, mas que constantemente se reconfigura. Essa reconfiguração é devida a ajustes internos das próprias práticas, mas sobretudo, a outros interesses, como o do Estado que ora mostra-se mais “severo” ora mais “leniente” com as práticas de transporte de mercadorias na Ponte da Amizade. Além disso, ele destaca a influência do poder econômico, no estabelecimento e na manutenção dessas relações, ao que classifica como uma espécie de elasticidade da fronteira pautada nos “avanços” e nos “interesses do capital”.

Do modo que apresenta seus resultados, Cardin deixa claro que as relações de trabalho ocorridas nesse espaço são fortemente marcadas pela dubiedade, para melhor esclarecer, o trabalho ali desenvolvido reveste-se de várias características que, assim como o próprio trabalho desenvolvido, não são estáveis, vão sendo reconfiguradas, é o que ele chama de as linhas tênues que existem entre aquilo que é considerado legal ou ilegal, lícito ou ilícito, moral ou imoral, oficial ou extraoficial, entre tantas outras classificações que evidenciam que essas relações estão sempre à margem de serem classificadas dessa ou daquela maneira.

Assim, sua pesquisa destaca que existe uma estreita relação entre a ideia de legalidade, ou melhor, entre os elementos legais do modelo socioeconômico vigente e os outros elementos que coexistem de maneira mais “obscura”, chegando a destacar a “informalidade” e a “clandestinidade” como elementos caracterizadores do “circuito sacoleiro” e, conseqüentemente, das relações de trabalho exercidas nesse espaço, o que culminaria com a criminalização dessas práticas.

Sem dúvida alguma, trata-se de um olhar bastante cuidadoso acerca da realidade de uma parcela importante de trabalhadores que desempenham suas atividades nessa região. No entanto, não é possível deixar de mencionar um certo “estranhamento” com algumas categorias utilizadas na classificação das atividades desenvolvidas por esses trabalhadores. Considerar esse trabalho como informal, subterrâneo, como práticas precárias ou mesmo obscuro, significa atribuir a esse grupo de trabalhadores uma classificação que os separa do próprio espaço da fronteira.

É que as atividades que ali são desenvolvidas recebem seus significados em razão da própria configuração do espaço geográfico. Para além disso, como exemplificado anteriormente, há muitos anos, antes mesmo da reconfiguração dos limites dos Estados nessa região, essas práticas laborais já existiam, ou seja, elas precedem a própria ideia de limite ou regulamentação estatal. Não se trata aqui em advogar por escolhas lexicais que sejam adequadas ou não, tampouco entrar no mérito da legalidade ou da ilegalidade dessas relações de trabalho, mas é importante que se reconheça que essas práticas também são constitutivas desse espaço de fronteira e que sua classificação como ilegais, ou como práticas que estão à margem, significa exatamente reafirmar uma invisibilidade do que são para o Estado em termos de trabalho, mas no dia a dia são trabalhadores de região de fronteira.

Essas relações de trabalho podem, de fato, ser objeto de exploração ou de manutenção de outros interesses, como o estatal ou o econômico, como bem demonstrado em sua pesquisa, mas é em razão de essas atividades serem constitutivas da própria vida desses trabalhadores, além de serem historicamente constitutivas desse espaço, que não podem ser consideradas como trabalho periférico, clandestino ou precário. Pode ser ilegal à medida que não encontra amparo na legislação para sua execução, mas há um distanciamento semântico muito grande entre aquilo que é considerado periférico e precário e aquilo que é considerado ilegal ou clandestino.

Outra abordagem relacionada às relações de trabalho nessa região de fronteira é a pesquisa realizada por Bernardo Cunha Farina (2015). Em sua dissertação “Trabalhadores fronteiriços na tríplice fronteira: confronto entre a igualdade jurídica e a realidade”, ele analisa questões diretamente relacionadas ao cotidiano dos trabalhadores que desempenham suas atividades nessa região, abordando o intenso fluxo de pessoas que todos os dias cruzam os limites da fronteira para trabalharem no Brasil e no Paraguai para, ao final do dia, regressarem às suas casas, ao seu país. Caracteriza o trabalhador fronteiriço como aquele que, apesar de cruzar a fronteira para exercer atividades laborais, não tem, necessariamente, o *animus* de se estabelecer ou fixar residência no país vizinho. Seu interesse maior relaciona-se àqueles trabalhadores que possuem “menor” qualificação profissional, principalmente, as empregadas domésticas paraguaias que, diariamente, deslocam-se a Foz do Iguaçu para a realização de atividades domésticas, em sua maioria em grandes condomínios da cidade.

Farina esclarece ainda que há diversos fatores que, de uma maneira ou de outra, podem interferir na realidade sociolaboral dos trabalhadores fronteiriços e destaca as grandes diferenças sociais e econômicas que existem entre o Brasil e Paraguai. Esse é um aspecto que se destaca porque outros trabalhos²⁹ realizados sobre a região também têm sinalizado que as grandes diferenças sociais e econômicas entre os países que constituem essa fronteira interferem diretamente nas relações de trabalho ali desenvolvidas. Também destaca as dificuldades desses trabalhadores com a língua portuguesa que muitas vezes constitui um grande obstáculo na busca de informações e no acesso a serviços públicos; o desconhecimento de direitos individuais e sociais, de normas e da legislação em geral

²⁹ A pesquisa realizada por Eric Gustavo Cardin (2015), “A expansão do capital e as dinâmicas das fronteiras”, também destacou que as grandes diferenças econômicas e tributárias entre o Brasil e o Paraguai são uma das molas propulsoras do “circuito sacoleiro”, analisado detalhadamente em seu trabalho.

que poderiam diminuir a desigualdade jurídica entre o trabalhador fronteiriço e o trabalhador nacional; a discriminação sofrida pelos trabalhadores da fronteira, materializada em salários ilegais, e no excesso de jornada, entre muitas outras realidades que atribuem ao trabalhador fronteiriço uma situação de flagrante violação de direitos (FARINA, 2015).

[...] se por um lado, os trabalhadores fronteiriços possuem presença marcante na sociedade iguaçuense, por outro lado, são, em muitas situações, invisíveis à Administração Pública, que tem o poder dever de resguardar seus direitos, o que os mantém em situação de insegurança jurídica física e psicológica. Também fica patente o caráter provisório das relações de emprego desses trabalhadores e deles próprios como migrantes, visto que, em muitos casos aqui analisados eram simplesmente descartados para que seus empregadores não tivessem que regularizar suas situações, como se não fossem seres humanos, mas simples coisas, mercadorias passíveis de serem simplesmente descartadas. (FARINA, 2015, p. 108).

A descrição realizada por Farina exemplifica precisamente a realidade da fronteira trinacional, de maneira que a movimentação de trabalhadores fronteiriços, além de ser constante e intensa, também foi construída e consolidada com a própria história dessa região. Também aponta para uma realidade dicotômica, pois se por um lado a presença desses trabalhadores é tão “marcante” nessa região, por outro, há uma espécie de indiferença por parte do Poder Público que manteria esses trabalhadores em uma condição de “provisoriedade”, culminando em insegurança física, jurídica e psicológica. Sua pesquisa também revelou que esse caráter provisório é constatado nas próprias relações de trabalho, de maneira que, quando um empregador é instado a regularizar a situação funcional de um trabalhador fronteiriço, o caminho escolhido geralmente é o do “descarte”, ao que Farina compara com coisas e mercadorias que podem ser facilmente descartadas.

Sua estratégia de pesquisa consistiu no estabelecimento de uma aproximação entre as normas nacionais e internacionais que regulam o trabalho fronteiriço e a realidade das relações de trabalho desenvolvidas nessa fronteira, por esses trabalhadores. Seu objetivo com esse cotejo foi o de averiguar se o comportamento dos “empregadores”, em matéria trabalhista, estava em conformidade com as leis e com os acordos internacionais ou se, contrariamente, o comportamento adotado estaria em situação de antijuridicidade.

Valeu-se também de pesquisa documental em procedimentos investigatórios do Ministério Público do Trabalho e em reclamações trabalhistas ajuizadas nas varas do

trabalho de Foz do Iguaçu, ambos relacionados ao trabalho do fronteiro ou do estrangeiro *lato sensu*. Também foram realizadas entrevistas com pessoas que, em suas atividades, atendem os trabalhadores fronteiriços, no acolhimento, na prestação de informações, na garantia de direitos e na prestação jurisdicional. Por fim, paralelamente a essas entrevistas, também foram aplicados questionários a alguns trabalhadores fronteiriços que já trabalhavam em Foz do Iguaçu ou estavam à procura de emprego na cidade.

A análise realizada por meio dos procedimentos investigatórios do Ministério Público do Trabalho e das reclamações trabalhistas demonstrou que 100% das empregadas “estrangeiras” “encontradas” trabalhando em condomínios na cidade Foz do Iguaçu, possuíam nacionalidade paraguaia. (FARINA, 2015, p. 157). Essa realidade das empregadas domésticas paraguaias novamente revela que há muitos trabalhadores de nacionalidade paraguaia, trabalhando em Foz do Iguaçu.

a maioria dos trabalhadores fronteiriços de Foz do Iguaçu é de origem paraguaia; o principal motivo que o levou a procurar trabalho em Foz do Iguaçu foi a falta de trabalho em seu país de origem; predomina o trabalho doméstico, seguido de vendas no comércio, e trabalho na construção civil; a maioria tem dificuldades com o idioma, afirmam não receberem boa orientação nos órgãos públicos; preferem ser empregados com registro em CTPS. (FARINA, 2015, p. 155).

Essa descrição apresentada, a partir da análise dos relatórios aplicados, evidencia, novamente, ser muito difícil compreender a região de fronteira isoladamente, considerando simplesmente as realidades de Foz do Iguaçu (Brasil), *Ciudad del Este* (Paraguai) e *Puerto Iguazú* (Argentina). Analisemos, por exemplo, a falta de emprego no Paraguai, conforme mencionado acima, como uma das razões para a procura de emprego em Foz do Iguaçu, não é razoável – provavelmente será inócuo – pensar em empregos e trabalho somente para a cidade de Foz do Iguaçu sem que se considere a própria realidade de trabalho e de emprego nas duas outras cidades que compõem a fronteira, principalmente *Ciudad del Este*, ora analisada. O que essa descrição revela, novamente, é a forte influência das desigualdades sociais entre essas cidades (países) na caracterização do trabalho nessa região, o que exige uma ressignificação da própria ideia de trabalho e de emprego, a partir dos elementos definidores dessas práticas. Outros dados identificados em sua pesquisa revelam que

na ampla maioria dos casos investigados, os trabalhadores fronteiriços recebiam valores muito inferiores ao salário mínimo legal, trabalhavam

em condições precárias, alguns, em situação de cárcere privado e situação análoga a de escravo, em profundo desrespeito aos direitos humanos, às garantias constitucionais e à legislação em vigor, descortinando uma forma de exploração do ser humano por outros seres humanos, em seu trabalho, suas energias, sua liberdade, saúde e dignidade. (FARINA, 2015, p. 107).

Essa situação constatada pela análise de Farina descreve um outro aspecto das relações de trabalho perpetradas por trabalhadores fronteiriços (principalmente paraguaios) em Foz do Iguaçu: a desigualdade em relação ao trabalhador brasileiro. Essa desigualdade, que não é necessariamente jurídica ou formal, apresenta diversos aspectos desde o recebimento de valores em quantias inferiores às dispensadas aos trabalhadores nacionais, conseqüentemente inferiores aos parâmetros estabelecidos pela legislação nacional e também a realização de trabalho em condições precárias, com casos de cárcere privado, conforme mencionado acima. As desigualdades estabelecidas entre os trabalhadores nacionais e os fronteiriços em Foz do Iguaçu também são analisadas por Farina (2015, p. 57), do ponto de vista da igualdade jurídico-formal e da igualdade material, ao explicar que

não adianta ter direitos sem estruturas sociais que os garantam, e os faça produzir efeitos na sociedade, a exemplo da norma constitucional que dá direito ao trabalho digno, mas as estruturas da sociedade não funcionam conforme o trabalho digno, ou a igualdade jurídico-formal, que garante a todos, indistintamente, tratamento igual perante as leis e, contudo, historicamente a realidade demonstra não haver igualdade de fato, mas apenas de direito.

Essa realidade constatada soma-se a inúmeras realidades que têm sido observadas em todo o território nacional: há um distanciamento muito grande entre o que prevê o ordenamento jurídico e a realidade fático-social na qual vivem os cidadãos, bastaria analisarmos, caso fosse esse o objeto de interesse, a efetividade de direitos sociais basilares como a educação, a saúde e o trabalho. A importância da constatação realizada acima está em reconhecer que as relações de trabalho desenvolvidas por trabalhadores fronteiriços guardam relação direta com as próprias dinâmicas desse espaço, ao estabelecê-las a partir das “estruturas da sociedade”. Nesse sentido,

A região de fronteira acaba formando uma identidade própria, não por decisão política de um distante centro de decisão, ou legalmente imposta, mas decorrente das relações que se estabelecem ao longo do tempo, historicamente construídas pelos sujeitos que compartilham a vida em sociedade na fronteira. (FARINA, 2015, p. 24).

Além disso, constatou-se que, no período de 2005 a 2013, foram ajuizadas nas varas do trabalho de Foz do Iguaçu 28.129 reclamações trabalhistas, das quais apenas 232 estavam relacionadas com relações de trabalho ou emprego envolvendo trabalhador fronteiriço ou “estrangeiro”, dessas somente 140 foram ajuizadas por cidadãos paraguaios, ao passo que outras nacionalidades somariam 92 reclamações trabalhistas.

Farina (2015, p. 114) destaca que o baixo número de ações trabalhistas propostas por cidadãos paraguaios pode sinalizar para um certo desconhecimento do seu *status* jurídico de trabalhador fronteiriço o que, em tese, poderia esclarecê-lo acerca de sua igualdade jurídico-formal com os trabalhadores nacionais. O pesquisador acredita que esse baixo número de ações também possa estar relacionado à qualidade da informação que é transmitida pelos agentes públicos quando são procurados por esses trabalhadores para adquirirem informações a respeito de sua inserção laboral ou social em Foz do Iguaçu, além de também experimentarem um certo medo, ao se depararem com uma situação que não conhecem e que poderia agravar sua situação, sobretudo em razão de uma eventual situação migratória irregular.

Entre as ações trabalhistas propostas por cidadãos paraguaios, Farina estabeleceu um recorte de 5 ações para efetivar sua análise. Em um dos casos, ele analisa a ação proposta por Inesita (2015, p. 115-116) que, na petição inicial, alegou exercer uma jornada diária de 14 horas e jornada semanal de 74 horas. Na primeira audiência de conciliação havia sido oferecido um acordo no valor de R\$ 3.600,00, rejeitado pela reclamante que, cerca de pouco mais de dois meses depois, aceitou os mesmos R\$ 3.600,00, mas agora divididos em três parcelas de R\$ 1.200,00. A reclamada reconheceu o vínculo de emprego da reclamante, ao que a juíza do trabalho determinou que a reclamante apresentasse, no prazo de 60 dias, sua CTPS para a devida anotação. Dias depois, por meio de sua advogada, a reclamante renunciou à anotação em sua CTPS, alegando que já havia voltado a residir em seu país e não pretendia voltar ao Brasil.

Sua análise evidenciou, por um lado, que entre aqueles cidadãos paraguaios que ingressam com ações trabalhistas, há um forte interesse em ter seus direitos reconhecidos, principalmente uma relação de emprego que lhes garanta maior estabilidade, com as garantias da legislação trabalhista.

Por outro lado, também observou que, mesmo aqueles cidadãos que procuram a prestação jurisdicional para a garantia de seus direitos, ainda se encontram em uma

condição de desigualdade material e de exploração tanto pelos reclamados quanto pelos limites da atuação jurisdicional, sobretudo em razão de dificuldades de uma prestação jurisdicional efetiva “aos cidadãos que buscam a solução dos conflitos individuais, coletivos e sociais, haja vista os inúmeros acordos judiciais prejudiciais aos trabalhadores e as dificuldades quanto à execução de sentença”. (FARINA, 2015, p. 127).

Os dados obtidos apontam para uma realidade na qual mesmo com os pedidos arrolados na petição inicial deferidos, eram celebrados acordos prejudiciais aos reclamantes, em muitos dos quais, inclusive, não se pactuou pelo reconhecimento do vínculo empregatício, além de também ter evidenciado que muitas das empregadas domésticas que aceitaram os acordos, fizeram-no por um pequeno valor do que teriam direito com o reconhecimento da relação de emprego e consequente condenação dos reclamados.

Nesse sentido, o que se observa é que se, por um lado, o acesso a informações, a serviços públicos e à própria prestação jurisdicional têm sido considerados limites ao exercício de direitos, sobretudo os trabalhistas, dos trabalhadores fronteiriços, por outro, o que se observa é que não se trata, tão somente, de acesso. Ao contrário, o que a análise dessas ações (FARINA, 2015, p. 114-132) destaca é que, mesmo naqueles lugares nos quais os direitos deveriam ser reconhecidos, ou ao menos, a exploração não deveria prosperar, ainda acontecem situações que reforçam as realidades, as desigualdades e toda a gama de exploração que insiste em permear as relações de trabalho executada pelos trabalhadores fronteiriços.

[...] condições estruturais que produzem e reproduzem essa situação de exploração, e da consequente precarização do trabalho, onde as leis, por si mesmas, não garantem os direitos dos trabalhadores em uma sociedade onde a dignidade e o valor do trabalho são reduzidos a simples mercadorias, e o poder econômico subjuga o Direito e subverte o sentido do trabalho na vida em sociedade. (FARINA, 2015, p. 131).

Bernardo Cunha Farina apresenta na conclusão de sua pesquisa um cenário no qual aponta para a existência de “inépcia” estatal em relação à situação na qual se encontram os trabalhadores fronteiriços e sinaliza para uma espécie de “abandono dos trabalhadores fronteiriços” por parte das autoridades públicas e reforça a necessidade de políticas públicas que sejam capazes de “integrar esses trabalhadores à sociedade que os recebe”. (2015, p. 158).

Há vários méritos na análise proposta por Farina. Tomar o trabalho doméstico como objeto de pesquisa e análise por si só já se constitui em um trabalho de fôlego, porque se trata de uma categoria de trabalhadores que historicamente tem sofrido as vezes de um “quase reconhecimento de direitos” ou de uma “quase equiparação de direitos”. Inclusive, quando comparados os trabalhadores domésticos nacionais, com os demais trabalhadores nacionais, o que se constata é que as diferenças que ainda hoje persistem, em outros tempos, eram maiores.

Apenas recentemente com a equiparação do trabalhador doméstico aos demais trabalhadores, houve ampliação do rol de direitos destinados aos trabalhadores domésticos, de forma que esses trabalhadores passaram a ter acesso a um número maior de direitos, mas não a todos os direitos dos quais gozam os demais trabalhadores.

É por isso que, se entre os nacionais ainda persistem situações de diferenciação entre as categorias de trabalhadores e situações de exploração do trabalhador doméstico, quanto mais entre aqueles que não são considerados nacionais e podem estar em maior situação de vulnerabilidade, mais suscetíveis à condição de exploração, como é o caso do empregado doméstico fronteiriço, materializado nos casos analisados das empregadas paraguaias.

Ainda assim, discorda-se resultado que apresenta a respeito da necessidade de ações capazes de integrar o trabalhador fronteiriço à sociedade que o recebe. Contrariamente, o que tem sido afirmado é que essa região de fronteira possui particularidades que impedem considerá-la como as demais regiões do país. É nesse sentido que os acontecimentos históricos que são narrados a respeito desse espaço mostram que há muito tempo essas relações de trabalho na região têm sido construídas e têm tido seus significados “atualizados”.

Portanto, não se trata de uma inserção, mas de um reconhecimento do trabalhador fronteiriço como cidadão da fronteira: e se pensássemos o trabalhador fronteiriço não como aquele que cruza as fronteiras do seu país para trabalhar e retorna, mas como aquele que é cidadão da fronteira e nela reside?

De maneira semelhante, mas propondo um outro olhar, estabelecido a partir de um recorte metodológico diferente, a dissertação de Manoela Marli Jaqueira: “O trabalhador imigrante em Foz do Iguaçu: a legislação trabalhista sob a perspectiva dos direitos fundamentais e humanos” (2016), propõe discutir a relação que existe entre o

ordenamento jurídico e as situações vivenciadas pelos trabalhadores na região da fronteira trinacional. Para isso, Junqueira estabelece como objetivo geral de seu trabalho “estudar a legislação trabalhista e identificar se ela cumpre seu papel de garantir direitos fundamentais e humanos aos trabalhadores de Foz do Iguaçu” (JAQUEIRA, 2016, p.16).

Ela justifica que seu interesse está em “verificar se a legislação cumpre seu papel de proteção e de reconhecimento dos direitos dessas pessoas”, bem como, está preocupada em “investigar a ineficiência do ordenamento jurídico perante a complexidade social na qual estão envolvidos os trabalhadores imigrantes” (JAQUEIRA, 2016, p.17). Ao longo do seu trabalho e também em suas conclusões, a autora considera que o trabalhador da região de fronteira

não possui reconhecimento de seus direitos, é superexplorado, principalmente na construção civil, emprego doméstico e comércio, mesmo que haja ampla legislação de proteção às suas garantias, independente do estado migratório. Isto porque normas internacionais e locais não são suficientes para garantir o reconhecimento de seus direitos humanos e fundamentais, tendo em vista que a regulamentação desses trabalhadores não é prioridade para o Estado, o qual mantém normas discriminatórias vigentes a fim de garantir o interesse do sistema capitalista de exploração da força de trabalho. (JAQUEIRA, 2016, p. 123).

É dessa maneira que a pesquisadora considera que, apesar de haver um grande conjunto de normas protetivas ao trabalhador fronteiriço, tanto internacionais quanto nacionais, há também uma grande quantidade de normas nacionais discriminatórias que insistem em manter esses trabalhadores na condição de explorados, em função do interesse do sistema capitalista na exploração da força de trabalho e também na ausência de interesse do próprio Estado em “regulamentar” esses trabalhadores. Em razão disso, ela sinaliza para a possibilidade de os direitos humanos dos trabalhadores fronteiriços estarem subjugados em face dos interesses estatais. (JAQUEIRA, 2016, p. 120).

Concebidas dessa maneira, seria possível pressupor que as relações de trabalho exercidas pelos trabalhadores fronteiriços parecem depender de uma ação estatal para serem “normatizadas” ou “regulamentadas”. Isso é o que se depreende de sua afirmação: “(...) não basta regulamentar, tem que implementar as normas e acordos previstos, pois apesar da garantia de direitos iguais, a realidade demonstra desigualdade e vulnerabilidade desses trabalhadores em zonas limítrofes”. (JAQUEIRA, 2016, p. 56-57). Em certa medida, é também o que demonstrou Farina (2015) em seu trabalho, ao sinalizar

para uma eventual inépcia do Estado em relação às desigualdades presentes no trabalho das empregadas domésticas paraguaias em residências brasileiras.

No entanto, a própria descrição da autora em relação ao arcabouço jurídico-normativo mostra que essas relações de trabalho não são, necessariamente, um problema de legislação ou de regulamentação, sobretudo porque a realidade desses trabalhadores já tem sido enfrentada por instrumentos legais, que, como ela muito bem mencionou, são internacionais e nacionais. Essa discussão será realizada no próximo capítulo deste trabalho, ao analisar juridicamente instrumentos normativos que se debruçam sobre o trabalho e o trabalhador fronteiriços.

Além disso, do ponto de vista normativo, não há impedimento para que um migrante trabalhe no Brasil, tampouco um residente fronteiriço. Quando faz referência às “normas nacionais discriminatórias” dos trabalhadores estrangeiros, a autora refere-se ao então vigente Estatuto do Estrangeiro³⁰, revogado pela nova Lei de Migração³¹. De fato, aquele instituto em relação a este mostrava-se muito mais hostil em relação à presença de “estrangeiros” em território nacional e ao exercício de atividades laborais por eles, o que, em tese, poderia sinalizar para a existência de dificuldades no ingresso e na permanência no mercado de trabalho para esses trabalhadores.

Ainda assim, é necessário lembrar, que as relações de trabalho exercidas nessa região são anteriores às definições, espaciais e legais, que pretendem “regulamentar” as atividades desenvolvidas na fronteira. Elas já existiam antes das “normas” e “regulamentos” e continuam (ainda existem) existindo. Ou seja, o que se depreende é que a legislação parece estar à margem da realidade desses trabalhadores e não eles à margem da legislação.

Essa consideração é importante porque também permite compreender que as realidades de exploração da força de trabalho, descritas pela autora, não são exclusividade das relações construídas nesse espaço, o próprio trabalho *lato sensu* tem sido concebido como uma ação de exploração (MARX, 2002). Essa exploração do trabalho não ocorre apenas na região de fronteira. Contrariamente, o trabalho é objeto de exploração em todos

³⁰ Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 ago. 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815compilado.htm. Acesso em: 15 fev. 2018.

³¹ Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a lei de migração. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 25 maio. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 16 fev. 2018.

os cantos do país, inclusive, mais recentemente, constituiu-se em uma exploração chancelada³² pelo próprio Estado, com as alterações realizadas por meio da “Reforma³³ Trabalhista”³⁴. Em relação à exploração do trabalhador migrante, Jaqueira (2016, p. 111) ainda destaca que

é importante lembrar que os imigrantes não estão protegidos da exploração laboral e do não reconhecimento de direitos por parte do Estado, ainda que exista legislação mais flexível para os trabalhadores fronteiriços. Estes, muitas vezes, são obrigados a trabalhar na irregularidade, devido às circunstâncias, sem qualquer registro e recebendo salários abaixo do mínimo nacional.

Em síntese, o que se mostra, para a autora, é a necessidade de o Estado reconhecer o direito dos migrantes que, no caso dos trabalhadores fronteiriços, mesmo com uma legislação mais flexível ainda sofrem as mazelas de um trabalho irregular, como também mostrou Cardin (2015), recebendo salários aquém do mínimo nacional, também demonstrado por Farina (2015).

Uma legislação “mais flexível” ao trabalhador fronteiriço também foi objeto de análise da dissertação de Angélica Cândido Nogara Slomp (2014): “A tutela juslaboral do migrante transfronteiriço sob a perspectiva dos direitos humanos”. Sua dissertação constitui-se em um trabalho de fôlego, no qual inúmeros instrumentos normativos são analisados para que pudesse compreender a tutela juslaboral dispensada ao trabalhador transfronteiriço. Por essa razão, Slomp analisa tratados e outros instrumentos internacionais da ONU – Organização das Nações Unidas e da OIT – Organização Internacional do Trabalho, entre os quais destaca: a Convenção Internacional Sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e membros de suas famílias, da ONU; as Convenções nº 19, nº 97 e nº 143 da OIT; a Declaração de Santiago sobre princípios migratórios do Mercosul – Mercado Comum do Sul; a Declaração Sociolaboral

³² A esse respeito, remete-se à leitura do artigo Impactos do Golpe Trabalhista (a Lei nº 13467/2017), de Jorge Luiz Souto Maior, no qual conclui que “a ‘reforma’ trabalhista não foi nada além do que o aproveitamento de uma oportunidade, dada pelas crises políticas e econômica, para possibilitar ao poder econômico aumentar sua taxa de lucro por meio de uma maior exploração do trabalho sem contrapartida social”. (2017, p.10).

³³ Nesse ponto, utilizo o termo “Reforma Trabalhista” entre aspas porque coaduno com as ideias de Jorge Luiz Souto Maior (2017, p. 9-28), quando esclarece que: “toda vez que tratamos como reforma esse autêntico golpe contra os trabalhadores e trabalhadoras brasileiros que foi a edição da Lei nº 13.467/2017, incorremos no grave defeito de esquecer e até legitimar o momento de Estado de exceção em que vivemos e que, gostem ou não algumas pessoas, foi iniciado na ocasião de preparação para o estapafúrdio evento da Copa do Mundo no Brasil. Os eventos jurídicos, *data venia*, não deveriam debater a reforma. Deveriam, isto sim, denunciar o golpe trabalhista ou, no mínimo, deveriam grafar a “reforma” entre aspas”.

³⁴ Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho e as Leis nº 6.019/1974, 8.036/1990 e 8.212/1991.

do Mercosul; acordos bilaterais de residência em países do Mercosul; decisões da Justiça do Trabalho Brasileira e o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, entre outros instrumentos jurídico-normativos relacionados ao trabalho e ao trabalhador fronteiriço.

A compreensão da tutela juslaboral relacionada ao trabalhador fronteiriço é analisada por meio da realidade fática na qual estão inseridos esses trabalhadores e as normas que “tutelam” suas atividades, sendo que, para a autora, “a informalidade e a precariedade caracterizam o trabalho transfronteiriço” (SLOMP, 2014, p. 189). Além disso, ela também destaca que o exercício dessas relações de trabalho na fronteira é marcado por alguns problemas, entre eles a situação migratória do trabalhador:

a problemática existente na região de Foz do Iguaçu/*Ciudad del Este* decorre do fato que a migração transfronteiriça é marcada pela irregularidade da situação migratória, em especial das trabalhadoras domésticas transfronteiriça de nacionalidade paraguaia, que atravessam a fronteira política a fim de trabalhar no Brasil, pois buscam melhores salários e condições de vida, eis que em regra, no Paraguai, vivem em condições de pobreza e são discriminadas pela própria legislação (SLOMP, 2014, p. 190).

Slomp alerta que as relações de trabalho em região de fronteira, mais especificamente aquelas realizadas pelos trabalhadores fronteiriços são agravadas em razão de uma situação migratória irregular e destaca o caso das empregadas domésticas que cruzam a fronteira entre o Brasil e o Paraguai, com as cidades de Foz do Iguaçu e *Ciudad del Este* para trabalhar em residências brasileiras. No entanto, apesar de a autora mencionar que essas trabalhadoras cruzam os limites entre esses países em busca de melhores condições de vida e melhores salários, inclusive, muitas vezes fugindo das condições de discriminação no Paraguai, ela não faz menção direta ou explícita às desigualdades socioeconômicas havidas entre os dois países (CARDIN, 2015). Isso, em certa medida, leva necessariamente ao questionamento de que se as desigualdades socioeconômicas entre os dois países, bem como as desigualdades tributárias, conforme observado em outro momento, não fossem tão grandes, a ponto de determinarem as relações havidas nessa região, ainda existiriam tantos casos de situação “migratória irregular”?

Para além disso, em uma região de fronteira até mesmo a ideia de uma “migração irregular” precisaria ser compreendida de maneira a estabelecer diálogos sociais com os próprios trabalhadores desse espaço e com a particularidade da região, a partir da

consideração de que esses trabalhadores, mesmo que deixem seu país pela manhã, para retornar após um dia de trabalho, são, na verdade, cidadãos da fronteira, ou seja pertencem a esse lugar e a ele atribuem sentidos. Dessa forma, Slomp esclarece que se considerasse “(...) que estejam em situação migratória irregular, os migrantes transfronteiriços são juridicamente tutelados pela legislação laboral do Estado de trabalho, seja este o Brasil ou o Paraguai”. (2014, p. 191).

o direito do trabalho brasileiro e paraguaio, aplicáveis, portanto, aos fronteiriços, observam princípios similares e as legislações respectivas são protetivas, no entanto, a efetivação de tais direitos continua sendo um desafio que depende, de forma preponderante, das instituições e poderes públicos. Somente a maturação institucional e ações incisivas dos Poderes Públicos podem mudar o quadro, pois restou nítida a prática da exploração ao trabalhador migrante transfronteiriço, o que avilta sua dignidade e se revela inadmissível frente a todo o arcabouço normativo de proteção internacional dos direitos humanos”. (SLOMP, 2014, p. 191).

O que, novamente, se observa é que as relações de trabalho em regiões de fronteira não são necessariamente um problema de legislação (JAQUEIRA, 2016) ou de “tutela juslaboral” (SLOMP, 2014). Aliás, essa é também a conclusão da pesquisa ora analisada que destaca que tanto o direito do trabalho brasileiro, quanto o direito do trabalho paraguaio possuem muitos pontos protetivos em comum e legislação “mais favorável” ao trabalhador fronteiriço. Ou seja, o que se conclui, em apertada síntese, é que se o “problema” não se relaciona à legislação, já que a legislação analisada – inclusive dos dois países – é benéfica a esses trabalhadores, o “problema” estaria na “efetivação de tais direitos” (SLOMP, 2014, p. 191). Essa efetivação, de acordo com a autora, dependeria da ação de instituições e dos poderes públicos e que somente a atuação dessas instituições poderia mudar a grave situação de exploração na qual estão inseridos os trabalhadores fronteiriços dessa região.

No próximo capítulo, retoma-se a análise de parte dos instrumentos jurídico-normativos mencionados, para analisar as alterações promovidas no ordenamento pátrio após a vigência da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, também já conhecida como “Lei de Migração”.

2. INSTITUTOS JURÍDICO-NORMATIVOS: UMA ABORDAGEM SOBRE A VIDA E O TRABALHO DOS RESIDENTES FRONTEIRIÇOS

2.1 Notas sobre migrações e fronteiras

As dinâmicas da vida em sociedade revelam uma faceta interessante a respeito do homem, demonstram, cada vez mais, que há estreita relação entre sua existência e o espaço-tempo no qual está inserido. Abordado de outra maneira, significa dizer que os elementos constitutivos da natureza humana estão diretamente relacionados a essa realidade socioespacial, que muitas vezes é determinada por fronteiras físicas, mas também por fronteiras sociais e econômicas.

É por essa razão que, mais do que nunca, tem-se tornado necessário pensar o espaço no qual o homem vive como um elemento importante em sua própria constituição, como um elemento definidor de características importantes da sua própria identidade. Essa reflexão é necessária porque pode evidenciar diversas outras situações que decorrem dessa relação espaço-tempo na qual o homem se insere (ou é inserido, na maioria das vezes), como o estabelecimento e o fortalecimento de segregações sociais e os fluxos migratórios que têm sido observados em todo o mundo, sobretudo nas últimas décadas e que têm sido intensificados nos últimos anos. Essa realidade insere o homem em um contexto maior, em um espaço e tempo ampliados, com influência direta na vida e nas dinâmicas sociais das quais participa.

Por isso, não se trata de pensar ou compreender as dinâmicas sociais de maneira isolada, exatamente porque elas são sociais, precisam ser pensadas em conjunto com toda a complexidade que envolve o homem em vários lugares do mundo e, para além disso, também é necessário pensar essas dinâmicas a partir de seu papel definidor na própria constituição do homem e na maneira como sua participação na vida em sociedade é “orientada”.

Essa teia de relações tem sido denominada globalização. Ressalvados aqui um eventual esvaziamento semântico ou até mesmo um possível uso polissêmico aos quais o vocábulo tem sido submetido, para significar uma grande quantidade de movimentações que, em síntese, ultrapassam os limites territoriais de um Estado, sejam elas de natureza

social, econômica ou cultural. De fato, as relações marcadas pela globalização evidenciam realidades que precisam ser compreendidas além das fronteiras de um espaço-tempo previamente determinado e definido. A globalização tem sido entendida como

um processo complexo que atravessa as mais diversas áreas da vida social, da globalização dos sistemas produtivos e financeiros à revolução nas tecnologias e práticas de informação e comunicação, da erosão do Estado nacional e redescoberta da sociedade civil ao aumento exponencial das desigualdades sociais, das grandes movimentações fronteiriças de pessoas como emigrantes, turistas ou náufragos, ao protagonismo das empresas multinacionais e das instituições financeiras multilaterais, das novas práticas culturais e identitárias aos estilos de consumo globalizado. (SANTOS, 2002, p. 11).

É assim que a globalização abarca mais de um dos elementos que constituem a vida em sociedade, de maneira que alguns desses processos podem ser mais complexos e abrangentes a ponto de afetarem diretamente a produção e o sistema financeiro nacionais, como ocorre por exemplo com as disputas entre países, que reiteradamente lutam – às vezes de forma velada, mas às vezes de maneira não tão velada – por mercados consumidores que possam adquirir sua produção, em busca de uma balança comercial favorável à sua economia.

Entre os reflexos desses processos de globalização está o de uma suposta mobilidade ilimitada, impulsionada por essas dinâmicas. Nesse sentido, as relações do homem com o espaço no qual está inserido assumem novos significados. (HAESBAERT, 2017, p. 14-15). Não menos importante, mas com grande impacto na vida do homem há reflexos desses processos de globalização que interferem diretamente em sua vida e que podem estar relacionados ao aumento da desigualdade social ou ao fortalecimento da naturalização da desigualdade socioeconômica entre os homens (SOUZA, 2003, p. 17), causado por práticas que preferem êxitos comerciais, produtivos e cambiais, em detrimento da criação ou do fortalecimento de condições capazes de oferecer uma vida com dignidade aos cidadãos ou, minimamente, uma vida menos desigual.

Essa é apenas uma das características que decorrem desse processo e que têm culminado em grandes movimentações fronteiriças, aumentando a atividade migratória e, sobretudo, constituindo-se em um desafio, mas também na necessidade de os Estados repensarem, ou em muitos casos, pensarem em uma política migratória capaz de olhar para as crescentes mobilidades transnacionais e compreendê-las também como parte

desse amplo e complexo processo que tem subjugado e caracterizado, cada vez mais, o homem como um cidadão inseparável do espaço-tempo no qual vive.

Se, por um lado, muito se tem falado sobre os processos migratórios transnacionais – aqui compreendidos como aqueles fluxos que necessariamente conduzem cidadãos de um país a outro – por outro, torna-se importante também a reflexão a respeito daqueles cidadãos que apesar de não quererem deixar seus países para fixar residência em outro, vivem e se movimentam em regiões de fronteiras. Essa movimentação em região de fronteira, muitas vezes, é equiparada a um processo migratório com todas as características de entrada e saída de um país que esse processo envolve.

É assim, por exemplo, que acontece quando cidadãos brasileiros que residem em Foz do Iguaçu cruzam a fronteira do Brasil com a cidade de *Puerto Iguazú* na Argentina, sua passagem é condicionada ao registro de entrada e saída naquele país. Essa situação é bastante diferente da que ocorre com a cidade paraguaia de *Ciudad del Este*, na qual não há controle migratório algum para os cidadãos brasileiros que se destinam àquela cidade. É também o que ocorre no lado brasileiro da fronteira, tanto para os cidadãos argentinos como para os paraguaios que entram no Brasil, pelas cidades de *Puerto Iguazú* e de *Ciudad del Este*, atualmente, não há controle migratório algum.

No entanto, há situações nas quais o elemento volitivo de migrar não está presente. Ao contrário, as relações que ocorrem nessa região são marcadas pelas dinâmicas do próprio espaço e são essas dinâmicas que constituem a vida das pessoas que moram na região de fronteira. Essa naturalização das dinâmicas construídas na região de fronteira tem se constituído em verdadeiro desafio aos Estados-nacionais, porque as fronteiras não se resumem a linhas demarcatórias, ao contrário, são verdadeiros espaços dotados de significados socioeconômicos, políticos, culturais entre tantos outros que qualificam esse espaço como local diverso e intercultural³⁵ capaz de separar, mas, também, de aproximar Estados e todas as relações e conflitos que dessa aproximação decorrem.

³⁵ Apesar de haver sensíveis diferenças entre os conceitos de multiculturalidade e interculturalidade, não é objeto desse trabalho a análise semântico-terminológica de ambos os termos. Objetiva-se, tão somente, acenar para a compreensão desse espaço como uma realidade na qual inúmeras diversidades dialogam.

2.2 Conceitos polissêmicos e região de fronteira

A definição de um termo, de uma lexia, de um vocábulo ou de um conceito assume importância maior ou menor, de acordo com o contexto no qual sua definição é empregada. É esse o caso das discussões relacionadas a processos migratórios e aos processos nos quais eles ocorrem. Nessas abordagens, as discussões sobre espacialidade revestem-se de grande relevância à medida que não apenas o ato de migrar importa, mas, também, os próprios espaços dos quais e para os quais se migra. Esses espaços são dotados de significados sociais, do que decorre não ser possível uma abordagem sobre aspectos migratórios sem que se aborde também os espaços nos quais esse processo ocorre.

O espaço, sem dúvida, é testemunha e veículo dessa dinâmica. Nele são travados combates, estão cicatrizes de lutas, erguem-se monumentos ao novo tempo e através de seus signos há a realização simbólica daquilo que comumente se concebe como “vida moderna”. Em síntese, no espaço estão os signos da permanência e da mudança, e são vividos os ritos da ordem e do caos, da disciplinarização e dos desregramentos. Seus múltiplos sentidos são vivenciados, a cada instante, nos diferentes lugares do planeta. (HAESBAERT, 2017, p. 81).

Assim, é inegável a vinculação entre as dinâmicas sociais, os espaços e a própria vida do homem, razão pela qual pensar os espaços em conjunto com as próprias migrações torna-se mais que relevante, torna-se necessário.

Os termos território, região, faixa e lugar são utilizados não apenas para referenciar determinado espaço físico, para além disso, eles podem refletir as próprias experiências e significados presentes em cada um desses espaços. Nesse sentido, a palavra região tem sido definida como “um espaço com limites claros de fronteiras bem definidas, onde os indivíduos e grupos sociais estariam bastante enraizados” (HAESBAERT, 2017, p. 117).

Por outro lado, o termo território “é o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou o controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados ora desconectados e contrariamente articulados³⁶”. A esse respeito, é oportuno lembrar que a Constituição Federal de 1988 estabelece no artigo 20, § 2º, que “a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura,

³⁶ (*Ibidem*, p. 121).

ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional e sua ocupação e utilização serão regulados em lei”.

Finalmente, as definições acerca do termo lugar têm apontado para a presença de elementos de natureza mais subjetiva na relação que envolve o homem e o espaço, “em geral implica também processos de identificação, relações de identidade”³⁷.

Ao evidenciar que há um uso, que é polissêmico, não se faz necessariamente uma opção teórica por um ou por outro conceito – mesmo porque há outros que sequer aqui foram mencionados – tampouco propor uma nova conceituação ou novas definições para lexias que se debruçam sobre a fronteira. Procura-se demonstrar que as escolhas lexicais não são destituídas de carga semântica, contrariamente, elas revelam que há várias formas de compreensão e de classificação para esse espaço que se denomina fronteira.

Ainda assim, caso optássemos por uma aproximação teórica das definições ora analisadas, com a fronteira objeto desta pesquisa, poderíamos nos aproximar de uma definição que sinalizasse para a fronteira concebida como um espaço no qual seus habitantes (os cidadãos da fronteira) estão bastante “enraizados”, ou seja, há uma estreita relação entre o espaço e a própria vida das pessoas que nele habitam, que o constituem e que a ele atribuem significados. Em certa medida, foi isso que se procurou demonstrar no capítulo anterior ao mencionar que antes mesmo das definições de natureza mais arbitrária que delimitaram os limites territoriais do Estado-nação, esse espaço já era “significado” por seus habitantes. Essa aproximação teórica nos aproximaria, portanto da compreensão da fronteira também como uma “região”.

Compreender a fronteira como uma região não significa necessariamente recusar sua classificação como território, como a classificação decorrente, por exemplo, do estabelecimento da região como faixa de fronteira, estabelecida em 150 quilômetros pela Constituição Federal. Contrariamente, tomar a fronteira como uma região coloca em evidência olhares e compreensões diferentes para um mesmo espaço, com as considerações e exclusões próprias de cada um dos usos.

A centralidade da importância dessa discussão está no fato de que se tomamos a fronteira somente como uma “faixa” ou como limite definidor de um “território”,

³⁷ (*Ibidem*, p. 138).

assumimos, necessariamente, que os elementos caracterizadores desse espaço são as tensões desiguais entre as forças (que também podem ser os Estados) presentes na região e toda a sorte de controle político, econômico e jurídico que tenta permear e orientar as relações que ali são estabelecidas. Compreender a fronteira dessa forma significaria propor a adoção (ou implantação) de elementos externos à essa região sem que se considerasse suas especificidades sociais, econômicas e, sobretudo, históricas. Essa classificação, tampouco, permitiria, uma aproximação desse espaço com elementos que revelam a identidade e as redes de identificação que têm sido construídas ao longo dos séculos, como é o caso, por exemplo dos usos linguísticos, que discutirei à frente, quando analisarmos as relações linguístico-sociais que são estabelecidas por meio do espanhol, do português e de suas variantes. É por isso que se torna fundamental compreender a fronteira também como uma região, como um lugar e não apenas como território.

Como é possível observar, as definições espaciais evidenciam a necessidade de os espaços serem pensados a partir dos seus próprios ocupantes, ou seja, em um espaço no qual também se materializam processos migratórios é fundamental que ele seja pensado a partir dos próprios migrantes, principalmente em fronteiras, nas quais os próprios fluxos dos espaços agem como qualificadores de um território, de uma região ou de um lugar. Assim, “é neste jogo de contraposições que pode ser divisado e incentivado um novo arranjo espacial, capitaneado por uma base democrática que permita o confronto de identidades, com o florescimento permanente de uma diversidade libertadora”. (HAESBAERT, 2017, p. 15). Por isso, pensar uma política migratória significa também pensar espaços que estão relacionados com as próprias identidades dos migrantes.

2.3 A Lei de Migração e o trabalhador fronteiriço

A Lei 13.445, de 24 de maio de 2017³⁸, também conhecida como Lei da Migração, dispõe sobre direitos e deveres dos migrantes e estabelece princípios e diretrizes para a implementação de uma política pública migratória.

³⁸ A Lei n° 13.445, de 24 de maio de 2017, revogou a Lei n° 6.815, de 19 de agosto de 1980, que tratava da situação jurídica do estrangeiro no Brasil, também conhecida como Estatuto do Estrangeiro.

Em relação à Lei de Migração, o que é possível notar é que o tratamento dispensado àqueles que não são considerados nacionais³⁹ sofreu profundas alterações quando analisado com os princípios norteadores do instrumento⁴⁰ regulador anterior, que tratava da situação jurídica do “estrangeiro” no Brasil. Se por um lado, as alterações propostas podem criar uma certa dúvida em relação à capacidade institucional de atribuir efetividade aos cento e vinte e cinco artigos que compõem a Lei, por outro, elas revelam elementos importantes para a compreensão da maneira pela qual o Estado Brasileiro pretende tratar aqueles que exercem o direito de migrar, sejam eles nacionais ou estrangeiros.

Inevitavelmente, a questão que se coloca é a necessária discussão a respeito dos fluxos migratórios considerados a partir da eventual existência de um direito a migrar em contraposição ao controle, de quem entra e de quem sai, exercido pelos Estados em suas fronteiras. Ao questionar se existiria um direito humano a migrar⁴¹, David Miller (2016, p. 11) destaca que, na verdade, atualmente, a prerrogativa de determinar quem deve ser admitido ou não em um Estado tem se tornado um direito amplamente reivindicado pelos Estados. Além disso, para Miller, esse direito é reforçado pela existência de um conjunto de instrumentos que reforçam a ideia de um direito dos Estados em determinar quem são os autorizados a ingressar em seus limites territoriais. Esses instrumentos materializam-se nos controles de fronteira e nas medidas que são adotadas quando alguém não preenche as “condições necessárias” para ingresso em um determinado Estado. O problema levantado por Miller reside exatamente no fato de que se houvesse um direito à migração todo esse conjunto de instrumentos e prerrogativas utilizado pelos Estados para determinar quem ingressa ou não em seus limites seria inaceitável. Destaca, nesse sentido, que se houvesse, de fato um direito humano a migrar, os Estados deveriam abrir suas fronteiras a todos que desejassem ingressar em seu território, a menos que existisse prova irrefutável de que essa entrada colocaria outros direitos humanos em risco, o que em tese seria uma justificativa para que se negasse uma determinada entrada. É em razão dessa

³⁹ Além de estabelecer parâmetros ao acesso de cidadãos migrantes no Território Nacional, a nova Lei também apresenta avanços em relação ao brasileiro que se desloca a outros países, ao estabelecer princípios e diretrizes para uma política pública voltada aos migrantes (BRASIL, 2017, art. 77).

⁴⁰ BRASIL. Lei n° 6.815, de 19 de agosto de 1980.

⁴¹ Para David Miller (2016, p. 11), “a human right to immigrate means, a universal right to cross the borders of any state and remain within them for as long as one chooses”. “Um direito humano a imigrar significa, um direito universal de cruzar fronteiras de qualquer Estado e nele permanecer pelo tempo que se desejar” (tradução livre).

estreita relação entre um eventual direito humano a migrar e a prerrogativa de os Estados determinarem quem são os legitimados a ingressarem em seu território que Miller (2016, p. 11) destaca que “human rights can make heavy moral demands on us”⁴². Esse elemento de moralidade reforça a ideia de contraposição entre os interesses envolvidos e materializa-se na clássica relação entre direito e moral, além de revelar a necessidade de compreensão do problema a partir dos interesses e dos bens jurídicos envolvidos.

Apesar de reconhecer que os atuais sistemas e controles de fronteiras dos Estados apresentam sérios e graves problemas que envolvem questões de direitos humanos, David Miller advoga pela não existência de um direito amplo e irrestrito à migração. Ele destaca que em processos migratórios, os direitos humanos devem ser preservados, inclusive, muitos dos atuais procedimentos de controles nas fronteiras revestem-se de sérias afrontas aos direitos humanos, em razão disso conclui que não se pode advogar por um direito incondicional à migração, contrariamente, deve-se defender a existência de políticas migratórias que respeitem os direitos humanos, tanto na definição dos critérios de admissão nos territórios dos Estados, quanto nos controles de fronteira.

Diferentemente, Kieran Oberman (2016, p. 32) considera que “people have a human right to immigrate to other states”⁴³. Partindo da premissa que restrições migratórias agem como limitadores das liberdades individuais, ele destaca que as pessoas têm interesses essenciais (não necessariamente pessoais) que precisam ser defendidos. Para ele, esses interesses estão protegidos por outros direitos humanos que têm aplicabilidade no âmbito interno dos Estados, como a liberdade de locomoção, a liberdade de associação, a liberdade para o trabalho, entre outras liberdades. Por isso, o comprometimento com essas liberdades, ainda que internamente, requer, também, um comprometimento com o direito à migração, sem o qual a proteção daquelas liberdades acima mencionadas não seria suficientemente efetiva.

Ainda assim, Oberman considera que os direitos humanos não são absolutos e, por essa razão, eventuais restrições ao direito a migrar nem sempre podem ser consideradas injustas ou ilegais. Uma das formas pelas quais essas restrições podem ser

⁴² “Os direitos humanos podem exercer grande força moral sobre nós” (tradução livre).

⁴³ “As pessoas têm direito humano a imigrar a outros Estados” (tradução livre).

justificadas é o alto custo social dos fluxos migratórios. Assim, quando esses custos não puderem ser suportados, eventuais restrições migratórias seriam “justificadas”.

A migração concebida como um direito humano, proposta por Oberman, possui quatro características fundamentais. Em primeiro lugar, o direito a migrar é, antes de ser um direito legal, um direito moral. Para ele, é a moralidade da qual se revestem os direitos humanos que confere às pessoas o direito a migrar, sobretudo porque os direitos humanos legais são aqueles que a lei prevê e destaca que “no current legal human rights document includes a human right to immigrate”⁴⁴ (OBERMAN, 2016, p. 34). Se não há na lei o reconhecimento da migração como direito, é a moralidade dos direitos humanos que atribui força normativa à sua efetividade. Em segundo lugar, ele defende que os objetivos das pessoas que imigram estão sustentados em interesses de grande relevância, de maneira que interesses “triviais”, por si só, não justificam a existência desse direito. Para além disso, justifica que esses interesses não são apenas relevantes, mas possuem a mesma base moral e normativa de outras liberdades humanas já reconhecidas. Em terceiro lugar, assume, novamente, que não se trata de um direito absoluto, ao que lembra que em um eventual conflito de direitos um ou outro direito humano pode ter sua eficácia reduzida. Nesse ponto ele reforça novamente a ideia que se os custos de um processo migratório forem relativamente altos, configurariam uma hipótese de relativização do direito humano a migrar. Por fim, a quarta característica desse direito, reside em sua própria definição como o direito que as pessoas têm de entrar e permanecer em outros Estados pelo tempo que elas desejarem.

These points support the human right to internal freedom of movement, but they equally support a right to immigrate. This is true even if we assume the traditional view that people have no rights to political participation abroad. In order to make informed and effective contributions to the political process in one’s own country, one must have the freedom to talk to, learn from, and cooperate with people living elsewhere. In a world in which so many problems are international problems and the effects of government policies are felt globally, it is crucial for democracy that citizens of different countries are permitted to interact⁴⁵. (OBERMAN, 2016, p. 36).

⁴⁴ “Os atuais institutos legais sobre direitos humanos não incluem um direito humano a imigrar” (tradução livre).

⁴⁵ “Esses pontos sustentam o direito humano à liberdade de locomoção interna, mas eles igualmente sustentam um direito a imigrar. Isso é o que se verifica, mesmo que assumamos a visão tradicional de que as pessoas não têm direito à participação política fora de seu Estado. A fim de uma efetivação participação política em seu país de origem, deve-se ser livre para conversar, aprender e cooperar com pessoas que moram em outros lugares. Em um mundo no qual muitos problemas são internacionais e os efeitos de

Dessa maneira, sua fundamentação por um direito humano universal à migração também se assenta em elementos associados à construção de uma política internacional. Considera que muitos dos principais problemas enfrentados por cidadãos de um determinado Estado podem ser os mesmos encontrados em outras partes do mundo, e aponta como uma das possibilidades de fortalecimento da democracia a possibilidade de interação entre cidadãos de várias partes do mundo. É por meio dessa interação que as pessoas conheceriam os reais impactos das políticas de governo, cujos efeitos são sentidos globalmente.

When states prevent us from going where we want to go, associating with whom we wish, or speaking our minds to those who care or hear our thoughts, the appropriate reaction is one of indignation. It does not matter whether states prevent us from doing these things by fining us, imprisoning us, deporting us, or denying us entry: indignation is the appropriate response since states have no right to interfere in our lives in these ways⁴⁶. (OBERMAN, 2016, p. 53).

O que se pretende compreender são as mudanças havidas no tratamento dispensado àqueles que migram. É importante esclarecer que não se trata aqui, necessariamente, da tentativa de compreender um instituto jurídico-normativo, que foi estabelecido e vigorou durante um período tão sensível para a história brasileira, do qual a “nacionalização” foi uma das linhas mestras, com a realidade institucional estabelecida hoje, ainda que em muitas situações essas duas realidades se aproximem. São mudanças que apontam para o reconhecimento da migração como um direito (OBERMAN, 2016) e não apenas (mas também) uma liberalidade do Estado.

O interesse volta-se, sobretudo, à condição do residente fronteiriço nesses dois instrumentos jurídico-normativos e às suas condições de trabalho em região de Fronteira, o que será analisado no quadro à frente.

políticas internacionais são vivenciados globalmente, é crucial que cidadãos de diferentes países possam interagir” (tradução livre).

⁴⁶ “Quando os Estados nos impedem de ir onde queremos, de nos aproximarmos de quem gostaríamos de nos aproximar, ou de expressar nossa opinião àqueles que se interessam em nos ouvir, a reação apropriada é a indignação. Não importa se os Estados nos impedem do exercício desses direitos por meio da taxaço, do aprisionamento, da deportação ou pela negação de entrada no país: indignação é a resposta apropriada quando os Estados não têm o direito de interferir na vida das pessoas dessa maneira” (tradução livre).

Quadro 4: O residente fronteiriço no Estatuto do “Estrangeiro” e na Lei de Migração.

Estatuto do Estrangeiro	Lei de Migração
<p>Ao natural de país limítrofe, domiciliado em cidade contígua ao território nacional, respeitados os interesses da segurança nacional, poder-se-á permitir a entrada nos municípios fronteiriços a seu respectivo país, desde que apresente prova de identidade (art. 21).</p>	<p>A fim de facilitar a sua livre circulação, poderá ser concedida ao residente fronteiriço, mediante requerimento, autorização para a realização de atos da vida civil (art. 23).</p> <p>A autorização referida no caput do art. 23 indicará o Município fronteiriço no qual o residente estará autorizado a exercer os direitos a ele atribuídos por esta Lei (art. 24).</p> <p>O residente fronteiriço detentor da autorização gozará das garantias e dos direitos assegurados pelo regime geral de migração desta Lei, conforme especificado em regulamento (art. 24, § 1º).</p> <p>O espaço geográfico de abrangência e de validade da autorização será especificado no documento de residente fronteiriço (art. 24, § 2º).</p>
	<p>fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas (art. 3º, XIV).</p>
<p>Ao estrangeiro, referido neste artigo, que pretenda exercer atividade remunerada ou frequentar estabelecimento de ensino naqueles municípios, será fornecido documento especial que o identifique e caracterize a sua condição, e, ainda, Carteira de Trabalho e Previdência Social, quando for o caso. (art. 21, § 1º).</p>	<p>integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço (art. 3º, XVI).</p>
<p>Os documentos referidos no parágrafo anterior não conferem o direito de residência no Brasil, nem autorizam o afastamento dos limites territoriais daqueles municípios (art. 21, § 2º).</p>	<p>garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória (art. 4º, XI).</p>
	<p>A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço (...) para fins de trabalho (art. 30, I, e).</p>
	<p>Facilitação da residência, nessa hipótese, cuja deliberação sobre a autorização</p>

	deverá ocorrer em prazo não superior a 60 (sessenta) dias, a contar da sua solicitação. (art. 31, § 1º).
--	--

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos documentos analisados.

Já em seus primeiros artigos, sensíveis alterações são promovidas pelo novo instrumento normativo. Enquanto aquela lei, no artigo primeiro, determinava que um “estrangeiro” poderia entrar e permanecer no país desde que fosse tempo de paz e desde que essa permanência resguardasse os interesses nacionais, esta reconhece o migrante e o visitante como titulares de direitos e determina princípios e diretrizes para a implementação de uma política migratória voltada a esses sujeitos. Além disso, os artigos segundo e terceiro, da lei anterior, também são reveladores dos valores que a permeavam, ao destacarem que na aplicação da lei deveriam ser observados, sobretudo, a segurança nacional, a organização institucional, os interesses políticos, socioeconômicos e culturais e a “defesa” do trabalhador nacional. Dispunha ainda que os interesses nacionais também deveriam ser levados em consideração por ocasião da concessão, transformação ou prorrogação de vistos.

Em uma análise bastante periférica, o que se constata é que, de acordo com a lei anterior, é como se estivéssemos diante de duas realidades distintas, de um lado o “estrangeiro” e de outro a defesa do “nacional”. Ou seja, tratava-se da formalização jurídico-institucional de uma suposta necessidade de proteger o Estado Brasileiro e seus “interesses” de “ameaças estrangeiras”. Essa concepção é totalmente distinta da abordagem presente na Lei de Migração, que estabelece, por exemplo, o repúdio à xenofobia e determina sua prevenção, além de também estabelecer, por exemplo, a igualdade⁴⁷ entre os migrantes e os nacionais no acesso a direitos fundamentais, como o direito à vida, à igualdade, à segurança e à propriedade.

O artigo 1º da Lei de Migração também é destinado à definição dos destinatários da norma e, em certa medida, aos titulares dos direitos e deveres por ela estabelecidos. Assim, o imigrante é definido como aquele é “nacional de outro país ou apátrida que

⁴⁷ Reiterara-se que não se trata, aqui, tão somente, do estabelecimento de uma análise contrastiva capaz de revelar as disparidades entre os dois institutos no tratamento dispensado aos “estrangeiros” e aos “nacionais”, mesmo porque seria possível admitir que muitos dos institutos presentes na Lei ora revogada já não teriam sido recepcionados pela nova ordem jurídica estabelecida pela Constituição Federal de 1988, como a possibilidade de admitir tratamento desigual na relação entre os nacionais e os estrangeiros, por exemplo. A ideia aqui é a de percepção da mudança de paradigmas inaugurada pela Lei de Migração, sobretudo ao reforçar o princípio de “igualdade” entre nacionais e não nacionais.

trabalha e reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil”. Além disso, a lei também define como emigrante o nacional que se estabelece, de maneira temporária ou definitiva, no exterior. Também é objeto de definição a figura do visitante que, para os efeitos da lei, é tão somente aquele que não possui *animus* de se estabelecer em território nacional, ainda que temporariamente, ou seja, trata-se daquele que se encontra no Brasil por período de curta duração. Por fim, considera-se apátrida todo aquele que não seja considerado nacional por Estado algum, de acordo com o que dispõe a Convenção sobre o Estatuto dos apátridas, de 1954, cuja promulgação deu-se por meio do Decreto 4.246, de 22 de maio de 2002.

Apesar de as definições realizadas já no primeiro artigo da lei conferirem objetividade e maior clareza em relação aos destinatários da norma, há que se destacar o veto presidencial ao inciso I, do mesmo artigo, que considerava o residente fronteiriço migrante, cuja redação previa que: “I - migrante: pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida”. Dessa definição é possível depreender que, em sua concepção original, a lei apresentava a ideia de “migrante” como referência às diversas mobilidades humanas possíveis de serem abarcadas pelo dispositivo legal ora analisado, para conceituar todos aqueles que se encontrem em uma situação de deslocamento sejam eles imigrantes, emigrantes, apátridas ou os residentes fronteiriços.

Especificamente em relação aos residentes fronteiriços, por meio do inciso IV, dos mesmos parágrafo e artigo retrocitados, definiu-se esse residente como a “pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho”. Nas razões do veto⁴⁸, que o excluiu da condição de migrante, alegou-se que

O dispositivo estabelece conceito demasiadamente amplo de migrante, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja sua condição migratória, a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu artigo 5º, que estabelece que aquela igualdade é

⁴⁸ BRASIL. Mensagem 163, de 24 de maio de 2017. Comunica as razões do veto ao Projeto de Lei nº 288, de 2013 (nº 2.516/15 na Câmara dos Deputados), que “Institui a Lei de Migração”. Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 25 maio 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm. Acesso em: 13 jul. 2017.

limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional. (BRASIL, 2017).

Essa classificação foi corroborada pela edição do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamentou os dispositivos da Lei de Migração e definiu como migrante toda “pessoa que se desloque de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, em que estão incluídos o imigrante, o emigrante e o apátrida”. Ou seja, para os efeitos da Lei de Migração são considerados migrantes apenas o imigrante, o emigrante e o apátrida, os demais sujeitos arrolados no artigo primeiro da Lei de Migração não são considerados migrantes, a saber, o visitante e o residente fronteiriço.

Em uma primeira análise poderíamos pressupor que o veto à conceituação da palavra “migrante”, na Lei de Migração, poderia não apresentar grande interferência à delimitação e definição dos titulares dos direitos e deveres estabelecidos e tutelados pela nova lei, inclusive, porque o legislador teria tido o cuidado em definir cada um desses sujeitos e destinatários da norma nos demais incisos que compõem o parágrafo.

No entanto, a própria explicação das razões pelas quais o inciso foi vetado evidencia, ao menos, duas características do veto que merecem ser destacadas. A primeira delas diz respeito à justificativa de o conceito de migrante apresentado pelo legislador originário ser “demasiadamente amplo” e abranger, “inclusive”, o residente em país fronteiriço. Ora, não considerar o residente fronteiriço como integrante do conceito de migrante não condiz com o espírito democrático e inclusivo presente no novo dispositivo legal, o que se, por um lado, pode ser compreendido como uma espécie de reconhecimento à sua condição peculiar de cidadão da fronteira, por outro, pode apontar para a equivocada possibilidade de excluí-lo de pontos importantes de uma eventual política pública migratória, já que ele não é um “migrante”.

Proceder dessa maneira, corresponde à perda de uma excelente oportunidade de aperfeiçoar a implementação da livre circulação de pessoas entre os países que fazem fronteira com o Brasil. Aliás, é exatamente esse o ponto de conflito que se choca, inclusive, com as próprias diretrizes de política migratória preconizadas pela Lei de Migração, no artigo 3º, incisos XIV: “fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas” e XVI: “integração e desenvolvimento das

regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço”.

Nesses dois pontos, a Lei estabelece a necessidade de a região de fronteira ser reconhecida como um espaço de cidadania e de livre circulação de pessoas. Esse é, sem dúvida alguma, um importante avanço – ainda que se apresente como princípio e diretriz – na forma pela qual o residente fronteiriço é pensado em relação ao território nacional, haja vista a Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, que definia a situação jurídica do “estrangeiro” no Brasil, não ter dado tratamento a matéria. Pensar a fronteira como um espaço de cidadania reveste-se de importância porque, como dissemos acima, na maioria dos casos, o residente fronteiriço não é, tampouco será, um “estrangeiro” que reside em território nacional, mas um cidadão da fronteira.

Além disso, nas razões do veto também se justificou que esse reconhecimento estenderia a todos os “estrangeiros” das fronteiras a igualdade entre “estrangeiros” e nacionais de que dispõe o artigo 5º da Constituição Federal, o que se apresentaria como inconstitucional, haja vista, de acordo com o veto, o critério para a efetividade dessa igualdade ser a residência do “estrangeiro” em território brasileiro.

É verdade que o *caput* do artigo 5º da Constituição Federal estabelece a garantia de igualdade entre todos perante a lei, inclusive “sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos “estrangeiros” residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. (BRASIL, 1988). Mas, também é verdade que a Constituição Federal precisa ser interpretada de maneira ampla, extensiva, de forma que seja possível estabelecer um verdadeiro diálogo entre os princípios constitucionais, capazes de colocar em evidência toda a ideologia constitucional. (BARROSO, 1999, p. 147). Essa reflexão é importante, porque no parágrafo único do artigo 4º da Constituição Federal, estabelece-se que “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, reconhecer o residente fronteiriço como integrante do conceito de migrante não significaria, necessariamente, abrir as fronteiras do Brasil e, conseqüentemente, estender a efetividade do princípio constitucional da igualdade a todo e qualquer “estrangeiro”, inclusive ao fronteiriço, que não é considerado residente do

Estado Brasileiro. Ao contrário, seria uma das maneiras de se avançar na tão sonhada “formação de uma comunidade latino-americana de nações”, por meio do acesso, também dessa categoria de sujeitos, de maneira explícita, à uma política pública migratória.

É por essa razão que a igualdade entre nacionais e “estrangeiros” residentes nos limites territoriais do país, da qual trata o artigo 5º da Constituição Federal, precisa ser interpretada em diálogo com os demais princípios e fundamentos estabelecidos na Constituição Federal. Não é possível que seja realizada uma interpretação pautada unicamente em um princípio constitucional quando outros valores da Norma estão presentes. Esses demais valores precisam ser considerados nesse processo de interpretação, sob pena de haver sobreposição de um princípio em detrimento de outro, sem que haja a devida e necessária ponderação entre eles. É esse necessário diálogo entre os princípios constitucionais que levam à afirmação que

A ponderação é uma técnica de decisão empregada para solucionar conflitos normativos que envolvam valores ou opções políticas, em relação aos quais as técnicas tradicionais de hermenêutica não se mostram suficientes. É justamente o que ocorre com a colisão de normas constitucionais, pois, nesse caso, não se pode adotar nem o critério hierárquico, nem o cronológico, nem a especialidade para resolver uma antinomia de valores. (MARMELSTEIN, 2008, p. 386).

O diálogo entre esses dois valores estabelecidos na Constituição Federal poderia ter sido atingido pela nova lei, sem necessariamente significar uma extensão de parcela dos direitos reservados aos “estrangeiros” residentes aos residentes fronteiriços, o que também nos parece estranho, sobretudo quando interpretado à luz do princípio de integração latino-americana. É nesse sentido que Ingo Wolfgang Sarlet (1999) esclarece que esse processo de ponderação de normas não deve ser pautado em uma prevalência de um valor sobre outro, ao contrário, deverá ser pautado na compatibilização e na tentativa de aplicação conjunta das normas.

A segunda característica do veto a ser destacada está no não reconhecimento da região de fronteira, na qual estão inseridos os residentes fronteiriços, como um espaço que, apesar de estabelecer os limites territoriais de Estados-nações, é um espaço com características próprias, que possui dinâmicas específicas que adquirem significados em razão da própria fronteira, como destacado no capítulo anterior desse trabalho. As dinâmicas sociais dessa região fazem parte das vidas desses residentes fronteiriços, como a Lei os classifica, mas, também atribuem significados à vida dos próprios cidadãos

nacionais. É em razão dessa especificidade da fronteira, que não se torna possível vetar os residentes fronteiriços como possíveis titulares de uma igualdade que só seria destinada aos “estrangeiros” que residem no país.

A realidade dessa região de fronteira evidencia a necessidade de os cidadãos desses espaços – e aqui independe sua condição de nacional ou não – serem considerados como cidadãos de uma realidade socioespacial que apesar de estar inserida nos limites de Estados-nações, também os legitima como titulares das mesmas garantias concedidas a outros cidadãos. Se ao “estrangeiro” residente no país fora concedida a igualdade de direitos e obrigações com os nacionais, muito além desse reconhecimento deveria estar também o residente fronteiriço, que em muitas situações não tem interesse em perder seu liame de pertencimento com seu Estado, tão somente é cidadão da fronteira e participa (constitui) das dinâmicas advindas desse espaço. Essa é, inclusive, a realidade de muitas das fronteiras brasileiras, nas quais há relações de trabalho que são desenvolvidas em ambos os limites territoriais sem que esses trabalhadores queiram fixar residência no Estado vizinho.

Apesar disso, a Lei avança bastante ao estabelecer princípios e diretrizes para uma política migratória brasileira. Nos vinte e dois incisos do art. 3º, toca em pontos importantes que, inclusive, têm sido alvo de grandes políticas migratórias internacionais. É o caso, por exemplo, da opção expressa de repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação, já mencionados acima.

O racismo e a xenofobia, além de agirem diretamente como impedimentos a uma vida com dignidade, constituem algumas das maiores barreiras a qualquer política migratória, sobretudo por estabelecer um *discrimen* que dificulta e muitas vezes impede a integração dos migrantes em políticas migratórias de um determinado Estado. Esse também é o acerto do parágrafo único, do artigo 45, da Lei de Migração, ao dispor que “Ninguém será impedido de ingressar no País por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política”. Estabelecer esse repúdio a práticas discriminatórias poderá, futuramente, significar um passo importante no reconhecimento e no respeito ao princípio da igualdade como um bem jurídico a ser defendido, não apenas perante a lei, mas, sobretudo a igualdade material, concreta, social e histórica capaz de valorizar a dignidade humana, muitas vezes, tão cara àqueles que se encontram na condição de migrantes. Assim, “[...] race, racism, and racial and ethnic discrimination are

embedded in the history of migration, in public responses to immigrants, in the apparatus of immigration controls and in migration flows⁴⁹”. (FINE, 2016, p. 131).

Ainda em relação aos princípios e diretrizes que deverão conduzir a política migratória brasileira, estabelece-se a “inclusão social, laboral e produtiva do migrante”, assim como, seu acesso “igualitário e livre a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social”. Esses também são pontos importantes na Lei de Migração porque além de inseri-los em realidades sociais geradoras de cidadania, também os define como titulares de direitos fundamentais, sinalizando para a construção de uma igualdade mais “efetiva” entre migrantes e nacionais.

Um outro ponto de destaque da Lei de Migração refere-se à possibilidade de “realização de atos da vida civil” pelos residentes fronteiriços, aos quais, nos termos do artigo 23, poderá ser concedida “mediante requerimento, autorização para a realização de atos da vida civil”. Em ato contínuo, a Lei ainda estabelece que essa autorização para a prática dos atos da vida civil deverá indicar o município no qual esses atos poderão ser praticados, ou seja, a autorização deve estabelecer o local no qual os direitos que lhe são atribuídos podem ser exercidos. Aliás, estabelece o inciso IV, do artigo 25 que caso haja prática de atos da vida civil em local diverso daquele autorizado, será cancelado o documento de residente fronteiriço.

A Lei também destaca, no artigo 30, a possibilidade de ser autorizada a residência em território nacional ao residente fronteiriço cuja finalidade esteja relacionada à pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; a tratamento de saúde; à acolhida humanitária; a estudo; a trabalho; às férias-trabalho; à prática de atividade religiosa ou serviço voluntário; à realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural ou reunião familiar.

Exatamente em razão de a Lei ter inovado na possibilidade de ser reconhecido o direito de residência ao fronteiriço, inclusive para o exercício de atividade laboral, deveria também ter avançado no aperfeiçoamento da livre circulação de pessoas em região de fronteira, sobretudo aquelas que não têm interesse em fixar residência em Estado diverso

⁴⁹ “Raça, racismo e discriminação étnico-racial estão incrustadas na história da migração, em respostas públicas a imigrantes, em toda a estrutura de controle imigratório e nos fluxos migratórios” (tradução livre).

do seu, mas que vivem nessa região e têm suas vidas significadas por ela, seja por meio de relações de trabalho ou pela prática de outros atos da vida civil.

Um exemplo dessa realidade é a recente publicação da Portaria⁵⁰ interministerial nº 9, de 14 de março de 2018. Se da análise do veto presidencial (1º, I), que excluiu o residente fronteiriço da condição de migrante, poderiam pairar dúvidas sobre o real prejuízo dessa supressão, haja vista a previsão da condição de residente fronteiriço ao longo da norma (arts. 23, 24 e 25), a publicação da referida portaria aponta para eventuais problemas que podem decorrer dessa categorização. É que a Portaria interministerial se destina exclusivamente ao migrante que esteja em território brasileiro e que também seja nacional de país fronteiriço, desde que não esteja em vigência Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul. Apesar do mérito da Portaria, sobretudo ao reconhecer uma categoria de cidadãos que se encontra em situação de vulnerabilidade, condição de muitos migrantes que não são reconhecidos pelo Estado no qual se encontram, o problema que se coloca é o da tutela de um determinado grupo em detrimento de outro. Ora, qual é o ponto diferenciador entre um migrante que se encontra em território brasileiro, na condição de nacional de país fronteiriço com um cidadão nacional de um país fronteiriço que reside em região de fronteira? Nos termos dos dois instrumentos ora analisados é exatamente a presença em território nacional que constitui o elemento diferenciador capaz de distinguir cidadãos que podem ter inclusive origem no mesmo Estado.

Um exemplo desse tratamento diferenciando, de acordo com a Lei de Migração, reside na possibilidade de o residente fronteiriço que não esteja em território nacional poder solicitar sua autorização para a realização dos atos da vida civil, pelo prazo de cinco anos, que poderão ser prorrogados por igual período, ao final do qual a autorização por prazo indeterminado poderá ser concedida (art. 90, Decreto n. 9.199).

Por outro lado, nos termos da Portaria interministerial citada acima, para o nacional de país fronteiriço que se encontra em território nacional poderá requerer autorização de residência no país, que será de dois anos (art. 1º), ao término da qual poderá concedida autorização de residência permanente. Por óbvio, não se trata aqui da

⁵⁰ BRASIL. Ministério de Estado da Justiça [Et al]. **Portaria Interministerial nº 9**, de 14 de março de 2018. Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados, a fim atender a interesses da política migratória nacional. Brasília, DF, 15 mar. 2018. Disponível em: <[http:// http://pesquisa.in.gov.br](http://pesquisa.in.gov.br)>. Acesso em: 16 mar. 2018.

defesa de aumento ou diminuição, tampouco equiparação dos prazos de prazos para a concessão de residência permanente aos residentes de países fronteiriços, estejam eles em território nacional ou na própria região de fronteira, mesmo porque se tratam de objetos diferentes, enquanto o residente fronteiriço pode obter autorização para a prática dos atos da vida civil em região de fronteira, o cidadão fronteiriço que se encontra em território brasileiro pode obter autorização para residir no país, ou seja, os prazos concessivos são diferentes e os objetos também.

O que se procura destacar com essa análise é que os mesmos sujeitos recebem tratamento diverso tão somente em razão do local no qual se encontram. Uma política migratória alicerçada em princípios basilares como a universalidade de direitos sociais e a igualdade entre nacionais e “estrangeiros”, por exemplo, não pode diferenciar cidadãos apenas em razão do lugar onde se encontram, agir dessa maneira significa lançar mão de um limitador territorial de direitos, o que não se coaduna com a Lei de Migração.

Além desse traço diferenciador relacionado aos procedimentos para a concessão de residência permanente, vimos acima que o residente fronteiriço que habita a região de fronteira poderá requerer autorização para a prática de atos da vida civil em região de fronteira, inclusive poderá requerer a emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social. No entanto, a concessão dessa autorização, bem como a emissão da referida carteira não o autorizam a residir em território nacional, tampouco a afastar-se dos limites da região de fronteira. Aliás, seu documento de residente fronteiriço será cancelado caso exerça qualquer um de seus direitos fora da região de fronteira. Por outro lado, ao residente fronteiriço que se encontra em território brasileiro é garantida a livre atividade laboral em todo o território nacional (art. 5º, Portaria Interministerial nº 9, 2018).

Há que ser destacado ainda uma oportunidade perdida pela nova Lei de migração. Trata-se da necessidade de o Estado Brasileiro implantar uma política linguística que reconheça as demais línguas latino-americanas como integrantes da própria identidade latina e, conseqüentemente, da identidade brasileira, principalmente porque, como brasileiros, também somos América Latina.

As disposições do art. 112 que determinam a “tolerância” das autoridades brasileiras em relação “ao uso do idioma do residente fronteiriço e do migrante quando eles se dirigirem a órgãos ou repartições públicas para reclamar ou reivindicar os direitos”

para o exercício dos direitos e garantias de que tratam a Lei, deveriam determinar o incentivo ao uso, bem como a promoção do espanhol e de outras línguas do continente.

Não se trata em ser tolerante, mesmo porque essa relação de tolerância pode, inclusive, indicar uma ideia de superioridade linguística do português em detrimento das demais línguas dos migrantes, o que não se verifica. Ao contrário, sem que se comprometa a “ordem” e a “segurança” nacionais, a tolerância deveria ser substituída pelo incentivo à prática e ao uso das demais línguas latino-americanas que compõem a região, inclusive aproximando o Brasil das demais nações, para que a integração latino-americana avance também linguisticamente.

Pelas inovações realizadas pela Lei de Migração, verifica-se o importante avanço na direção de reconhecer aqueles que não são cidadãos nacionais como titulares de direitos e obrigações perante o Estado Brasileiro e, para além disso, reconhecer também a importância em tornar norma expressa os direitos e procedimentos a serem adotados em relação aos residentes fronteiriços, ainda que com algumas lacunas e com a permanência de pontos nos quais o avanço poderia ter sido maior, são inegáveis os méritos da nova lei, sobretudo em retirar cidadãos da “margem”, reconhecendo a migração como um direito subjetivo, inalienável e uma realidade que tem se revestido de atemporalidade.

Por fim, o art. 111 da Lei esclarece que outros direitos e obrigações estabelecidos por outros instrumentos normativos, como os tratados vigentes, que sejam mais benéficos ao migrante não serão prejudicados, especialmente aqueles firmados no âmbito do Mercosul.

2.4 O Mercosul e o trabalhador fronteiriço

Em que pese o objetivo deste trabalho estar relacionado à compreensão das relações de trabalho dos residentes fronteiriços, na região da fronteira do Brasil com o Paraguai e com a Argentina, nas cidades de Foz do Iguaçu, *Ciudad del Este* e *Puerto Iguazú*, essas relações não são exclusividade dessa fronteira trinacional. Há outros fatores que sinalizam para a existência de relações como essas em outras regiões do país. A própria extensão

territorial do Brasil, associada à quantidade⁵¹ de países com os quais o Brasil possui fronteiras aponta para a existência de outros intercâmbios socioculturais em outras regiões fronteiriças. Por essa razão, torna-se importante pensar o trabalho do residente fronteiriço, também, a partir do Mercosul,⁵² concebido como um espaço para o diálogo de interesses de Estados latino-americanos.

⁵¹ Com exceção do Chile e do Equador, o Brasil possui fronteiras com os outros dez países da América Latina: Argentina, Paraguai, Uruguai, Guiana, Suriname, Guiana Francesa, Peru, Colômbia, Bolívia e Venezuela.

⁵² Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Figura 4: Estados que compõem o MERCOSUL.



Fonte: Elaborado por Dourado (2018).

A criação⁵³ do Mercosul data de 26 de março de 1991, por meio da assinatura do Tratado de Assunção. À época, sua composição original contou com o Brasil, com a Argentina, com o Paraguai e com o Uruguai. Atualmente, em certa medida, é possível compreender que, de uma forma ou de outra, quase todos os países da América Latina estão vinculados ao Mercosul, seja na condição de Estado Parte ou na condição de Estado Associado. Após essa configuração inicial, a Venezuela⁵⁴ uniu-se ao Grupo, como Estado Parte, em 12 de agosto de 2012. Além disso, a Bolívia encontra-se em processo de adesão ao Mercosul, desde 07 de dezembro de 2012.

Além dessa configuração dos Estados Partes, que são aqueles que constituem efetivamente o Bloco, há também a participação de Estados Associados. Encontram-se nessa condição o Chile, desde 1996, o Peru, desde 2003, a Colômbia e o Equador, ambos desde 2004 e a Guiana e o Suriname, desde 2013. A participação desses países na condição de associados, ocorre sob a forma de “convidados”, o que lhes garante participação, com direito a voz, em reuniões institucionais do Mercosul que eventualmente tratem de interesses comuns desses países.

Às vésperas de completar 30 anos de sua criação, o Mercosul tem passado por transformações importantes, que extrapolam essas alterações em sua composição, que acabamos de mencionar e apontam para interesses maiores que alcançam, de alguma forma, os interesses da América Latina. Essas transformações são mais visíveis quando retomamos os anseios pelos quais o Mercosul foi criado e cotejamos com suas aspirações mais recentes.

Nesse sentido, por meio do Tratado de Assunção, em 1991, definiu-se que o Mercosul constituir-se-ia em uma instância na qual interesses comerciais e econômicos dos países fundadores pudessem ser aproximados para que, dessa maneira, houvesse a possibilidade de uma integração econômica entre aqueles países. Aliás, essa foi, se não a principal, ao menos, uma das grandes razões para a criação do Mercosul, cuja motivação encontra-se já no preâmbulo do Tratado,⁵⁵ estabelecendo que “a ampliação das atuais

⁵³ O Tratado de Assunção foi promulgado pelo Brasil por meio do Decreto n° 350, de 21 de novembro de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm. Acesso em: 19 mar. 2018.

⁵⁴ Desde 02 de dezembro de 2016, a República Bolivariana da Venezuela encontra-se suspensa do Mercosul que, de acordo com informações oficiais do próprio Bloco, deu-se em razão do “descumprimento de compromissos assumidos no Protocolo de Adesão ao Mercosul”. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercossul>. Acesso em: 19 mar. 2018.

⁵⁵ Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, que institui o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social”. Apesar de essa motivação apresentar a ideia de um desenvolvimento econômico com justiça social, o que a redação do Tratado revela, de fato, é uma preocupação muito maior com elementos de natureza econômica do que com aspectos de natureza mais social.

O que há, na verdade, são “fragmentos”, pequenas “menções” que remetem à ideia de melhoria da qualidade de vida dos habitantes dos Estados Partes, por meio de um desenvolvimento econômico integrado, consubstanciado no objetivo de “modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens e serviços disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes”. Mas, é no artigo⁵⁶ 1º, do Tratado ora analisado, que as reais razões de criação do Mercosul são materializadas. Determina-se, por meio da instituição do Tratado, a implementação da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os Estados Partes e para que essa implementação ocorresse, as barreiras alfandegárias deveriam ser “adaptadas” ou “eliminadas”. Dessa maneira, torna-se clara a real finalidade do Grupo outrora criado: criar elementos facilitadores à livre movimentação de produtos econômicos.

Poderíamos propor uma atividade exegética ou hermenêutica para tentar compreender o alcance específico do instituto “fatores produtivos”, mas quando tomado em conjunto com os outros dois institutos perseguidos pelo artigo, a saber, os bens e os serviços, completam a ideia que se tratam de instrumentos capazes de impulsionar a economia. Essa reflexão torna-se importante para este trabalho porque evidencia que, à época, a movimentação de pessoas, de trabalhadores e as relações de trabalho dos residentes fronteiriços nas regiões de fronteira não eram as principais preocupações ou objetivos daqueles que instituíram o Bloco econômico, temas que somente depois viriam a ser enfrentados pelo Mercosul, como veremos à frente.

Apesar disso, o fato de o Mercosul ter sido criado com objetivos claros de natureza econômico-financeira, por si só, não é capaz de retirar o mérito da iniciativa fundadora. Ainda que possua em suas origens elementos de natureza comercial tão bem delineados, inclusive, em detrimento de questões fundamentais e caras à América Latina, como a

⁵⁶ “Este Mercado Comum implica: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente”. (Art. 1º, Tratado de Assunção).

integração sociocultural e a própria identidade latina. Sua criação deve ser compreendida como um passo importante para a consolidação de anseios que são comuns ao povo latino-americano.

É dessa forma que, ao longo desses quase trinta anos de criação, seus objetivos têm sido fortemente alterados para alcançar, ainda que em muitos casos periféricamente, outros temas fundamentais para a integração dos países da América Latina, como a movimentação de cidadãos entre os Estados que compõem o Mercosul, o trabalho desses cidadãos nesses países, o trabalho dos residentes em região de fronteira, entre outros.⁵⁷

Especificamente em relação ao trabalho e à movimentação de trabalhadores, há alguns instrumentos normativos do Mercosul que são importantes para a compreensão das relações de trabalho nos Estados, sejam elas concebidas como subsídios aos “fatores produtivos” ou como condição social definidora da vida dos cidadãos desses Estados.

Entre suas principais iniciativas em matéria trabalhista está a Declaração Sociolaboral do Mercosul. Instituída em 10 de dezembro de 1998, a Declaração constitui-se em um instrumento de adoção, pelos Estados Partes, de princípios e direitos do trabalho. Não se trata, necessariamente, de inovação em matéria trabalhista, ao contrário, o que a redação da Declaração apresenta é um estreito diálogo com o próprio Tratado de Assunção e com importantes instrumentos jurídico-normativos internacionais⁵⁸ de direitos e de princípios trabalhistas. Assim, ainda no preâmbulo, há um resgate da ideia de desenvolvimento com justiça social, outrora estabelecido no Tratado de Assunção, por meio do reconhecimento dos Estados Partes que “a integração constitui uma condição fundamental para o desenvolvimento econômico com justiça social”. Esse destaque é importante, porque também se reconhece no próprio preâmbulo da Declaração que essa justiça social somente será alcançada por meio de políticas que sejam capazes de reconhecer o emprego como o centro do desenvolvimento e priorizem o trabalho de

⁵⁷ Reconhece-se que em termos de integração latino-americana, ainda há muito a ser feito. E, nesse sentido, a atuação do Mercosul poderia ser muito mais profícua. No entanto, meu objetivo aqui é demonstrar que a instituição tem se inclinado a outras áreas que não pertenciam, necessariamente, ao seu escopo original de atuação, em um período curto de tempo, menos de 30 anos.

⁵⁸ No Preâmbulo da Declaração Sociolaboral do Mercosul são mencionados os documentos aos quais a Declaração faz referência: Declaração de Filadélfia (1944); Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (1966); Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Declaração Americana de Direitos e Obrigações do Homem (1948); Carta Interamericana de Direitos Sociais (1947); Carta da Organização dos Estados Americanos (1948).

qualidade. O trabalho é, dessa maneira, elegido à categoria de um fator capaz de “enfrentar a pobreza e fortalecer a governabilidade democrática”.

Nos primeiros artigos da Declaração há uma busca pela construção conjunta de trabalho decente (art. 2º) associado à ideia de empresas sustentáveis (art. 3º), o que se procura é o estabelecimento de políticas que sejam capazes de gerar “emprego” e “renda” por meio de trabalho e empresas sustentáveis⁵⁹. A partir do art. 4º da Declaração, são abordados os direitos individuais⁶⁰. Nesse ponto, especificamente, há uma abertura para a compreensão, ou melhor, para a não discriminação das relações de trabalho por nacionais em Estado diverso do de origem, aliás, esse é o título desse artigo que determina, entre outras coisas, que os Estados Partes procurarão garantir a “igualdade efetiva de direitos”, inclusive no emprego e nas ocupações, essa igualdade assenta-se na impossibilidade de exclusão ou na diferenciação em razão da ascendência nacional ou da nacionalidade do cidadão⁶¹, incentiva-se, dessa maneira, o estabelecimento de uma espécie de tratamento isonômico entre aqueles que têm nacionalidade ou ascendência diversa da dos nacionais.

É importante destacar que apesar de a Declaração simplesmente incentivar as práticas de ações isonômicas ou não discriminatórias entre os cidadãos dos Estado Partes, essa abordagem significa muito mais pela ação do que pelo conteúdo propriamente. É que, dito de outra maneira, esses elementos apresentados pela Declaração, como valores a serem perseguidos pelos Estados Partes já constituíam princípios em outros instrumentos normativos, como a Declaração de Direitos Humanos (1948), por exemplo. Aliás, como vimos, a própria Declaração estabeleceu em seu preâmbulo, uma aproximação axiológica com outros institutos jurídicos-normativos. Mas, o mérito do comprometimento dos Estados Partes, traduzido em seu art. 4º, está no fato de ser um compromisso assumido coletivamente por Estados que integram a América Latina, o que

⁵⁹ Aqui, a ideia de sustentabilidade está associada ao desenvolvimento regional.

⁶⁰ O Capítulo II da Declaração Sociolaboral possui 11 artigos, nos quais direitos individuais dos trabalhadores são abordados: não discriminação (art. 4º); igualdade de oportunidades e de tratamento entre mulheres e homens (art. 5º); igualdade de oportunidades e de tratamento para trabalhadores com deficiência (6º); trabalhadores migrantes e fronteiriços (art. 7º); eliminação do trabalho forçado obrigatório (art. 8º); prevenção e erradicação do trabalho infantil (art. 9º); direito dos empregadores (art. 10º); jornada (art. 11); descanso, férias e dias feriados (art. 12); licenças (art. 13); remuneração (art. 14) e proteção contra a demissão.

⁶¹ “Os Estados Partes comprometem-se a garantir, conforme a legislação vigente e práticas nacionais, a igualdade efetiva de direitos, o tratamento e as oportunidades no emprego e na ocupação, sem exclusão ou distinção por motivo de sexo, etnia, raça, cor, ascendência nacional, nacionalidade, orientação sexual, identidade de gênero, idade, credo, opinião e atividade política e sindical, ideologia, posição econômica, ou qualquer outra condição social, familiar ou pessoal” (art. 4º, I).

constitui um passo importante para que se avance no fortalecimento de uma identidade latino-americana, uma identidade que se caracteriza por ser plural e refratária a práticas xenofóbicas.

Outro destaque da Declaração Sociolaboral do Mercosul está no art. 7º, que trata especificamente dos trabalhadores migrantes e fronteiriços. Afasta-se a nacionalidade do cidadão, ou seja, a nacionalidade não é considerada como condição *sine qua non* para o acesso a direitos. Reconhecem-se os trabalhadores como titulares de direitos. São esses trabalhadores (e não os nacionais desse ou daquele Estado) que têm garantido o direito à assistência, à informação, à proteção e, a exemplo do que dispõe o art. 4º, direito à igualdade de condições de trabalho, além do direito de acesso aos serviços públicos que são garantidos aos nacionais. Esse primeiro inciso do art. 7º reveste-se de importância maior porque é verdadeiro reconhecimento da condição de titularidade de direitos àquele que, não sendo nacional, é trabalhador em um Estado Parte, inclusive, esse reconhecimento é visualizado na própria forma verbal utilizada para declarar a titularidade desses direitos: “todos os trabalhadores, independentemente de sua nacionalidade, têm direito (...)”, a opção pela conjugação do verbo “ter” no presente do indicativo evidencia que se trata de uma norma de eficácia plena, diferentemente dos demais incisos que apontam para normas de natureza programática, como é o caso do inciso III, desse artigo, ao dispor que “ Os Estados Partes comprometem-se a adotar e articular medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns, relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira (...)” (art. 7º, III).

Além do reconhecimento de outros direitos nos capítulos II e III, sobretudo de natureza coletiva, no artigo 27 da Declaração também se afasta o instituto da nacionalidade para reconhecer a necessidade de os Estados Partes implantarem, por meio de políticas públicas universais, uma rede mínima de proteção a todos os habitantes de seu Estado, destinada à proteção dos cidadãos, independentemente da nacionalidade, sobretudo em condições de enfermidade, invalidez, deficiência, velhice e morte (art. 27).

Além de a Declaração Sociolaboral do Mercosul ter inaugurado reflexões importantes a respeito do trabalho em região de fronteira e, conseqüentemente, ter dado maior “segurança” aos trabalhadores fronteiriços e àqueles que se movimentam entre os Estados com finalidade trabalhista, em 13 de março de 2006, o Governo Brasileiro promulgou o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, por meio do Decreto nº 5.722, de 13 de março de 2006.

Se a prerrogativa de trabalhar em um ou em outro Estado integrante do Mercosul é importante, inclusive, para o próprio fortalecimento de uma identidade latino-americana, além do reconhecimento de um dos mais importantes direitos sociais do homem: o trabalho, tão importante quanto é a seguridade social dos trabalhadores, sobretudo porque é um dos institutos mais relevantes que socorre os cidadãos quando eles mais precisam, ou seja, quando sua condição de “fator produtivo” é afastada, seja por razões de doença, seja em virtude de acidentes ou até mesmo pelos efeitos da idade que diminuem sua capacidade laboral.

Por essa razão, os fluxos migratórios que envolvem as relações de trabalho, tanto dos residentes fronteiriços, como dos demais cidadãos dos Estados, também precisam ser pensados a partir de um sistema que consiga, para além das fronteiras territoriais estabelecidas pelos Estados, reconhecer os trabalhadores como cidadãos que não pertencem simplesmente a um Estado específico, mas como membros de uma coletividade maior, seja essa coletividade o próprio Mercosul ou a América Latina.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul constitui-se em uma possibilidade a esse reconhecimento, em matéria de seguridade social. Trata-se da extensão dos direitos sociais aos trabalhadores que desenvolvem ou tenham desenvolvido suas atividades laborais em qualquer ou em quaisquer dos Estados Partes. Esses direitos sociais são extensivos aos familiares desses trabalhadores e estão sujeitos às mesmas obrigações que os nacionais dos Estados Partes.

Outro destaque interessante do acordo é a sua aplicação ao nacional de qualquer outra nacionalidade que resida no território de um dos Estados Partes, com a devida ressalva de prestarem ou terem prestado serviço em Estado Parte. Esse destaque é importante porque revela que para os efeitos do referido acordo, o critério de nacionalidade não é afastado somente em relação aos nacionais que habitam um determinado Estado Parte, mas também em relação ao nacional “de qualquer outra nacionalidade residente no território de um dos Estados Partes” (BRASIL, 2006, art. 2º).

A adoção desse critério, ou melhor, o afastamento da necessidade de vínculo de nacionalidade com um dos Estados Partes, já em 1997, promulgado pelo Brasil somente em 2006, é bastante relevante, sobretudo porque, como vimos acima, uma das razões do

veto ao inciso I, do art. 1º, da Lei de Migração⁶² foi justamente a possibilidade de o conceito de residente fronteiriço, conforme apresentado, abranger, inclusive os cidadãos de outras nacionalidades que poderiam estar na fronteira, “ampliando demais” o conceito, conforme alegado, situação que poderia “ferir” a igualdade entre nacionais e “estrangeiros” que residem em território brasileiro.

Em apertada síntese, o que se tem é a possibilidade de um cidadão, independentemente de sua origem, tampouco, sua nacionalidade, ter reconhecido seu direito à seguridade social em razão de ter trabalhado em um dos Estados Partes. A legislação a ser aplicada na concessão de benefícios previdenciários será a do Estado Parte que concederá o benefício (art. 3º).

O critério utilizado para a fixação do vínculo entre o trabalhador e o Estado Parte é o local da prestação de serviço, de forma que o trabalhador estará submetido à legislação do Estado no qual exerça suas atividades. Imaginemos, por exemplo, o caso de um trabalhador brasileiro que se desloca à cidade de Montevidéu para exercer atividades laborais, seus direitos de seguridade social estariam vinculados à legislação uruguaia. Situação mais curiosa ainda se apresenta quando tomamos como exemplo o caso de um cidadão paraguaio que, diariamente, cruza a fronteira entre Foz do Iguaçu e *Ciudad del Este* para exercer atividades laborais e ao final do dia retorna ao Paraguai, caso aplicássemos os dispositivos do acordo ora analisado, esse cidadão estaria vinculado à legislação brasileira e teria seus direitos de seguridade social concedidos de acordo com o que dispõe a legislação pátria.

O art. 7º do Acordo trata da maneira pela qual os benefícios previdenciários em razão de velhice, idade avançada, invalidez ou morte serão concedidos. Estabelece-se que para a concessão dessas prestações serão consideradas as contribuições realizadas, bem como os períodos de contribuição cumpridos, pelos trabalhadores nos territórios dos Estados Partes.

Nesse mesmo artigo, determina-se também que o pagamento das prestações concedidas ocorrerá de forma *pro rata*. Um destaque importante nessa forma de “compensação” das contribuições realizadas em outro Estado parte é a possibilidade de, nas situações nas quais o trabalhador ou a sua família não reúnam as condições

⁶² Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que revogou a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que tratava da situação jurídica do estrangeiro no Brasil, também conhecida como Estatuto do Estrangeiro.

necessárias para a concessão dos benefícios previdenciários mencionados acima, poderão ser levados à conta o trabalho que foi realizado em outro Estado que tenha celebrado acordo na área de seguridade social com algum Estado Parte. O que se traduz, na prática, na possibilidade de um cidadão de algum dos Estados Partes trabalhar em Estado não integrante do Mercosul e ter seus direitos previdenciários reconhecidos e suas prestações concedidas.

No exemplo utilizado anteriormente, suponhamos que o brasileiro que se deslocou ao Uruguai para lá desenvolver atividades laborais, por ocasião da concessão de benefícios previdenciários naquele país, verifica não haver contribuições suficientes a essa concessão, nesse caso, esse brasileiro poderá utilizar eventual tempo de contribuição, em razão de atividade laboral prestada na Alemanha, por exemplo, ou em qualquer outro Estado, desde que esse Estado tenha celebrado acordos bilaterais ou multilaterais de seguridade social com qualquer Estado Parte.

Avança-se também na possibilidade de os cidadãos que têm direito às prestações previdenciárias de que trata o Acordo, utilizarem os períodos de contribuição realizados antes da vigência do próprio Acordo. Ou seja, as contribuições realizadas no âmbito dos sistemas de seguridade social dos Estados Partes, antes mesmo de o Acordo ter sido firmado podem ser utilizadas para a concessão de benefícios.

É por reconhecer o direito à seguridade social⁶³ como um elemento fundamental na vida dos cidadãos dos Estados Partes que o Acordo de Seguridade Social constitui um dos elementos mais importantes para a integração latino-americana, que também se dá por meio do reconhecimento de direitos que são caros à sua população, como o trabalho e a previdência.

Outro marco jurídico-normativo acordado no âmbito do Mercosul é o Acordo sobre residência para nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile. A assinatura do Acordo ocorreu em dezembro de 2002, durante a XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, em Brasília. Sua promulgação deu-se por meio do Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009.

⁶³ Apesar de o direito à Seguridade Social não corresponder unicamente à Previdência Social, a ênfase aqui é devida em razão das próprias relações de trabalho dos residentes fronteiriços que são o objeto de análise desse trabalho e da estreita relação que existe entre trabalho e previdência.

Em síntese, o Acordo trata da possibilidade de o nacional de um Estado Parte poder residir legalmente no território de outro Estado Parte, mediante o cumprimento de alguns requisitos. Diferentemente dos dois últimos instrumentos jurídico-normativos analisados, aqui, a nacionalidade é um requisito importante que deverá ser preenchido para que a concessão de residência em um determinado Estado seja deferida, como veremos à frente.

Mas, antes disso, merecem ser destacadas as motivações expostas no preâmbulo do Acordo. Elas sinalizam para o desejo de fortalecimento e aprofundamento da integração entre os Estados Partes, bem como dos “fraternais vínculos existentes entre eles”. Além disso, reconhece-se por meio do Acordo que “a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na Região é essencial para a consecução desses objetivos”. Ou seja, o que se visualiza não é a mera implementação de uma movimentação de pessoas entre os Estados que compõem o Mercosul. O objetivo é maior e materializa-se no reconhecimento do direito à migração (OBERMAN, 2016), como uma característica que precisa ser fortalecida para que a própria integração latino-americana o seja. É por essa razão que esse documento também se constitui como importante instrumento para a análise das relações que são estabelecidas entre os Estados Partes do Mercosul, sobretudo porque ele também aponta para outras dimensões histórico-sociais outrora não enfrentadas pelo Bloco, mas que têm passado a compor sua agenda, ainda que em muitos casos como condições necessárias à consecução de outros fins, mas essa é uma outra análise.

Esse acordo sobre residência é destinado aos nacionais de um Estado que desejam estabelecer residência no território de outro Estado Parte e também aos nacionais de um determinado Estado que já se encontrem em território diverso do da sua nacionalidade. Ou seja, os destinatários do presente acordo são aqueles que desejam se estabelecer em outro Estado, mas também aqueles que já se encontram em outro território, mas com condição migratória diversa da de residente. Em relação a esse segundo caso, o artigo dispõe que não importará a condição migratória pela qual o requerente tiver ingressado no território do Estado. Além disso, esse solicitante que já estiver em território de outro Estado, contará com “a isenção de multas e outras sanções administrativas mais

gravosas”. Nos dois casos mencionados poderá ser concedida uma residência temporária de até dois anos, desde que apresentados os documentos⁶⁴ solicitados.

Com uma antecedência de até noventa dias da data de vencimento da concessão de residência temporária, poderá ser requerida sua transformação em residência permanente. Para essa alteração será necessária a apresentação de outros documentos dos quais se destaca a “comprovação de meios de vida lícitos que permitam a subsistência do peticionante e de seu grupo familiar de convívio” (art. 5º, d). Consta-se a importância da existência ou do estabelecimento de vínculos formais de emprego ou de renda no Estado no qual se pretende estabelecer, como condição para a aquisição de residência permanente.

Apesar de ser razoável o desejo que pessoas que estabeleçam residência fixa em um determinado país tenham condições de prover seu sustento e o de sua família, essa, infelizmente, não é a realidade de muitas das pessoas que migram. Contrariamente, condições socioeconômicas ruins são uma das principais causas de fluxos migratórios, entre outras. Apesar de o Mercosul ter avançado na unificação e na facilitação dos processos de reconhecimento e de concessão de residência temporária, deixou aberta a lacuna para a implementação de ações conjuntas que fossem capazes de “acolher” aqueles que no prazo da residência temporária, ou seja, no prazo de até dois anos, não adquiriram as condições necessárias para provar sua capacidade de sustento e de seus familiares⁶⁵.

⁶⁴ O artigo 4º do Acordo sobre residência para nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile dispõe acerca dos documentos necessários à concessão de residência temporária: a) Passaporte válido e vigente ou carteira de identidade ou certidão de nacionalidade expedida pelo agente consular do país de origem, credenciado no país de recepção, de modo que reste provada a identidade e a nacionalidade do peticionante; b) Certidão de nascimento e comprovação de estado civil da pessoa e certificado de nacionalização ou naturalização, quando for o caso; c) Certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país de origem ou nos que houver residido o peticionante nos cinco anos anteriores à sua chegada ao país de recepção ou seu pedido ao consulado, segundo seja o caso; d) Declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes internacionais penais ou policiais; e) Certificado de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais do peticionante no país de recepção; f) Se exigido pela legislação interna do Estado Parte de ingresso, certificado médico expedido por autoridade médica migratória ou outra autoridade sanitária oficial do país de origem ou de recepção, segundo equivalha, no qual conste a aptidão psicofísica do peticionante, em conformidade com as normas internas do país de recepção; g) Pagamento de uma taxa de serviço, conforme disposto nas respectivas legislações internas.

⁶⁵ Além da apresentação dos meios lícitos que permitam sua sobrevivência (art. 5º, d), deverão ser apresentados: a) Certidão de residência temporária obtida em conformidade com os termos do presente Acordo; b) Passaporte válido e vigente ou carteira de identidade ou certificado de nacionalidade expedida pelo agente consular do país de origem do peticionante, credenciado no país de recepção, de modo que se prove a identidade do peticionante; c) Certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais, no país de recepção; e) Pagamento de uma taxa perante o respectivo serviço de migração, conforme disposto nas respectivas legislações internas.

Caso os migrantes, em situação de residência temporária, não se apresentem às autoridades migratórias no prazo de dois anos, ficarão sujeitos à legislação do Estado no qual se encontram. Ou seja, as disposições do acordo socorrem-no durante a vigência do lapso de dois anos. Às pessoas que adquirirem a residência nos termos que dispõe o Acordo, os Estados Partes comprometem-se a dispensar um tratamento igualitário, em relação aos nacionais, quanto ao gozo de direitos civis.

Além disso, os residentes têm o direito “a entrar, sair, circular e permanecer livremente no território do país de recepção” (art. 8º, I). Também lhes é permitido o exercício de “qualquer atividade, tanto por conta própria, como por conta de terceiros, nas mesmas condições que os nacionais do país de recepção, de acordo com as normas legais de cada país” (art. 8º, II).

Além desse estabelecimento de critérios para a concessão de residência temporária e definitiva, o Acordo estabelece um amplo rol de direitos que busca, sobretudo, promover uma espécie de “equiparação” entre o migrante e o nacional do Estado Parte. Dessa forma, são dispostos no art. 9º: a igualdade de direitos civis, o direito à reunião familiar, o direito à igualdade de tratamento com os nacionais, o direito à transferência de recursos e direitos dos filhos dos migrantes, principalmente o direito à educação.

Outro marco jurídico-normativo bastante importante para a compreensão das relações que se estabelecem na região da fronteira, mais especificamente na fronteira entre o Brasil e a Argentina, com as cidades de Foz do Iguaçu e *Puerto Iguazú* é o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas⁶⁶, firmado pela República Argentina e pelo Brasil, em 30 de novembro de 2005, em *Puerto Iguazú*. Apesar de ter sido firmado em 2005, foi promulgado pelo Brasil, apenas em 2016, por meio do Decreto nº 8.636, de 13 de janeiro de 2016.

⁶⁶ Para os efeitos desse acordo, são consideradas Localidades Fronteiriças Vinculadas: Foz do Iguaçu – *Puerto Iguazú*; Capanema – *Andresito*; Barracão/Dionísio Cerqueira – *Bernardo de Irigoyen*; Porto Mauá – *Alba Posse*; Porto Xavier – *San Javier*; São Borja – *Santo Tomé*; Itaqui – *Alvear*; Uruguaiana – *Paso de los Libres*; Barra do Quaraí – *Monte Caseros*;

Figura 5: Municípios que compõem o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas



Fonte: Elaborado por Dourado (2018).

Antes mesmo de abordar as matérias que serão objeto de regulamentação do acordo, já em seu preâmbulo, os dois Estados apontam os interesses e os objetivos motivadores das disposições do referido instrumento, ao que esperam se constitua em uma ferramenta que possa “facilitar a convivência das localidades fronteiriças vinculadas e impulsionar sua integração através de um tratamento diferenciado à população em matéria econômica, de

trânsito, de regime trabalhista e de acesso aos serviços públicos e de educação” (BRASIL, 2016).

Dessa forma, o que se depreende é que os Estados signatários reconhecem a necessidade de que a convivência nas localidades que fazem fronteira entre o Brasil e a Argentina, especificamente nas cidades arroladas no Acordo, seja facilitada. Nesse aspecto, o ponto que se destaca é o da necessidade de que a essas localidades seja dispensado um “tratamento diferenciado” das demais regiões do país. Esse tratamento diferenciado contemplará diversas áreas, entre as quais, a econômica, a de movimentação de pessoas nessas regiões, o regime trabalhista e o acesso a serviços públicos e aos de educação. Essa motivação inicial é importante porque reconhece a região de fronteira como um espaço “desigual”, no qual o exercício de direitos basilares, como o trabalho, a saúde e a educação, ocorre com características bastante diversas do que ocorre no restante do país, sobretudo as relações de trabalho, como tem sido demonstrado.

O art. 1º do Acordo estabelece como titulares dos direitos e prerrogativas nele arrolados, todos aqueles que cumulativamente possuam domicílio nas localidades estabelecidas pelo Acordo e possuam a Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço. Além da necessidade de domicílio nas localidades previamente determinadas, o uso da Carteira também é limitado às regiões descritas no acordo e que serão transcritas para a Carteira.

A segunda parte do art. 1º destaca que os Estados signatários também poderão consentir pela extensão dos direitos e benefícios, em razão da titularidade da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço, aos residentes permanentes de outros Estados que se encontrem na região de Fronteira. Esse é um contraponto importante porque, como vimos acima, na Lei de Migração brasileira, essa foi uma das razões pelas quais a condição de residente fronteiriço foi excluída do conceito de migrante, por ser compreendida como uma categoria “ampla demais” que incluiria, inclusive os nacionais de outros Estados que eventualmente estivessem na região e fronteira.

Nos termos estabelecidos pelo Acordo, os brasileiros deverão solicitar a emissão da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço⁶⁷ ao Departamento Nacional de Migração da

⁶⁷ Apesar de o acordo mencionar a possibilidade de emissão de uma Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço, a Lei de Migração refere-se à possibilidade de concessão de autorização para a prática de atos da vida civil ao residente fronteiriço, situação na qual poderá ser emitida uma Carteira de Registro Nacional Migratório. Em que pesem as diferenças lexicais, as características relacionadas ao prazo de validade e prorrogação e aos limites territoriais para o exercício de direitos e demais prerrogativas são os mesmos nos dois instrumentos.

Argentina, ao passo que os cidadãos argentinos o farão junto ao Departamento de Polícia Federal do Brasil, em ambos os casos mediante a apresentação dos documentos⁶⁸ arrolados na norma. A carteira terá validade de cinco anos, ao fim dos quais poderá ser renovada por igual período e posteriormente renovada por prazo indeterminado. Além do prazo de validade, a Carteira também conterà a abrangência territorial de suas prerrogativas, que se traduz no limite territorial no qual seu titular está autorizado a exercer seus direitos, exatamente como também dispôs a Lei de Migração, no art. 23, § 2º.

O Acordo estabelece ainda que os titulares da carteira poderão exercer vários direitos e prerrogativas, entre os quais se destacam as atividades trabalhistas, que serão exercidas em condição de equiparação com os nacionais, inclusive quanto aos requisitos de formação e exercício da profissão. Determina-se também que seus titulares terão acesso ao ensino público e atendimento médico por meio do serviço público de saúde, ambos em condições de igualdade com os nacionais e pautados no princípio da reciprocidade, além do acesso aos serviços de comércio e a produtos de subsistência.

Em matéria de reconhecimento de direitos, as definições apresentadas pelo acordo são importantes também sob a ótica da materialidade, porque enfrentam uma realidade que é extremamente característica das regiões de fronteira, inclusive da fronteira objeto de análise deste trabalho, que é exatamente a utilização de serviços públicos nas áreas de saúde e educação, sob a condição de reciprocidade, e também das relações de trabalho que ocorrem em ambos os lados da fronteira.

A possibilidade de gozo desses direitos é garantida ao residente fronteiriço que resida especificamente em uma das fronteiras delimitadas no acordo. Tanto é assim, que na hipótese de perda da condição de residente fronteiriço, a Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço será cancelada⁶⁹ pelo Estado emissor.

⁶⁸ Nos termos do art. 2º do Acordo, os documentos necessários para a emissão da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço são: a) Passaporte ou outro documento de identidade válido previsto na Resolução GMC 75/96; b) Comprovante de domicílio na localidade fronteiriça devidamente identificada no Anexo I do presente Acordo; c) Certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país de origem; d) Declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes nacionais e internacionais, penais ou policiais; e) Duas fotografias tamanho 3 x 4; e, f) Comprovante de pagamento das taxas correspondentes

⁶⁹ Outras hipóteses de cancelamento da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço são: condenação penal em qualquer das Partes ou em terceiro país; constatação de fraude ou utilização de documentos falsos para instrução do pedido de emissão da carteira; reincidência na tentativa de exercer os direitos previstos no Acordo fora das localidades fronteiriças vinculadas nele estabelecidas; condenação por infrações

O acordo avança também na possibilidade de que se estabeleçam laços entre o Brasil e a Argentina, nessas fronteiras, por meio da colaboração em temas afetos aos dois Estados. Um desses temas é a colaboração entre as instituições públicas de saúde de ambos os Estados que trabalharão, em cooperação, em ações de vigilância epidemiológica na região de fronteira.

A cooperação entre os Estados também se dará na área educacional, ao que se prevê o intercâmbio de docentes e discentes nessas regiões. Desataca-se ainda a necessidade de que o ensino de Geografia e História seja “regional e integrado”, de forma que no ensino de Geografia serão enfatizados “os aspectos comuns, ao invés dos limites políticos e administrativos”, enquanto que o ensino de História deverá “ressaltar os fatos positivos que historicamente uniram os povos através das fronteiras, promovendo nos alunos uma visão de vizinho como parte de uma mesma comunidade”.

Essa possibilidade de pensar a região de fronteira por meio de práticas cooperativas, principalmente a partir de elementos históricos e geográficos, reveste-se de vital importância, sobretudo, porque, como vimos no capítulo anterior, antes mesmo de haver essa configuração atual de uma fronteira trinacional constituída pelas cidades de *Puerto Iguazú*, *Ciudad del Este* e Foz do Iguaçu, brasileiros, argentinos e paraguaios já atribuíam significados a essa região, tanto por meio de práticas comerciais que fomentavam o comércio de produtos argentinos para o Brasil, quanto por meio das relações de trabalho de paraguaios e argentinos em território brasileiro.

Se por um lado, avança-se no reconhecimento de elementos históricos e geográficos como constituintes da cooperação, da integração e da própria identidade da região e de seus cidadãos, por outro, a exemplo do que foi ratificado pela Lei de Migração, prevalece a ideia de “tolerância linguística”, ao se estabelecer que “as Partes deverão ser tolerantes quanto ao uso do idioma do beneficiário deste Acordo, quando este se dirigir às repartições públicas para peticionar os benefícios decorrentes deste Acordo” (art. 11, I).

Não se trata necessariamente em tentarmos entender o alcance semântico do termo “tolerância” o fato que se destaca aqui é o da perda da oportunidade de construção, ou ao menos de seu incentivo, de uma política linguística que consiga reconhecer e empoderar as diversas línguas que compõem a paisagem linguística da região. Pensar as relações

aduaneiras, conforme regulamentação da Parte onde ocorreu a infração. Além disso, prevê-se também que os Estados poderão acordar outras causas para o cancelamento da carteira (art. 4º).

linguísticas entre os cidadãos de um e de outro Estado pode apontar para uma relação de força ou de sobreposição de uma língua em detrimento de outra, além de não reconhecer as diversas variações presentes na região, como as línguas indígenas, por exemplo, mas que têm sido invisibilizadas por “perdas de oportunidade” como essa e como a que ocorreu com a Lei de Migração.

3. UMA EROSIVA (DES) IGUALDADE JURÍDICA ENTRE O TRABALHADOR NACIONAL E O TRABALHADOR FRONTEIRIÇO

3.1 Um encontro entre a igualdade jurídica e as (in)visibilidades trabalhistas na Fronteira

A análise dos principais institutos jurídicos normativos que tratam do trabalho e da condição migratória do residente fronteiriço evidencia, como mencionei anteriormente, que não se trata, necessariamente, ou melhor, formalmente, de uma discriminação jurídica entre cidadãos nacionais e residentes fronteiriços, sobretudo em relação ao trabalho. Contrariamente, o que se verifica é a construção e a evolução de instrumentos normativos que, em certa medida, fortalecem a relação de igualdade jurídica entre esses cidadãos.

Por outro lado, quando considerados alguns exemplos da vida e do trabalho do residente fronteiriço, evidencia-se a construção de processos que agem diretamente na exclusão desses trabalhadores das dinâmicas sociais da fronteira trinacional, de maneira que a igualdade jurídica entre cidadãos nacionais (que também são fronteiriços) e os demais cidadãos fronteiriços da fronteira, materializa-se em uma erosiva desigualdade jurídica perpetrada pela exclusão social.

Nesse sentido, os atendimentos realizados pela Casa do Migrante em Foz do Iguaçu revelam as relações que são estabelecidas entre a igualdade jurídica entre os cidadãos da fronteira e os processos de marcação da diferença estabelecidos pelas práticas sociais construídas historicamente.

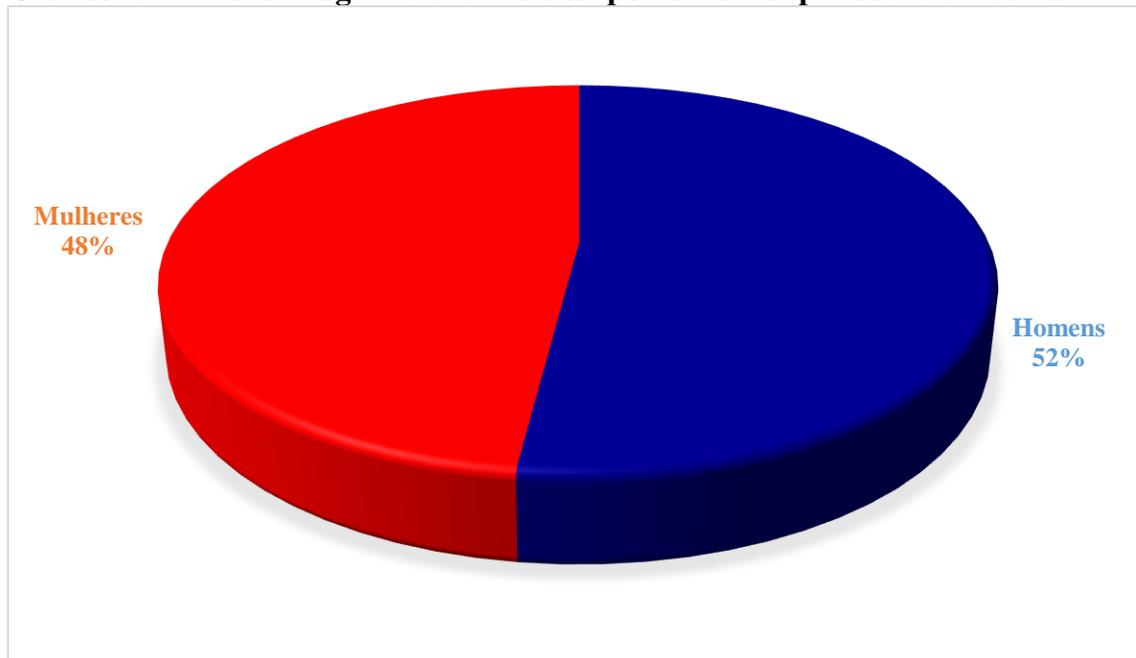
Os relatórios disponibilizados pela Casa do Migrante até o ano de 2015 apresentavam informações relacionadas ao sexo das pessoas que buscavam atendimento presencial na instituição. Essas informações classificam os atendidos em masculino e feminino, de maneira não ser possível uma análise, ainda que meramente quantitativa, capaz de revelar a orientação de gênero das pessoas que são atendidas na Casa do Migrante e que poderiam representar, a realidade migratória, em termos de orientação de gênero, dos migrantes da região.

Apesar de esse não ser o objetivo desta pesquisa, a classificação das pessoas atendidas em masculino e feminino também sinaliza para a necessidade de que políticas

migratórias estejam atentas às questões de gênero que também estão presentes em processos e fluxos migratórios.

Os números apresentados até o ano de 2015 destacam que das 22.664 pessoas atendidas na Casa do Migrante, 11.887 eram do sexo masculino, ao passo que as 10.777 pessoas restantes eram do sexo feminino. Esses números revelam que 52% dos atendidos no período de 2009 a 2015 eram do sexo masculino e 48% eram do sexo feminino, como é possível observar abaixo (Gráfico 01).

Gráfico 01 – Porcentagem de atendidos por sexo no período de 2009 a 2015



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios da Casa do Migrante em Foz do Iguaçu/PR.

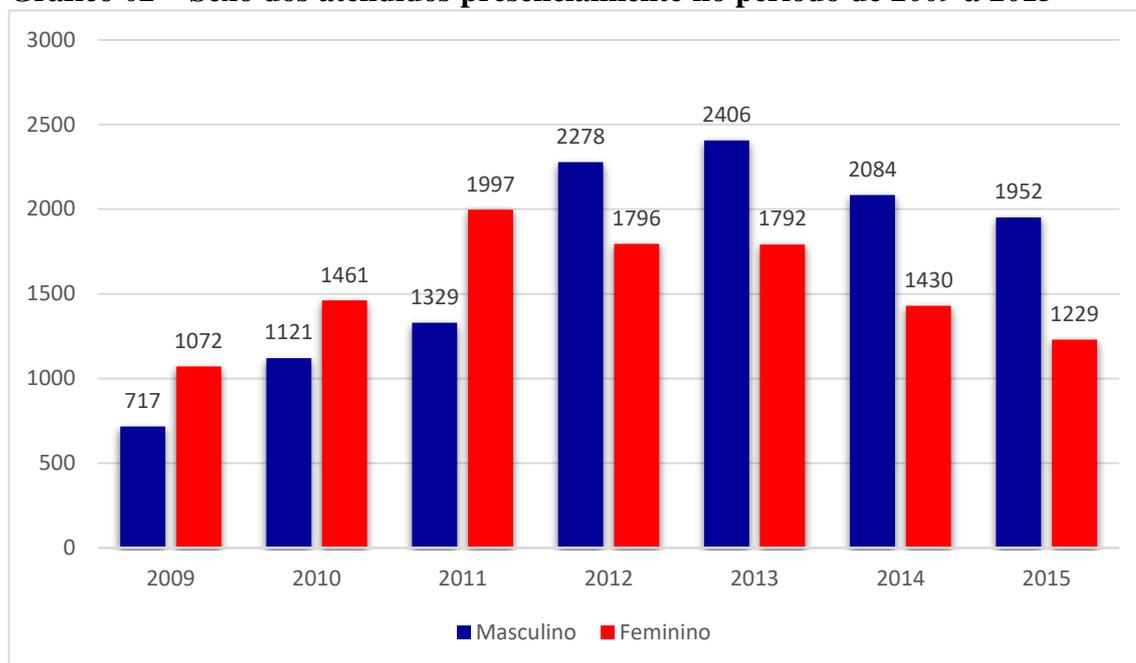
Os dados analisados em conjunto revelam que os números dos atendimentos aos públicos masculino e feminino, quando analisados proporcionalmente, no período de 2009 a 2015, não são tão distantes e permitem concluir pela inexistência de uma grande diferença entre os atendimentos a esses dois grupos, sinalizando para uma relação bastante equilibrada⁷⁰ entre homens e mulheres atendidos nesse período.

No entanto, quando os dados são analisados isoladamente e considerados anualmente, dentro desse período, observa-se que essa relação equilibrada entre os

⁷⁰ Farina (2015, p. 141) analisou esses dados até o ano de 2014. Em sua análise também constatou, globalmente, um equilíbrio nos dados em relação aos atendimentos a homens e mulheres realizados na Casa do Migrante.

atendimentos a homens e mulheres apresenta irregularidades, ela não ocorre de maneira sempre uniforme, o que é possível ser visualizado abaixo (Gráfico 02).

Gráfico 02 – Sexo dos atendidos presencialmente no período de 2009 a 2015



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios da Casa do Migrante em Foz do Iguaçu/PR.

A paridade verificada nos atendimentos realizados ao longo do período em análise se contrapõe aos atendimentos realizados nos três primeiros anos desse período. Entre 2009 e 2011, houve uma quantidade maior de mulheres atendidas em relação à quantidade de homens atendidos no mesmo período. No ano de 2009, foram atendidos 717 homens e 1.072 mulheres, correspondendo respectivamente a 40% e 60% do público atendido naquele ano.

Situação semelhante ocorreu no ano de 2010, quando para 1.461 atendimentos a mulheres, houve 1.121 atendimentos a homens, totalizando 57% e 43% respectivamente. Em 2011, dos 3.326 atendimentos realizados, 1.329 foram a mulheres e 1.997 atendimentos a homens, que correspondem a 60% e 40% respectivamente, cenário muito próximo ao encontrado no ano de 2009, proporcionalmente.

Essa predominância do sexo feminino em relação ao masculino perdura até 2011. Em entrevista realizada com a Coordenadora da Casa do Migrante, Irmã Terezinha Maria Mezzalira (2018), quando lhe perguntado as razões pelas quais, nos relatórios

apresentados no período de 2009 a 2011, terem apresentado maior número de mulheres atendidas do que homens, esclareceu que

Isso se explica, em parte, porque nessa época, a demanda por mulheres era maior porque muitas gestantes, filhas de brasileiros, nascidas no Paraguai tinham acesso à saúde, ao pré-natal e ao parto no Brasil, por meio do Centro de Nutrição Infantil, onde eram atendidas as mulheres, as gestantes que moravam no Paraguai, desde que um dos pais fosse brasileiro. Elas deviam passar pela Casa do Migrante, nós fazíamos um encaminhamento, com provas de que ela era filha de brasileiro e que morava no Paraguai. Além disso, também era uma prioridade da Secretaria da Mulher de Foz do Iguaçu, que existia naquela época, de um atendimento especializado da mulher. Naquela época, havia ainda dificuldades maiores com o Acordo do Mercosul que estava entrando em vigência, mas as pessoas ainda não tinham conhecimento. A documentação passava, geralmente, pela Polícia Federal diretamente, depois com a implementação do Acordo do Mercosul, as pessoas começaram a perceber que os fluxos foram facilitados, foi quando passamos a ajudar essas pessoas a montarem todo o processo.

Essa alteração no perfil das pessoas atendidas pela Casa do Migrante revela outros elementos importantes para a compreensão de características definidoras da Fronteira Trinacional: a dinamicidade que permeia as relações que nesse espaço são construídas, como sustentado no capítulo 1. O relato, acima transcrito, destaca a maneira pela qual a implementação ou a ausência de uma política pública, pode alterar, configurar ou reconfigurar os fluxos entre cidadãos de um e de outro lado da fronteira. Nesse caso, um programa especial para atendimento às gestantes que residiam no Paraguai, mas eram filhas de brasileiros, foi responsável pela maior parte dos atendimentos entre os anos de 2009 a 2011.

Mas, além disso, esse fato, inevitavelmente, nos faz questionar outra realidade tão marcante nessa região: a efetividade de direitos sociais, como a saúde, por exemplo, que analisaremos à frente (Gráfico 07), constantemente objeto de questionamentos relacionados à impossibilidade de extensão desse direito aos residentes fronteiriços que moram no lado paraguaio da fronteira, mas procuram atendimento médico no lado brasileiro e pelo consequente aumento das dificuldades e da burocracia para acesso aos brasileiros que moram no lado brasileiro, já que têm que provar seus vínculos e sua residência em território nacional.

A predominância dos atendimentos a mulheres perdura até 2011. Do período de 2012 a 2015,⁷¹ há uma inversão nos números apresentados e os atendimentos a homens superam os atendimentos a mulheres. Em 2012, essa diferença foi de 56% de homens atendidos para 44% de mulheres atendidas. Em 2013, dos 4.198 atendimentos realizados, 57% corresponderam aos atendimentos masculinos, enquanto 43% corresponderam aos femininos. No ano de 2014, foram realizados 3.514 atendimentos presenciais, dos quais 59% foram masculinos e 41% femininos. Finalmente, em 2015, dos 3.181 atendimentos realizados, 61% correspondem aos atendimentos masculinos, enquanto 39% dizem respeito aos atendimentos masculinos.

Esse aumento na quantidade de homens se dá em razão de que eles já estão trabalhando no Brasil, de forma irregular, muitas vezes até muitas horas de trabalho, na construção civil. Houve uma facilidade para preparar os processos para dar entrada de permanência no Brasil, pelo Acordo do Mercosul e a entrada dos homens era mais pela construção civil, que junto ao Ministério do Trabalho também foram feitas fiscalizações e foram encontrados menores trabalhando, horas exaustivas de trabalho, sem direito, muitas vezes, a intervalo para alimentação, em lugares sem as mínimas condições. Nessa fiscalização foi solicitada a regularização desses funcionários, por isso que nessa época também houve essa diferença. (MEZZALIRA, 2018).

Em relação ao aumento no número de homens atendidos, quando comparado com o período analisado anteriormente, no qual a predominância dos atendimentos era feminina, atribui-se à fiscalização realizada por auditores fiscais do trabalho. A partir dessa fiscalização, houve aumento no interesse da regularização das relações de trabalho, por meio da documentação dos trabalhadores como meio da efetividade de direitos trabalhistas importantes, como o respeito à duração da jornada de trabalho, respeito ao intervalo para refeição, além da proibição do trabalho infantil.

Por meio desse relato também se destaca uma das áreas importantes nas quais os residentes fronteiriços, que residem do lado paraguaio, trabalham: a construção civil. O que também se destaca nesse trabalho na área da construção civil, é que muitos desses trabalhadores “já trabalham” no Brasil, ou seja, novamente, o que se revela é a particular construção de relações de trabalho de residentes fronteiriços, que moram no lado paraguaio da fronteira, no Brasil. Mas, para além da compreensão de quais são e como

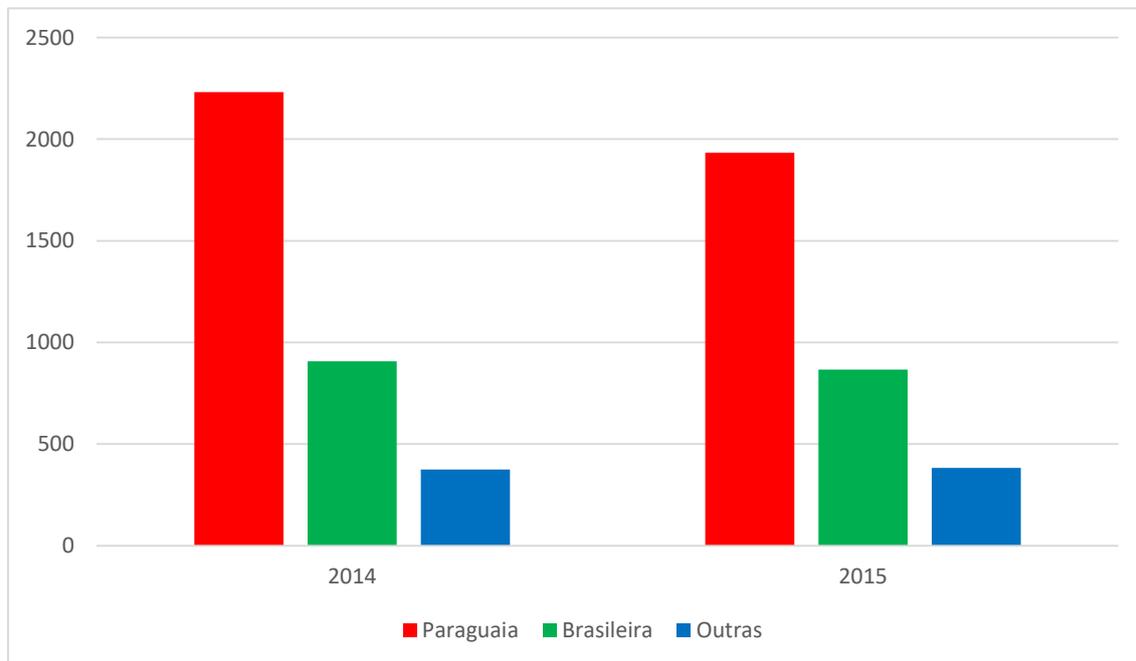
⁷¹ Os relatórios referentes aos anos dos anos de 2016 e 2017 não apresentam informações relacionadas ao gênero das pessoas atendidas pela Casa do Migrante.

são construídas, muito mais grave é a compreensão da maneira pela qual essas relações de trabalho são invisibilidades, inclusive, muitas vezes, pelos próprios empregadores.

Os relatórios apresentados também destacam a nacionalidade dos atendidos na Casa do Migrante (Gráfico 03). No ano de 2014, dos 3.514 atendimentos realizados, 2.231 pessoas atendidas possuíam nacionalidade paraguaia, ou seja, 64% dos atendidos; 908 eram detentoras de nacionalidade brasileira, correspondendo a 26% dos atendidos e 375 possuíam outras nacionalidades, compondo 10% dos atendidos no ano de 2014.

No ano seguinte, em 2015, houve pequena diminuição no número de atendimentos realizados pela Casa do Migrante. Foram realizados 3.181 atendimentos, dos quais 1.933 foram realizados a nacionais do Paraguai, correspondendo a 61% dos atendimentos realizados ao longo daquele ano, enquanto isso, 866 atendidos possuíam nacionalidade brasileira, o que correspondeu a 27% daqueles atendimentos e, 382 atendidos eram nacionais de outros Estados diversos do Brasil ou Paraguai e corresponderam a 12% dos atendimentos realizados em 2015.

Gráfico 03 – Nacionalidades dos atendidos nos anos de 2014 e 2015



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios da Casa do Migrante em Foz do Iguaçu/PR.

Além de esses dados revelarem que parcela majoritária dos atendidos possui nacionalidade paraguaia, revelam também as estreitas relações havidas entre brasileiros e paraguaios em ambos os lados da fronteira, conforme observado anteriormente no capítulo 1.

Mesmo a pequena alteração na quantidade de atendimentos realizados de um ano para o outro não alterou significativamente a proporção de nacionais brasileiros e paraguaios atendidos, permanecendo majoritariamente os nacionais paraguaios⁷² como maior grupo de atendidos, seguidos pelos brasileiros. É isso que também mostram os dados analisados em conjunto dos anos de 2014 e 2015,⁷³ uma proporção de 62% de nacionais do Paraguai atendidos e 27% de brasileiros, no período. Quando perguntada sobre a maior quantidade de paraguaios atendidos, em relação aos brasileiros, Mezzalana (2018) esclarece que

É necessário fazer a pergunta de forma diferente: Estão regulares os brasileiros no Paraguai? Eles trabalham horas exaustivas, recebem seu salário e vão para casa. A maioria não tem carteira assinada e não tem o carnê fronteiriço do lado de lá. Só em firmas mesmo que têm uma quantidade maior de funcionários que regularizam a situação migratória dos brasileiros. Estimo que dos brasileiros que trabalham nas lojas de *Ciudad del Este*, mais de 90% não tem documentação regular, simplesmente vão lá e trabalham. Os paraguaios que procuram emprego no Brasil têm interesse maior na regularização, mas isso também ocorre em razão da fiscalização. Desse lado, há uma fiscalização mais séria. A fiscalização do lado paraguaio é mais visual, dá-se uma olhada no comércio e vai embora. No momento da fiscalização os estrangeiros vão para o fundo da loja e depois voltam. No lado brasileiro, tem que regularizar mesmo. Mas nos relatórios só analisamos que vem para cá e não quem vai para lá.

Ao invés de compreender a maior quantidade de atendimentos a paraguaios, a coordenadora da Casa do Migrante sugere a inversão da pergunta, para a compreensão da situação migratória dos brasileiros que trabalham no Paraguai. Esse deslocamento do olhar para os brasileiros aponta para o revés das relações de trabalho construídas nessa

⁷² Esses dados também apontam no mesmo sentido do que foi observado por Farina (2015, p. 134) em relação à nacionalidade paraguaia ser majoritária entre os atendidos pela Casa do Migrante no período de 2009 a 2014, cujos atendimentos aos nacionais do Paraguai corresponderam a 52,96% dos atendimentos realizados naquele período, ao passo que o atendimento aos brasileiros no período correspondeu a 38,97% dos atendidos.

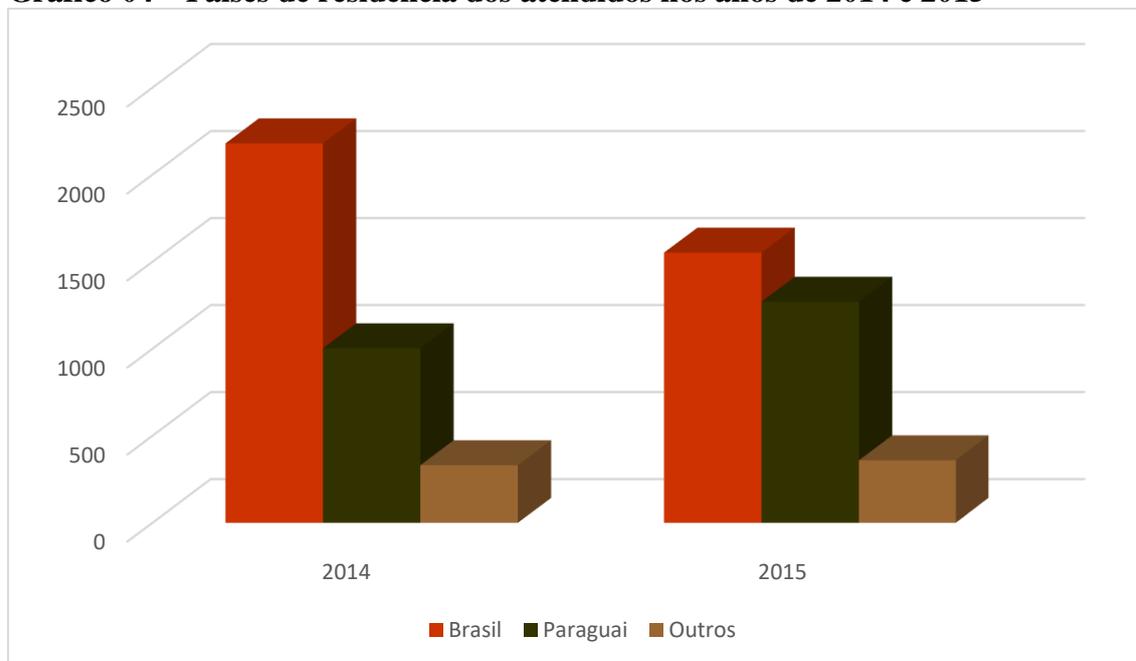
⁷³ Os relatórios referentes aos anos de 2016 e 2017 não apresentam informações relacionadas à nacionalidade das pessoas atendidas pela Casa do Migrante.

região: a de residentes fronteiriços que moram no lado brasileiro da fronteira, mas trabalham no Paraguai. O que se destaca nesse cenário é a grande quantidade de brasileiros que estaria em situação de flagrante irregularidade migratória, índice estimado pela coordenadora em 90% dos trabalhadores brasileiros em *Ciudad del Este*.

Por outro lado, o que se destaca em relação aos paraguaios que procuram emprego no lado brasileiro da fronteira ou que desejam regularizar sua situação migratória é que possuem maior interesse nessa regularização e novamente a fiscalização é apontada como uma das razões para esse interesse. Inclusive, o que também é possível destacar é que se trata de uma fiscalização muito mais “efetiva” no lado brasileiro, do que a fiscalização realizada no lado paraguaio, o que também é apontado como uma das razões para o alto índice de trabalhadores brasileiros em situação migratória “irregular”, no lado paraguaio da fronteira.

Além dos dados relacionados à nacionalidade dos atendidos na Casa do Migrante, os relatórios também apresentam dados relacionados à residência das pessoas atendidas (Gráfico 04). Essas informações sobre a residência revestem-se de importância particular quando analisadas em cotejo com os dados referentes à nacionalidade, analisados acima.

Gráfico 04 – Países de residência dos atendidos nos anos de 2014 e 2015



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios da Casa do Migrante em Foz do Iguaçu/PR.

Conforme já mencionado (Gráfico 03), em 2014, foram atendidas 3.514 pessoas na Casa do Migrante, das quais 2.180 residiam no Brasil, o que corresponde a 62% do total de atendidos naquele ano. Além disso, 1.003 pessoas atendidas, ou seja, 29% do total, residiam no Paraguai, enquanto 331 pessoas residiam em outros países, atingindo a soma de 9% do total de atendidos.

Com números um pouco diferentes, mas proporcionalmente semelhantes, em 2015, 3.181 pessoas foram atendidas, das quais 1.552 já possuíam residência no Brasil, correspondendo a 49% do total de atendidos, enquanto 1.270 pessoas possuíam residência no Paraguai, totalizando 40% dos atendimentos, ao passo que apenas 11% dos atendidos, ou seja, 359 pessoas possuíam residência em outros Estados.

O que esses dados novamente revelam é a particularidade das relações que são construídas nessa região de Fronteira, tanto entre brasileiros e paraguaios, mas sobretudo entre as próprias cidades que a compõe. Se por um lado, quando analisamos a nacionalidade das pessoas atendidas na Casa do Migrante, tornou-se possível constatar que os paraguaios constituem parcela majoritária de atendidos na Casa, por outro, o que se verifica em relação à residência é que 62% dos atendidos já residem no Brasil, ou seja, trata-se de uma relação inversamente proporcional à nacionalidade e que pode apontar para uma grande quantidade de paraguaios que residem no Brasil e que ainda procuram uma maneira para “regularizar” sua situação, como ainda teremos oportunidade de verificar à frente (Gráfico 07), com a análise dos dados relacionados aos principais motivos dos atendimentos realizados na Casa do Migrante. A respeito dessa relação entre a nacionalidade dos atendidos e seus países de residência, tem-se que

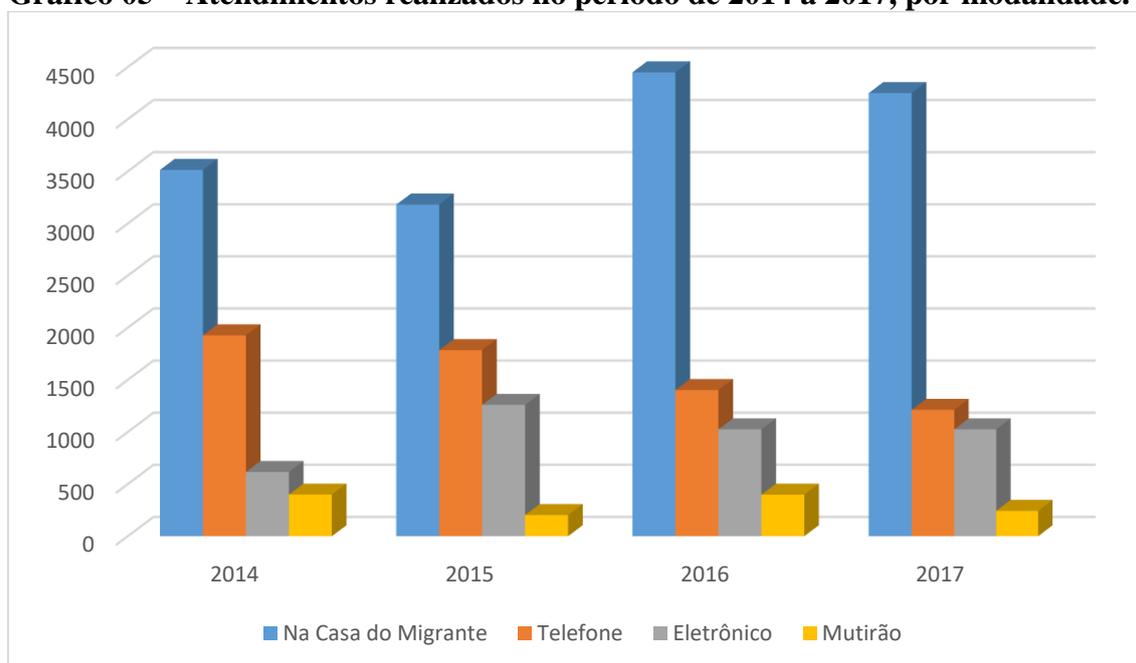
Os trabalhadores fronteiriços não chegam a 20%. O público maior é de residentes. Desses que moram no Brasil, a maior parte é de paraguaios, a maior parte é de gente que já está morando há muito tempo aqui. Estão tomando consciência de que está ficando muito mais difícil encontrar trabalho com situação migratória irregular, em razão da fiscalização. Há casos de paraguaios que há 10 anos moram no Brasil e não regularizaram sua situação migratória. (MEZZALIRA, 2018).

Essa contraposição dos números de atendidos, quando consideradas as nacionalidades e os respectivos países de origem, destaca um outro cenário que também compõe a região de Fronteira Trinacional, ou seja, a parcela de trabalhadores que se encaixam oficialmente no perfil de residentes fronteiriços é relativamente pequena quando comparada com outras situações migratórias que não estão “regularizadas”, como

a descrita no relato, que aponta para casos de paraguaios que vivem no Brasil há muito tempo e ainda não estão com sua situação migratória regular. Além disso, o relato transcrito acima, novamente aponta para a estreita relação que existe entre o trabalho e a regularização da situação migratória, ainda que, muitas vezes, em razão de ações de fiscalização.

Os números relativos aos atendimentos realizados na Casa do Migrante, no período de 2014 a 2017, apontam para a realização de aproximadamente 6.700 atendimentos anuais, com pequenas variações para mais ou para menos, dependendo do ano.

Gráfico 05 – Atendimentos realizados no período de 2014 a 2017, por modalidade.

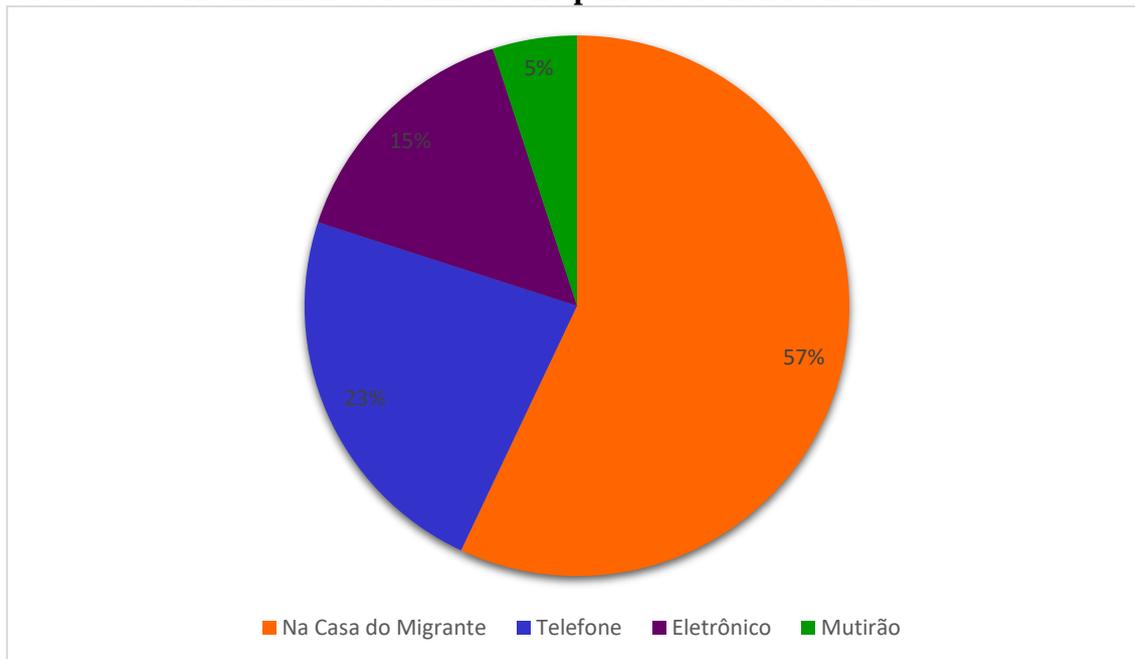


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios da Casa do Migrante em Foz do Iguaçu/PR.

Em 2014, por exemplo, foram realizados 6.456 atendimentos, em 2015, os atendimentos somaram 6.429, em 2016 foram 7.275 pessoas atendidas e, em 2017, 6.731 atendimentos. Os atendimentos na Casa do Migrante podem acontecer por meio de vários canais, tanto presencialmente, na própria Casa do Migrante, por telefone, por meio eletrônico ou em mutirão⁷⁴.

⁷⁴ De acordo com informações fornecidas pela coordenadora da Casa do Migrante, os atendimentos que ocorrem em mutirão, correspondem aos atendimentos realizados fora da sede da Casa do Migrante. Há o

Gráfico 06 – Atendimentos realizados no período de 2014 a 2017.



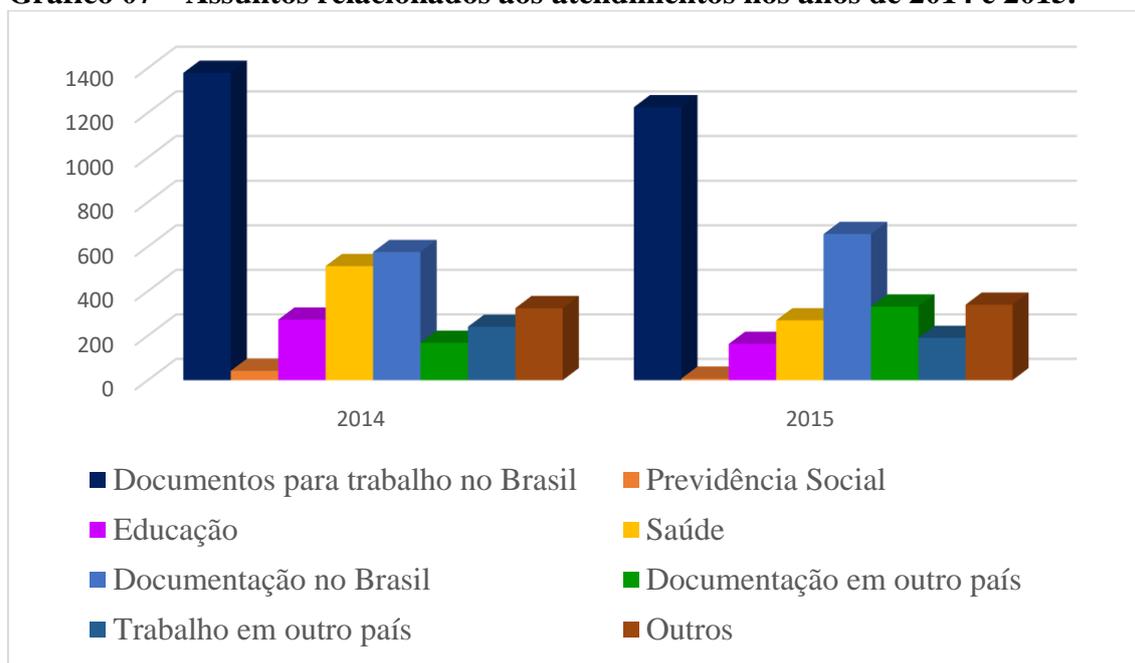
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios da Casa do Migrante em Foz do Iguaçu/PR.

Quando analisados os dados desse período de 2014 a 2017, constata-se que a forma majoritária de atendimento é a presencial, de forma que, no período analisado, dos 26.891 atendimentos, 57%, ou seja, 15.396 foram realizados nas dependências da Casa do Migrante. Em segundo lugar, a forma mais comum de atendimento é por meio telefônico, nesse mesmo período, foram 6.326 atendimentos realizados por meio desse canal. Em terceiro lugar, as comunicações digitais têm se constituído em importantes ferramentas para a realização dos atendimentos na Casa, do total de atendimentos realizados no período, 3.926 foram realizados por meio de correspondência eletrônica. Por fim, do total de atendimentos realizados nesse período, 1.243 aconteceram sob a forma de mutirões, correspondendo a 5% do total de atendimentos para o período.

A partir da análise dos atendimentos realizados, surgem outros elementos importantes relacionados aos principais temas ou necessidades durante os atendimentos realizados na Casa do Migrante nos anos de 2014 e 2015.

descolamento da equipe de atendimento para locais nos quais há uma grande quantidade de pessoas a serem atendidas, como ocupações, assentamentos, instituições sociais, entre outras.

Gráfico 07 – Assuntos relacionados aos atendimentos nos anos de 2014 e 2015.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios da Casa do Migrante em Foz do Iguaçu/PR.

Os dados dos atendimentos realizados destacam que, no ano de 2014, dos 3514 atendimentos realizados, 1379 estavam relacionados à necessidade de documentação para o exercício de atividades laborais no Brasil, esse número corresponde a 39% dos atendimentos realizados naquele ano. Apesar de o número de atendimentos no ano seguinte ter sofrido pequena redução, essa porcentagem foi mantida, de maneira que dos 3.181 atendimentos realizados em 2015, 1225 estavam relacionados à documentação para trabalho no Brasil. Esses dados são corroborados pelo relato da Coordenadora da Casa do Migrante:

Talvez o trabalho seja a demanda maior nesse momento porque um dos primeiros objetivos da Casa do Migrante é regularizar a situação migratória para o trabalho, para que eles possam trabalhar de forma regular. Além disso, há muita procura pela regularização documental das pessoas, para que elas possam seguir viagem e inclusive ir a outros lugares ou ter a sua residência no Brasil. (MEZZALIRA, 2018).

O segundo maior índice entre os temas dos atendimentos na Casa do Migrante foi a procura por informações relacionadas à documentação no Brasil, mas uma documentação diversa daquela mencionada anteriormente, não sendo necessariamente

documentação para o trabalho, mas para a prática de atos da vida civil. A procura por esse tipo de documentação correspondeu a 16% dos atendimentos em 2014 e atingiu 21% em 2015, correspondendo a 576 e 657 atendimentos respectivamente.

Além dessa busca por informações relacionadas à documentação brasileira, há dois outros índices que se destacam nos dados dos atendimentos realizados, quais sejam a obtenção de documentos em outros países e a busca por informações para trabalho em outros países.

Em relação à necessidade de documentos de outros países, constata-se que no ano de 2014 foram realizados 168 atendimentos com esse objetivo, ao passo que no ano seguinte esse número aumentou para 331, correspondendo, respectivamente, a 5% e 10% dos atendimentos realizados nos anos de 2014 e 2015. Ainda que fosse necessário que se conhecessem as demais nacionalidades envolvidas nesse processo de aquisição de documentação estrangeira e também os casos individuais para que se compreendesse o fenômeno de maneira mais clara, inicialmente, é possível reconhecer, a partir desses dados, a presença de situações que intensificaram o fluxo migratório nessa região. Ou ainda, que poderiam representar a presença de nacionais tanto do Brasil quanto do Paraguai que buscam informações sobre documentação de outros países. Enfim, não se trata, nesse caso, de uma cognição exauriente relacionada às razões de aquisição dessa documentação, mas, o que nos interessa, para os objetivos deste trabalho, é perceber a materialidade dos fluxos migratórios na região, que se intensificam pelas mais variadas razões, daqueles que cruzam as fronteiras para a prática de atos da vida.

De maneira semelhante à busca por informações relacionadas à documentação em outro país, constata-se também a procura por informação para trabalho em outros países. Em 2014, foram realizados 240 atendimentos com esse objetivo, que corresponderam a 7% dos atendimentos no ano. Em 2015, esse número sofreu pequena diminuição, atingindo 190 atendimentos, responsáveis por 6% dos atendimentos daquele ano. Esses dados, quando comparados com as informações solicitadas para trabalho no Brasil, analisadas acima, destacam que o interesse maior dos atendidos está fortemente vinculado à própria região fronteira, já que são poucos os casos de atendimentos voltados ao trabalho em outros países.

Além das informações relacionadas ao trabalho, há um grupo de outros direitos sociais que também são expressivamente demandados, ainda que em número menor que

o trabalho – objeto dos atendimentos realizados, como a saúde, a educação e a previdência social. Entre esses direitos, o que se destaca é a previdência, mas o destaque não se dá em razão da quantidade de atendimentos, contrariamente, entre os atendimentos realizados, tanto no ano de 2014, quanto em 2015, informações relacionadas à previdência corresponderam ao menor índice entre os temas dos atendimentos, atingindo 42 atendimentos, dos 3.514 atendimentos em 2014 e 7 atendimentos dos 3.181 atendimentos realizados em 2015. Aliás, nos relatórios de 2016 e 2017 não consta mais a procura por atendimentos relacionados a esse direito social.

A questão que se coloca a partir desses índices é a enorme distância entre o interesse pela documentação para trabalho no Brasil, que como vimos acima, nos dois anos analisados atingiu majoritariamente 39% dos atendimentos e o interesse pela relação previdenciária que em seu maior índice atingiu 1% dos atendimentos em 2014 e 0,2% dos atendimentos em 2015. Minimamente, o que se revela é que trabalho e previdência podem não caminhar juntos nas relações de trabalho que são construídas nesse espaço, mas, novamente, essa é uma hipótese, que poderá ser investigada futuramente, para a qual esses números apontam.

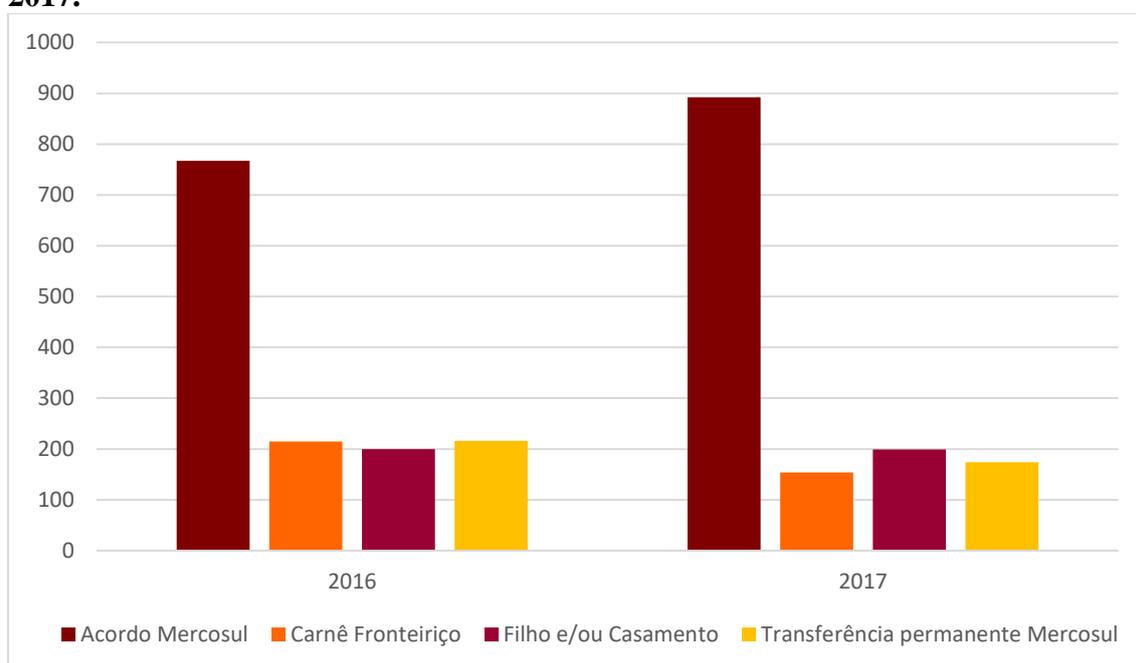
Em relação à saúde, em 2014 foram realizados 513 atendimentos, ou seja, 15% dos atendimentos daquele ano, ao passo que em 2015 os atendimentos foram na ordem de 269. Essa redução na quantidade de atendimentos fez com que aquele índice passasse a 8% dos atendimentos em 2015. Esses dados destacam o forte intercâmbio entre direitos sociais que existe nessa região de fronteira, como mencionado anteriormente. Na cidade de Foz do Iguaçu, por exemplo, a prestação de serviços públicos relacionados à saúde aos residentes fronteiriços é um tema amplamente debatido e que ao longo das décadas tem sido alvo de inúmeras controvérsias, sobretudo em relação à extensão do direito à saúde aos residentes fronteiriços que residem do lado paraguaio da fronteira. A esse respeito, Mezzalira (2018) informa que

Outra demanda cada vez maior, são as situações de saúde. A saúde no Paraguai é muito difícil, não tem. As especialidades médicas na saúde pública do Paraguai, acontecem apenas em Assunção, se uma pessoa precisa fazer uma hemodiálise, por exemplo, ou um acompanhamento oncológico, tudo será em Assunção. *Ciudad del Este* só tem dois hospitais particulares, todo o restante é feito em Assunção. Então, eles cruzam a fronteira também para buscar o acesso à saúde.

A exemplo do direito social à saúde, mas proporcionalmente menor, o direito à educação foi responsável por 272 atendimentos em 2014 e 163 atendimentos em 2015, que corresponderam respectivamente a 8 e 5% dos atendimentos realizados nos anos de 2014 e 2015.

Os relatórios da Casa do Migrante também apresentam os fundamentos jurídicos envolvidos na regularização de residência daqueles que são atendidos.

Gráfico 08 – Fundamento jurídico de solicitação de residência nos anos de 2016 e 2017.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios da Casa do Migrante em Foz do Iguaçu/PR.

O fundamento jurídico majoritário relacionado aos atendimentos realizados nos anos de 2016 e 2017 foi o Acordo do Mercosul. Trata-se, como vimos no capítulo anterior, do Acordo sobre residência para nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, cuja a assinatura deu-se em dezembro de 2002, durante a XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, em Brasília, com sua promulgação por meio do Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009.

Como exemplificado anteriormente (Gráfico 05), em 2016 foram realizados 7.275 atendimentos, dos quais 4.450 foram realizados de maneira presencial, nas dependências da Casa do Migrante. Desse universo de atendimentos presenciais, 767 estavam pautados

em uma regularização migratória cujo fundamento jurídico assentava-se no Acordo entre os Estados do Mercosul, esse número correspondeu a 55% entre os fundamentos jurídicos utilizados para a regularização migratória das pessoas atendidas. No ano de 2017, dos 6.731 atendimentos realizados, 4.251 ocorreram de maneira presencial, nesse ano, esse fundamento jurídico foi responsável por 892 dos atendimentos realizados e correspondeu a 63% dos fundamentos utilizados para a regularização migratória que, como evidenciado acima, têm as relações de trabalho como objetivo principal. Tem sido observado que “houve uma facilidade para preparar os processos para dar entrada de permanência no Brasil, pelo Acordo do Mercosul”. (MEZZALIRA, 2018).

Cumprir lembrar que o Acordo sobre residência para nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile reconhece, em síntese, a possibilidade de residência de um nacional de um dos Estados que integram o Mercosul em outro Estado integrante, ainda que mediante o cumprimento de algumas exigências estipuladas no Acordo e já analisadas no capítulo anterior. O Acordo destina-se tanto àqueles que pretendem passar a residir como àqueles que já residem em um dos Estados e buscam a regularização de sua situação migratória.

A partir dos dados dos atendimentos realizados, há razões suficientes para pressupor que no caso desses atendimentos, muito possivelmente, o interesse esteja pautado na regularização da situação migratória ou, em menor caso, no interesse de nacionais do Paraguai e eventualmente alguns poucos da Argentina em residir no Brasil.

Ultimamente aumentou um pouco a quantidade de argentinos que vêm ao Brasil, mas eles não procuram muito para fazer a documentação. Quando precisam, eles mesmos o fazem por conta própria. Ainda assim, eles não têm aquela mesma intenção de trabalho que tem o paraguaio, sempre pensam em regressar à Argentina. Principalmente porque a saúde argentina, até agora, não tem tido problemas, eles são atendidos. Eles não vêm ao Brasil em busca de saúde. Se eles vêm é em busca de trabalho, ao passo que muitos paraguaios o fazem em busca de saúde, entre outros serviços, mas saúde e trabalho, especialmente. Os brasileiros vão trabalhar. (MEZZALIRA, 2018).

Isso é o que se visualiza sobretudo em razão de esses atendimentos terem sido presenciais, o que pressupõe, se não a residência, ao menos a presença do nacional de outro Estado no Brasil e, em conjunto com a análise realizada acima, que mostrou que majoritariamente os cidadãos paraguaios são os mais atendidos e que a maior parte dos atendidos tem residência no Brasil, a hipótese mais provável – ainda que não possa ser

provada – é a de que se trata de cidadãos paraguaios que já residem no Brasil e buscam sua regularização migratória com base no referido Acordo.

É importante lembrar que em relação aos cidadãos de outros Estados do Mercosul que já se encontram no Brasil – ou em qualquer outro Estado Parte – não importa a condição migratória sob a qual o cidadão tenha ingressado no país, ele contará com “a isenção de multas e outras sanções administrativas mais gravosas”. Poderá ainda ser concedida uma residência temporária de até dois anos, desde que apresentados os documentos solicitados, já arrolados no capítulo anterior.

Poderá ser solicitada a transformação dessa residência temporária em definitiva, mediante uma antecedência de até noventa dias da data de seu vencimento. Para essa alteração será necessária, além da apresentação de outros documentos, a “comprovação de meios de vida lícitos que permitam a subsistência do peticionante e de seu grupo familiar de convívio” (art. 5º, d). O que se destaca, a partir dessa exigência, é a necessidade de relações de emprego ou outras relações formais de renda no Estado no qual se pretende fixar residência na condição de residente permanente.

O Estabelecimento de relações de trabalho ou de outros vínculos formais capazes de comprovar liames oficiais de renda constitui-se um dos maiores desafios a esse grupo de cidadãos. Inclusive porque as relações de trabalho nessa região têm sido fortemente marcadas pela “informalidade” ou “marginalidade”, chegando a ser classificadas como “trabalho subterrâneo” e abarcariam uma grande quantidade de pessoas que não estão contempladas nas formas oficiais e regulamentadas de emprego (CARDIN, 2015, p. 27), principalmente porque o que tem sido constatado em análises das relações de trabalho nessa região é o enorme distanciamento entre o que determina a legislação trabalhista e a realidade fática dos trabalhadores sejam eles migrantes ou residentes fronteiriços (FARINA, 2015; SLOMP, 2014).

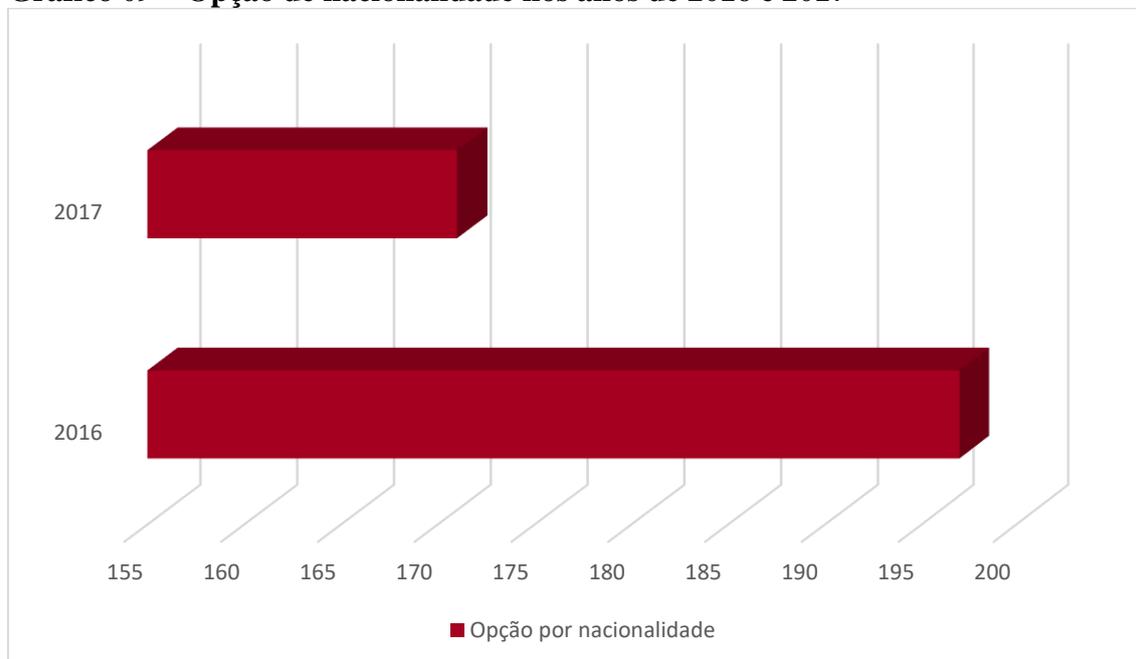
É por essa razão que a necessidade de uma comprovação oficial de renda além de esbarrar na “informalidade” das relações de trabalho, também desconsidera as condições socioeconômicas daqueles que migram, sobretudo porque condições socioeconômicas ruins ainda são uma das principais causas de fluxos migratórios. Como mencionei anteriormente, em que pese o fato de o Mercosul ter avançado na concessão de residência temporária, ainda permanece a necessidade de implementação de ações capazes de

“acolher” aqueles que no prazo da residência temporária não adquiriram as condições necessárias para provar sua capacidade de sustento e de seus familiares.

Outro fundamento jurídico abordado para a regularização de residência, nos relatórios de 2016 e 2017, foi o casamento ou ter filho brasileiro. Nos anos de 2016 e de 2017, esse fundamento jurídico correspondeu a 14% dos fundamentos utilizados para a regularização migratória em território nacional. A esse respeito, o artigo 65, da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, determina que será concedida naturalização ordinária àquele que tiver capacidade civil, residir em território nacional ao menos por quatro anos, ser capaz de comunicar-se em língua portuguesa e não possuir condenação penal. Além disso, o artigo 66, II, da mesma lei estabelece que esse prazo de quatro anos será reduzido, para ao menos um ano, quando o interessado tiver filho brasileiro. Situação análoga relaciona-se àquele que tiver cônjuge ou companheiro brasileiro, desde que não esteja separado legalmente ou de fato, nessa situação também terá o prazo de quatro anos, requisito à concessão da naturalização ordinária, reduzido para um ano (art. 66, III).

Nos anos de 2016 e 2017, a opção por nacionalidade foi um dos itens que se destacou entre os atendimentos realizados na Casa do Migrante.

Gráfico 09 – Opção de nacionalidade nos anos de 2016 e 2017



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios da Casa do Migrante em Foz do Iguaçu/PR.

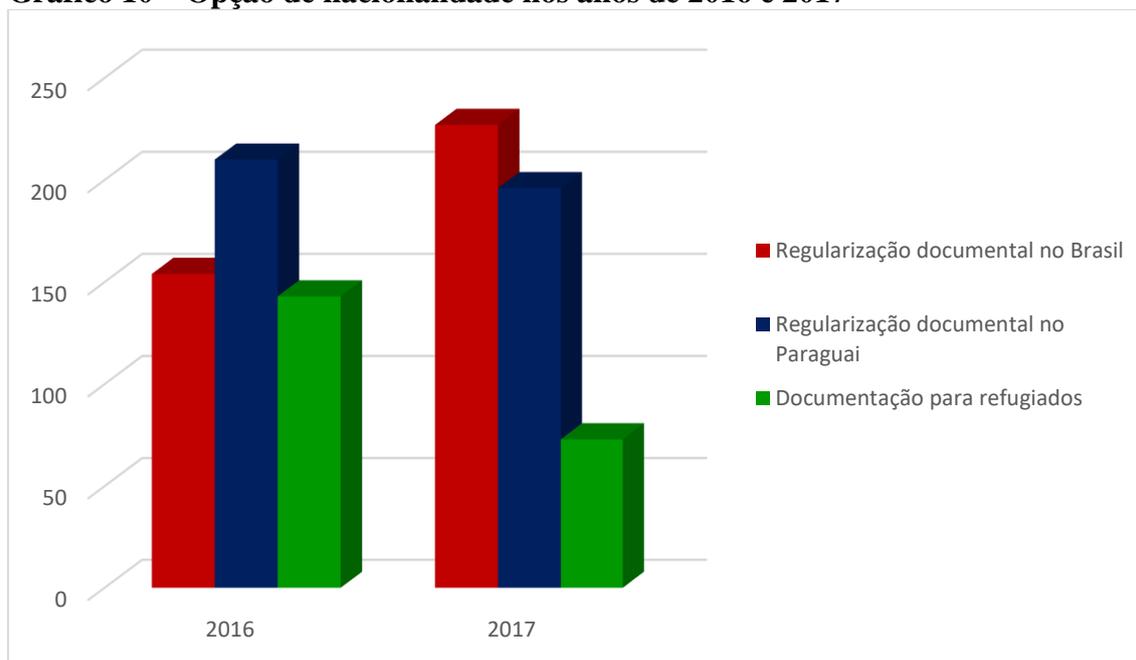
Em 2016, dos 4.450 atendimentos presenciais realizados, 197 foram referentes à opção por nacionalidade, totalizando 4,43% daqueles atendimentos. Em 2017, esses atendimentos somaram 171 e corresponderam a 4,02% dos atendimentos no ano. Em relação à opção de nacionalidade, determina o artigo 63 da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que “O filho de pai ou de mãe brasileiro nascido no exterior e que não tenha sido registrado em repartição consular poderá, a qualquer tempo, promover ação de opção de nacionalidade”. Nesse mesmo sentido, o artigo 213 do Decreto nº 9.199, de 2º de novembro de 2017, que regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que instituiu a Lei de Migração, esclarece que “a opção pela nacionalidade é o ato pelo qual o brasileiro nascido no exterior e que não tenha sido registrado em repartição consular confirma, perante a autoridade judiciária competente, a sua intenção de manter a nacionalidade brasileira”.

Ou seja, trata-se da hipótese de filho de brasileiros (pai ou mãe) que tenha nascido no exterior, mas sem ter sido registrado em repartição consular. Esse ato poderá ser realizado a qualquer tempo, depois de atingida a maioridade civil, perante a Justiça Federal e constitui-se em ato personalíssimo de jurisdição voluntária (art. 213, § 2º) e desde que esteja residindo no país (art. 214).

Esses atendimentos relacionados à opção de nacionalidade retratam uma condição muito comum na região da Fronteira Trinacional, a de brasileiros que vivem no Paraguai e naquele país têm seus filhos, que são também conhecidos como brasiguaios (ALBUQUERQUE, 2010).

De maneira semelhante ao analisado em relação aos anos de 2014 e 2015, os relatórios de 2016 e 2017 também revelam o interesse pela regularização documental, tanto no Brasil, como no Paraguai, mas além do observado naqueles dois anos, somou-se à procura pela regularização, a busca por informações relacionadas à documentação para refugiados.

Gráfico 10 – Opção de nacionalidade nos anos de 2016 e 2017



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios da Casa do Migrante em Foz do Iguaçu/PR.

Dessa maneira, no ano de 2016, dos 507 atendimentos relacionados à regularização documental, 143 corresponderam a informações de documentação para refugiados, correspondendo a 28% do total de atendimentos realizados no ano. Os pedidos de informações sobre esse tipo de documentação somaram 73, em 2017 e corresponderam a 14% do total dos atendimentos relacionados à regularização documental.

Uma das definições mais utilizadas para a classificação, ou melhor, para a definição do estatuto jurídico de um refugiado é a adotada pela Organização das Nações Unidas, por meio da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951. Por meio dessa Convenção, estabeleceu-se que refugiado é toda pessoa que não se encontra em seu país e não pode retornar em razão de um fundado temor de perseguição. Esse temor pode estar relacionado a perseguições em razão de “raça, religião, nacionalidade, opinião política”, é em razão dessa perseguição que o refugiado não pode ou não se sente encorajado a voltar ao seu país.

Para Além da conceituação apresentada pela Convenção de 1951, a Convenção de Cartagena, de 1984 estabelece que esse conceito de refúgio precisa ser ampliado para, também contemplar aqueles que “tenham fugido dos seus países porque a sua vida,

segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”.

Além de ter ratificado a Convenção de 1951, o Brasil sancionou a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que trata especificamente da implementação do Estatuto do Refugiado de 1951. Além da definição apresentada pela Convenção de 1951, houve também a adoção da ampliação conceitual promovida pela Convenção de Cartagena. Dessa maneira, o artigo 1º dessa Lei, inciso I, classifica como refugiado todo aquele que “devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país”. O inciso seguinte também considera refugiado aquele que “não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior”. Além disso, no inciso III, também se reconhece como refugiado aquele que é obrigado a deixar seu país em razão de “grave e generalizada violação de direitos humanos”.

Dessa maneira, ao apontarem para a presença de refugiados na região da Fronteira Trinacional, esses números mostram, na verdade, também a presença de pessoas que saíram de seus países por não terem outra opção e também constituem a realidade migratória nessa região.

Tanto em relação à regularização documental no Brasil, quanto à regularização no Paraguai, o que se destaca é a expressiva alteração nos números desses atendimentos, quando comparados com os mesmos atendimentos nos anos de 2014 e 2015. Como vimos acima, em 2014 foram 576 atendimentos relacionados à regularização documental no Brasil e em 2015, esse número subiu para 657. Em 2016, esse número sofre uma redução e atinge a marca de 154 atendimentos e aumenta novamente em 2017 para 227 atendimentos.

Apesar de os dados até o ano de 2015 não apresentarem a regularização de documentos no Paraguai, eles eram apresentados sob a forma de uma nomenclatura mais ampla e tratavam da “documentação em outro país”, mas ainda que analisássemos esses dados e considerássemos que a regularização de documentos no Paraguai estaria inserida nesses números, não teríamos uma grande variação, já que em 2014 e 2015 esse atendimentos somaram 499, ao passo que em 2016 e 2017 atingiram a soma de 406

atendimentos, no entanto, com pedido expresso de informações relacionadas à regularização documental no Paraguai.

O que em certa medida esses dados revelam é que o maior interesse na regularização documental está centrado no Brasil e no Paraguai, mas também há interesse, ainda que menor, em outros países.

3.2 O subtrabalho na fronteira

Como destacado anteriormente, a maneira pela qual as relações de trabalho na região de fronteira trinacional têm sido construídas é reveladora de importantes aspectos socioculturais que caracterizam as dinâmicas vividas nessa região. A pluralidade de aspectos que constituem essa fronteira permite que as relações de trabalho dos residentes fronteiriços possam ser compreendidas a partir de vários elementos. Em certa medida, é o que as pesquisas (FARINA, 2015; SLOMP, 2014; CARDIN, 2015; 2015; JAQUEIRA, 2016) que têm sido desenvolvidas na região têm mostrado a respeito do trabalho e da vida nessa fronteira, como analisado nos primeiros capítulos desta dissertação.

As distintas análises realizadas evidenciam que o trabalho é multifacetado e sua compreensão associa-se diretamente às particularidades da própria fronteira, como analisado por Cardin (2015) ao pesquisar a vida e as atividades desenvolvidas pelos trabalhadores que transportam mercadorias do lado paraguaio da fronteira para a cidade de Foz do Iguaçu e também por Farina (2015) ao analisar a realização de atividades domésticas por trabalhadoras paraguaias no lado brasileiro da fronteira trinacional, em condomínios residenciais. São práticas como essas que destacam a necessidade de essas relações de trabalho serem compreendidas a partir da própria região de fronteira, sobretudo porque em outras regiões do país elas acontecem de maneira distinta.

O que as pesquisas já mencionadas amplamente destacam é que as relações de trabalho dos residentes fronteiriços não acontecem da mesma maneira, tampouco ocorrem dissociadas da fronteira. Há marcações e espaços delimitados que estabelecem, delimitam e determinam diferenças sensíveis entre as atividades que são desenvolvidas na região e em outros lugares do país e apesar de não ser a regra, também há importantes distinções entre as funções realizadas por brasileiros e por paraguaios, como observado por Bernardo Farina (2015).

Valendo-se dos exemplos explorados anteriormente, significaria perguntar: qual é o elemento capaz de distinguir o trabalho doméstico prestado por um cidadão brasileiro e o prestado por um cidadão paraguaio? Ainda que se pudesse discutir, isoladamente, a natureza do trabalho doméstico realizado pelo cidadão brasileiro, e a “fragilidade” do tratamento jurídico-normativo que esse trabalho tem recebido no Brasil, a discussão proposta aqui é no sentido de mostrar que uma atividade laboral que até mesmo para os brasileiros ainda sofre com processos históricos, socioculturais e jurídico-normativos de discriminação (apesar dos recentes avanços na tutela jurídico-normativa desses trabalhadores), pode assumir aspectos ainda mais difíceis de serem compreendidos quando envolve o exercício dessas atividades por cidadãos paraguaios, no lado brasileiro da fronteira.

Exemplos como esse revelam mais de uma maneira de compreender o “trabalho” nessa região. Anteriormente, destacou-se a impossibilidade de classificação das relações de trabalho de residentes fronteiriços como trabalho precário, ao analisar a pesquisa realizada por Cardin (2015), sobretudo em razão da estreita vinculação que essas relações de trabalho possuem com a vida desses trabalhadores e com a própria constituição da região de fronteira. Assim, a opção em associar essas relações de trabalho a um subtrabalho, nesta subseção, não se relaciona ao trabalho em si e a tudo o que ele significa na vida dos residentes fronteiriços, mas às condições materiais, históricas e socioculturais nas quais esse trabalho tem sido desenvolvido. São esses elementos que apontam para a existência de distintas condições de trabalho na região.

Dessa forma, compreender essas relações de trabalho, a partir desses elementos, destaca o que tem sido afirmado em relação à tutela jurídico-normativa do trabalhador de fronteira, como evidenciou SLOMP (2014), ao concluir que as grandes diferenças nas condições de trabalho na fronteira trinacional não constituem propriamente um problema de legislação, sobretudo por que, de acordo com a autora, há legislação “protetiva”, tanto em um como em outro lado da fronteira.

Essa constatação associada ao que foi discutido sobre o processo histórico e sociocultural de formação dessa fronteira destaca que os “problemas”, sobretudo aqueles que decorrem da exclusão social dessa categoria de trabalhadores, podem estar associados a outras realidades que não passam, necessariamente, pelo escopo jurídico-normativo da regulamentação de direitos trabalhistas.

A existência de legislação regulamentadora das relações de trabalho de residentes fronteiriços, que poderia diminuir as grandes diferenças entre as diversas formas de construção das relações de trabalho, tanto de brasileiros em Ciudad del Este, como de paraguaios em Foz do Iguaçu, evidencia a necessidade de consideração de outros elementos para a compreensão dessas relações de trabalho.

Esses aspectos apontam que o subtrabalho, no sentido que defini acima, não se relaciona ao brasileiro ou ao paraguaio, mas ao trabalhador fronteiriço. O que nos leva a considerar esse trabalhador não em razão de sua nacionalidade, mas além dela. Não se trata do trabalhador brasileiro ou paraguaio, é o trabalhador fronteiriço, de maneira ser necessário considerá-lo cidadão de uma região que não se caracteriza tão somente como os limites do Estado nacional, mas enquanto verdadeiro espaço com especificidades materializadas em elementos históricos e socioculturais que o definem, ao passo que também definem as relações de trabalho.

Na relação estabelecida entre o trabalhador de fronteira e a fronteira nacional, construída histórica e culturalmente, configura-se o subtrabalho, materializado pelas condições sociais, culturais e históricas pelas quais não este ou aquele trabalhador tem sido submetido, mas uma categoria inteira: os trabalhadores da fronteira.

A compreensão do trabalho de fronteira como subtrabalho aponta para relações que, se por um lado, estão totalmente inseridas nas dinâmicas da própria região, por outro, também são relações de trabalho invisibilizadas socialmente, apesar da notoriedade de sua existência. Essa invisibilidade do trabalho de fronteira, que o caracteriza como subtrabalho, é enfraquecida apenas em determinados momentos, quando, em razão de alguns interesses, sua existência é reconhecida, como nas situações nas quais há intensificação da fiscalização das relações de trabalho de migrantes em Foz do Iguaçu, pelo Ministério do Trabalho (MEZZALIRA, 2018).

Jessé Souza (2003) ao analisar os processos de naturalização da desigualdade social na sociedade brasileira, ou melhor, em sociedades periféricas como a brasileira, como ele próprio a classifica, estabelece uma relação direta entre os processos de naturalização da desigualdade social e a construção de uma subcidadania. Entre suas preocupações está a de compreender a maneira pela qual, em uma sociedade democrática como a brasileira, é possível pensarmos a existência de cidadãos de primeira e de segunda categoria.

O problema apresentado por Jessé Souza nos remete, necessariamente, ao grupo dos trabalhadores da fronteira. Se tanto o ordenamento jurídico brasileiro, quanto o MERCOSUL, reconhecem essa categoria de trabalhadores e lhes atribuem direitos em igualdade aos demais trabalhadores, como seria possível pensarmos em um subtrabalho?

Para ele, a sociedade está organizada por meio de verdadeiros mecanismos, estruturas que são capazes de determinar hierarquias valorativas e sociais. A eficiência desses mecanismos está pautada em seu *modus operandi*, ao agirem de maneira “opaca” e “implícita” estabelecem verdadeira distinção social entre os indivíduos de determinada sociedade. (SOUZA, 2003).

A identificação desses mecanismos permite “esclarecer de que modo disfarçado e intransparente instituições aparentemente neutras implicam, na verdade, na imposição subliminar de critérios particularistas e contingentes com seus beneficiários e vítimas muito concretas” (SOUZA, 2003, p. 39). Assim, essas formas “veladas” de dominação, ou de verdadeira exclusão social, serão sempre mais necessárias à medida que as formas de dominação direta sejam mais inviabilizadas, constituindo uma espécie de dominação indireta ou menos direta, como sustentáculo de uma naturalização de desigualdades sociais.

A ideologia mais bem-sucedida é precisamente aquela que não precisa de palavras e se mantém a partir do silêncio cúmplice de sistemas autorregulados que produzem, sob a máscara da igualdade formal e da ideologia do talento meritocrático, a ‘sociodicéia dos próprios privilégios’ das classes dominantes”. (SOUZA, 2003, p. 50).

Apesar de essa ser uma compreensão da maneira pela qual as “sociedades periféricas” funcionam, essa análise dialoga diretamente com as construções sociais da fronteira trinacional. Aliás, Eric Gustavo Cardin (2015) demonstrou, com maestria, a exploração e a expansão do capital dentro do que foi classificado como circuito sacoleiro, uma relação de construção, mas também de exploração, entre o capital e o trabalho, que constitui um sistema autorregulado com características, atores e funções muito bem definidas.

Além do que já foi analisado anteriormente, o que se destaca na pesquisa de Cardin (2015) é a demarcação das relações de ambivalência que são estabelecidas nessa região. Em uma das entrevistas que ele realizou, Sandra, uma ex-integrante do circuito sacoleiro, comenta as atividades que desempenhou durante três anos, no transporte de mercadorias

de *Ciudad del Este* para Foz do Iguaçu e relata que “(...) tinha um federal que mandava carta para falar quando eu deveria passar. Então ele olhava minha bagagem e não tomava nada, assim eu ganhava meu dinheirinho”. (CARDIN, 2015, p. 96). Por óbvio, não se trata aqui de tentarmos compreender as práticas de trabalho dos agentes públicos, no caso exemplificado acima, da Polícia Federal, que trabalham na região de fronteira, tampouco analisar sua legalidade ou se essas práticas ainda hoje têm espaço, este não é, necessariamente, o objetivo deste trabalho. O que se objetiva com a transcrição do depoimento de Sandra é mostrar que também na fronteira trinacional há sistemas que funcionam e se fortalecem por meio do silêncio e da cumplicidade, como o exemplificado acima.

Silêncio cumplicidade corroboram diretamente para a construção e para o fortalecimento de invisibilidades na fronteira trinacional, sobretudo as invisibilidades do trabalho de fronteira e agem na manutenção de desigualdades e da exclusão social dessa categoria de trabalhadores, são “diferenças sociais tornadas naturais e legítimas, sob o véu mascarador da pretensa igualdade e universalidade que habita a noção de dignidade”. (SOUZA, 2003, p. 66).

A maneira pela qual os processos de exclusão social dos trabalhadores de fronteira são construídos também passa por um processo de “naturalização” de desigualdades, à medida que o trabalho por migrantes em região de fronteira possui institutos jurídicos qualificados para o seu exercício. Este trabalho estaria igualmente equiparado ao trabalhador nacional, sendo ambas as categorias de trabalhadores contempladas com o acesso ao direito ao trabalho.

‘Gente’ e ‘cidadão pleno’ vão ser apenas aqueles indivíduos e grupos que se identificam com a concepção de ser humano contingente e culturalmente determinada que ‘habita’, de forma implícita e invisível, a consciência cotidiana, a hierarquia valorativa subjacente à eficácia institucional de instituições fundamentais como Estado e mercado e que constitui o cerne da dominação simbólica subpolítica que perpassa todas as nossas ações e comportamentos cotidianos. (SOUZA, 2003, p. 180).

Assim, a caracterização do trabalho de fronteira também passa por um processo de significação ou de conceituação a partir do que tem sido considerado e definido como trabalho na região, razão pela qual a maneira como os próprios trabalhadores se veem e são compreendidos nas relações de trabalho é determinante para a construção, para a

consolidação e para a legitimação do trabalho de fronteira e também para os processos de exclusão social.

Na entrevista concedida pela coordenadora da Casa do Migrante, que analisei na seção anterior, quando solicitada a comentar as condições de trabalho de migrantes na cidade de Foz do Iguaçu, respondeu que os trabalhadores paraguaios geralmente trabalham mais que os trabalhadores brasileiros e exemplificou situações nas quais um trabalhador inicia suas atividades laborais às 6h da manhã e prossegue até às 18h, com uma hora de intervalo. (MEZZALIRA, 2018).

Que elementos seriam responsáveis pela legitimação, social ou cultural, de uma jornada de trabalho maior ao trabalhador paraguaio que a jornada do trabalhador brasileiro? Instada a responder, diante dessa diferença da duração de jornada, se haveria uma espécie de discriminação em relação ao trabalho do paraguaio, a coordenadora respondeu que “existia, há muito tempo, um certo desprezo pelo paraguaio, já não vemos isso mais”. (MEZZALIRA, 2018). Apesar de desconhecer a existência de discriminação ou de preconceito em relação ao trabalho do paraguaio, a coordenadora também afirma que “há pequenas empresas que ignoram a legislação trabalhista e acham que porque ele é estrangeiro ele tem menos direitos que os outros”. (MEZZALIRA, 2018).

Se por um lado, não se reconhece, ao menos explicitamente, a existência de discriminação em face do trabalho do paraguaio, por outro, a existência de “empregadores” que legitimam uma nacionalidade diversa da brasileira, como razão suficiente para uma titularidade menor de direitos, revela que a discriminação em relação ao trabalhador migrante ocorre por meio de outros instrumentos, que de tão enraizados assumem a característica da “opacidade”, citada acima, e invisibilizam relações de trabalho como essa. Nesse sentido, ao analisar os processos migratórios e a discriminação do trabalhador migrante, Valter Foleto Santin (2008, p. 137) destaca que os processos migratórios possuem características sociológicas entre as quais, a xenofobia, ao que alerta para a existência de verdadeiros processos de aversão aos “estrangeiros”. Assumir a possibilidade de redução de direitos em razão da nacionalidade de um trabalhador constitui flagrantemente, senão prática xenofóbica, verdadeiro processo de discriminação.

É interessante notar que há cenários nos quais os processos migratórios são fortemente tensionados por meio de leis que, com maior ou menor restrição à entrada de

migrantes em determinados Estados, aproximam-se ou se distanciam do reconhecimento da migração como um direito, como discuti anteriormente. A esse respeito, Urquiza e Ribeiro (2018, p. 220) afirmam que o “efeito jurídico dessas leis é estabelecer a figura do migrante irregular, um trabalhador sujeito à precarização, e às antigas formas de exploração do trabalho”. A observação dos autores é importante porque revela uma realidade migratória que, apesar de importante, distancia-se dos fluxos migratórios construídos na fronteira trinacional que, como mencionado anteriormente, não se constituem em um problema centrado em leis de natureza restritiva, como se observa em outras regiões, como na Europa, por exemplo.

Apesar disso, Carneiro (2017, p. 341), ao analisar os fluxos migratórios na América Latina, destaca que

(...) a situação não é diferente, ao menos no que toca ao Brasil. Apesar do Acordo de Residência do Mercosul e Estados Associados, que estabelece o livre trânsito de trabalhadores no âmbito destes Estados sul-americanos, estar em vigor no Brasil desde 2009, um grande número de imigrantes originários desses Estados ainda permanece indocumentado, o que pode ser explicado pela manutenção de estruturas administrativas e legais internas com alto caráter restritivo e repressor.

Apesar de sua análise não recair especificamente sobre as relações de trabalho em região de fronteira, a discussão proposta por Carneiro (2017) aponta para um problema que se aproxima do trabalho de fronteira. Ou seja, apesar de haver ampla legislação, tanto nacional, quanto no âmbito do Mercosul, os institutos jurídicos-normativos, por si só, não são capazes de impedir que muitos migrantes não tenham acesso a uma situação migratória regular, o que a autora atribui ao caráter restritivo de estruturas administrativas e legais.

Outra reflexão a respeito desse distanciamento entre os institutos normativos e a realidade migratória de trabalhadores é apresentada por Costa e Pulcinelli (2017, p. 264), para quem, cabe ao Estado criar os mecanismos “(...) pelos quais os imigrantes possam ingressar no mercado de trabalho, fornecendo serviços públicos que garantam informações mais acessíveis aos imigrantes, bem como a expedição mais ágil da documentação necessária à introdução do estrangeiro em trabalho formal”. Ainda que os fluxos migratórios em uma região de fronteira como a trinacional possuam elementos distintos de fluxos migratórios que possam acontecer em outras realidades, em outras

fronteiras, os limites estabelecidos entre um Estado e outro, delimitadores de uma fronteira territorial, são determinantes para a compreensão desse processo. Ainda em relação a responsabilidade do Estado, tem sido afirmado que

Os direitos sociais são parte fundamental da historiografia, da concepção e da concretude dos direitos humanos. São ditos direitos de prestação positiva, que exigem um comportamento positivo do Estado em face da possibilidade de que se não respeitados, podem fazer com que pessoas ou coletividades sofram intenso dano que dificilmente poderá ser reparado. (BOTELHO; TABISZ, 2017, p. 14)

Da mesma forma, também Zambam e Staffen (2016, p. 32-33) destacam que “as problemáticas globais e as relações entre os povos são mais amplas e com repercussão além das fronteiras territoriais, o que exige a reconfiguração da legislação, das instituições e dos responsáveis pela sua concretização”. De fato, analisar a maneira como o subtrabalho é invisibilizado e, portanto, construído na fronteira reclama uma discussão que seja capaz de extrapolar os limites da fronteira concebida apenas como marco territorial, para alcançá-la em uma compreensão maior: verdadeiro território histórico, social e cultural, incapaz de ser compreendido apenas por meio da legislação.

Além do estabelecimento dessas relações que passam pela própria compreensão do trabalho do migrante, a partir dos limites estabelecidos pelas fronteiras territoriais, pela eventual responsabilidade de agentes públicos e do Estado na alteração do cenário atual de invisibilidades e naturalização de desigualdades sociais, há outras responsabilidades que nem sempre são trazidas à discussão e destacam a necessidade de ampliação do escopo de compreensão da realidade de exploração à qual os trabalhadores têm sido submetidos. Assim,

Como ela [a ralé brasileira] não encontra emprego no setor produtivo que pressupõe uma relativa alta incorporação de conhecimento técnico ou ‘capital cultural’ ela só pode ser empregada enquanto mero ‘corpo’, ou seja, como mero dispêndio de energia muscular. É desse modo que essa classe é explorada pelas classes médias e alta: como ‘corpo’ vendido a baixo preço, seja no trabalho das empregadas domésticas, seja como dispêndio de energia muscular no trabalho masculino desqualificado, seja ainda na realização literal da metáfora do ‘corpo’ à venda, como na prostituição. Os privilégios da classe média e alta advindos da exploração do trabalho desvalorizado dessa classe são insofismáveis. (SOUZA, 2018, p. 29).

Vale dizer, aqui, que essa maneira de compreender a realidade social apresentada por Jessé Souza, apesar de descrever, com riqueza de detalhes, a maneira pela qual as

relações de trabalho são construídas, ou melhor, organizadas hierarquicamente em uma relação de exploração de um grupo sobre outro, na estrutura da sociedade brasileira, também descreve os arranjos definidores do trabalho de fronteira. São esses arranjos que determinam quais serão as funções que poderão ser desenvolvidas por brasileiros em *Ciudad del Este* e por paraguaios em Foz do Iguaçu e, conseqüentemente, a exploração, muitas vezes silenciosa de um grupo por outro. É dessa maneira que o trabalho de brasileiros em Ciudad del Este ocorre senão exclusivamente, ao menos, majoritariamente no comércio: “o paraguaio em si não está trabalhando em lojas, quem trabalha é o brasileiro”. (MEZZALIRA, 2018). Por outro lado, na cidade de Foz do Iguaçu, apesar de haver alguns poucos paraguaios que trabalham no comércio, em relação aos homens, “os demais trabalham na construção civil”. (MEZZALIRA, 2018).

O atual estágio do debate intelectual e público brasileiro apenas contribui para o desconhecimento sistemático do grande drama histórico da sociedade brasileira desde o início de seu processo de modernização: a continuação sob novas máscaras, reproduzindo uma sociedade que “naturaliza” a desigualdade e aceita produzir ‘gente’ de um lado e ‘sub-gente’ de outro. Isso não é culpa apenas de governos. São os consensos sociais vigentes, dos quais todos nós participamos, que elegem os temas dignos de debate na esfera pública assim como elegem a forma de (não) compreendê-los. No nosso caso, ‘escolhemos’ debatê-los e torná-los invisíveis. (...) Essa ‘classe social’ nunca percebida até então enquanto ‘classe’, ou seja, nunca percebida como possuindo uma gênese social e um destino comum, sempre foi (in) visível entre nós, e percebidas apenas como ‘conjuntos de indivíduos’ carentes ou perigosos. (SOUZA, 2018, p. 30).

É importante compreender essas relações estabelecidas como mediações que se constroem também por meio de “consensos sociais”. Ora, de fato, não se trata de responsabilidade exclusiva do governo ou do Estado. As relações de trabalho construídas na fronteira trinacional também são fortalecidas por consensos que têm legitimado práticas de exclusão. É o caso, por exemplo, do empregador brasileiro que considera “natural” que um trabalhador migrante, no caso o paraguaio, tenha menos direitos que um trabalhador nacional. Situações como essa revelam a existência de “regras opacas e aparentemente impessoais, que de forma subpolítica e subliminar, condenam classes sociais inteiras ao não reconhecimento social e a baixa auto-estima e, a partir disso, à legitimação de um acesso diferencial a bens e serviços escassos”. (SOUZA, 2003, p. 76).

Além disso, “essas regras” também revelam, por um lado, a fragilidade de instrumentos normativos que tentam regulamentar as relações de trabalho de fronteira e,

por outro, revelam, novamente, que práticas de exclusão social e de discriminação são construídas a partir de diferentes mecanismos. Essa discussão é importante, porque geralmente se atribui à legislação a responsabilidade por atos de discriminação ou de exclusão social. Aliás, muitas das pesquisas que analisei no primeiro capítulo desta dissertação se propuseram a estabelecer um diálogo direto entre a realidade dos trabalhadores fronteiriços e o tratamento dispensado por normas nacionais e internacionais que versam sobre a matéria, por exemplo, Slomp (2014); Farina (2015) e Jaqueira (2016). Essa relação entre práticas discriminatórias e legislação é investigada pelo jurista Adilson José Moreira, para ele

um número significativo de normas jurídicas que pretendem prevenir ou punir práticas discriminatórias foi promulgado desde a restauração da democracia no nosso país. Muitas delas são dirigidas a todas as pessoas e outras procuram proteger grupos específicos que enfrentam uma história de discriminação. Essas leis utilizam uma linguagem que denota uma concepção de discriminação bastante clara: elas implicam os conceitos de intencionalidade e arbitrariedade. (MOREIRA, 2017, p. 17).

O problema levantado por Moreira sinaliza para a existência de um “caráter sistêmico da discriminação”. Por essa razão, quando consideramos a existência de leis que regulam determinadas matérias, como a realização de atividades laborais por residente fronteiriços, por exemplo, o que se analisa ou o que se considera são os elementos de natureza mais objetiva da norma, verificando a incidência de intencionalidade ou de arbitrariedade, responsáveis pela efetivação daquilo que Moreira classifica como discriminação direta. No entanto, como as práticas discriminatórias revestem-se de sistematicidade e acontecem a partir de vários instrumentos de discriminação, como estigmas e preconceitos, nem sempre a discriminação, a desigualdade ou a exclusão social serão identificáveis por meio da intencionalidade ou da arbitrariedade.

Assim, “algumas pessoas são excluídas de proteção jurídica por uma determinação legal e outras estão na mesma situação, por práticas invisíveis ao direito”. (MOREIRA, 2017, p. 16). Nesse sentido, ele destaca que tanto a arbitrariedade quanto a intencionalidade no estabelecimento de práticas discriminatórias não podem ser consideradas elementos essenciais na caracterização de atos discriminatórios. Esses dois institutos estão mais relacionados à discriminação direta, mas, como vimos, o caráter sistêmico da discriminação passa por outros elementos que nem sempre são visíveis ao

direito e evidenciam outros tipos de discriminação, para além da discriminação direta: “a exclusão social pode ocorrer mesmo na ausência de tratamento intencional e arbitrário de indivíduos” (MOREIRA, 2017, p. 19).

Nesse sentido, novamente, destaca-se a existência de legislação nacional e do Mercosul que, em tese, permite, regulamenta e inclui o trabalho fronteiriço como titular do direito ao trabalho, igualando-o formalmente aos demais trabalhadores nacionais. Ou seja, não há nessa legislação, *prima facie*, intencionalidade ou arbitrariedade que corroborem práticas de exclusão social ou de desigualdade. No entanto, ainda assim, o que também se verifica é que as pessoas também podem sofrer discriminações “em função de determinadas características comuns a membros de grupos vulneráveis, mas outras parecem ser tratadas de forma arbitrária por normas legais ou ações governamentais que não fazem referência a traços individuais. (MOREIRA, 2017, p. 16).

Por essa razão, se há legislação que regulamenta a matéria, que em sua maioria não se reveste, necessariamente, de intencionalidade e arbitrariedade em processos discriminatórios, também há exemplo de ação governamental que por não fazer referência específica a traços individuais, nesse caso à condição de migrante, ou melhor, vetar essa condição em texto de lei, pode contribuir para o fortalecimento de discriminações.

É por isso que se menciona novamente o veto⁷⁵ presidencial ao artigo 1º da Lei de Migração, que retirou do residente fronteiriço a condição de migrante, conforme analisei no capítulo anterior. Ações como essa, revelam o que Moreira classifica como ação governamental que não reconhece traços individuais e abriga todos os indivíduos sob a suposta igualdade formal (SOUZA, 2003). Dessa maneira, a “exclusão surge como produto tanto da omissão como também da ação de agentes estatais (...)”. (MOREIRA, 2017, p. 16).

As características comuns de membros de grupos vulneráveis, das quais fala Moreira, também são responsáveis pelo estabelecimento de processos de discriminação e de exclusão social. É por essa razão que se afirmou acima que quanto às relações de trabalho de trabalhadores fronteiriços, os processos de exclusão não são perpetrados em

⁷⁵ BRASIL. Mensagem 163, de 24 de maio de 2017. Comunica as razões do veto ao Projeto de Lei nº 288, de 2013 (nº 2.516/15 na Câmara dos Deputados), que “Institui a Lei de Migração”. Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 25 maio 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm. Acesso em: 13 jul. 2017.

face deste ou daquele trabalhador, tampouco apenas em face do trabalhador paraguaio em Foz do Iguaçu. Aliás, vimos na entrevista com a Coordenadora da Casa do Migrante que os trabalhadores brasileiros em *Ciudad del Este* “trabalham horas exaustivas, recebem seu salário e vão para casa. A maioria não tem carteira assinada e não tem o carnê fronteiriço do lado de lá”. (MEZZALIRA, 2018).

Ou seja, trata-se de um processo de exclusão e de discriminação social que atinge uma categoria de trabalhadores: o trabalhador fronteiriço, o trabalhador que se desloca do lado brasileiro da fronteira para trabalhar em *Ciudad del Este* e o trabalhador que se desloca do lado paraguaio para trabalhar em Foz do Iguaçu. É o trabalhador que trabalha na fronteira, com pouca relevância para os limites territoriais, não importando para esse trabalhador se seu local de trabalho é no Brasil ou é no Paraguai: ele é trabalhador da fronteira trinacional.

As práticas de exclusão social e discriminação relacionadas ao trabalhador migrante, nesse caso, especificamente o trabalhador fronteiriço, também precisam ser compreendidas a partir de sua natureza coletiva, a partir de uma realidade que, guardadas as devidas proporções, é comum à categoria de trabalhador da fronteira: “ (...) a discriminação tem uma dimensão coletiva, implicando o mesmo tipo de ação de membros de grupos majoritários contra membros de grupos minoritários em várias situações” (MOREIRA, 2017, p. 21). É esse pertencimento a um grupo estigmatizado, ou melhor, é o fato de esse trabalhador ser trabalhador de fronteira que o coloca nessa condição de vulnerabilidade, permitindo que o olhar sobre o outro, no caso o trabalhador fronteiriço, seja eivado de um tratamento discriminatório, que é marcado por uma subjetivação que o considera menor.

Compreender as razões pelas quais processos discriminatórios e de exclusão social ocorrem é fundamental, inclusive como possibilidade emancipatória a essa categoria de trabalhadores. Agir de maneira contrária significaria permitir que esses processos continuem a ser fortalecidos e naturalizados. É por isso que “(...) grupos socialmente vulneráveis que continuam nessa situação em função de uma compreensão inadequada da operação efetiva de mecanismos discriminatórios” (MOREIRA, 2017, p. 21).

Esses mecanismos discriminatórios podem se revestir das mais variadas características, podem ser representados por meio da ação de agentes ou gestores públicos, que dificultam a efetividade de institutos legais, na conduta do empregador em

desacordo com a legislação trabalhista ou entre os próprios residentes fronteiriços, por meio de consensos compartilhados, legitimadores de classificações que posicionam hierarquicamente alguns grupos em relação a outros, conforme assinalou Souza (2003). O fato é que essa discriminação, compreendida como “um problema que afeta grupos sociais” (MOREIRA, 2017, p. 20-21), contribui essencialmente para a naturalização e para o fortalecimento do subtrabalho na fronteira trinacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há alguns temas que, ao nos debruçarmos sobre eles para analisá-los, reconhecemos sua complexidade intrínseca, a qual não permite que sejam realizadas análises que não se relacionem, necessariamente, a outras mediações ou abordagens. O trabalho é um desses temas. É em razão de sua estreita relação com a própria vida do trabalhador e com o espaço no qual se insere que análises relacionadas ao trabalho demandam que sejam considerados, também, outros elementos que lhe são correlatos.

Foi dessa maneira que defini, como objetivo principal desta dissertação, investigar as relações de trabalho construídas a partir das dinâmicas sociais existentes na região de fronteira entre o Brasil, o Paraguai e a Argentina, especificamente entre as cidades de Foz do Iguaçu e *Ciudad del Este*.

Para a definição deste objetivo, considere especificamente que as relações de trabalho que acontecem nesse espaço guardam entre si estreitas relações com a fronteira trinacional e com a condição migratória do trabalhador de fronteira, que transita ora como cidadão do Paraguai, ora como cidadão do Brasil e ora como fronteiriço.

Imbricadas nessas dinâmicas, as relações de trabalho realizadas por esses trabalhadores assumem características diferentes das relações de trabalho que acontecem em outras regiões do país. Essa primeira observação realizada nos mostra que há um distanciamento entre os marcos legislativos e jurídicos que tutelam o direito ao trabalho no país e sua inserção nas práticas de trabalho na região de fronteira.

A região de fronteira trinacional, em estreita relação com o trabalho, também se mostra como um desafio a ser compreendido a partir do que se tem assumido como Estado ou como limites territoriais do Estado, de forma que o trabalho se constitui em um elemento importante para a compreensão da própria região de fronteira e do que se compreende como seus “limites”.

Assim, quando um cidadão paraguaio cruza, diariamente, os limites dos Estados Paraguaio e Brasileiro para trabalhar na cidade brasileira de Foz do Iguaçu, retornado no fim do dia, ou quando um cidadão brasileiro percorre esse mesmo trajeto, em via contrária, para trabalhar em *Ciudad del Este*, o que de fato se tem, não é um paraguaio trabalhando no Brasil ou um brasileiro trabalhando no Paraguai. O que as dinâmicas desse

espaço revelam é que esses dois cidadãos estão trabalhando, de fato, em um território que não é necessariamente Brasil ou Paraguai, mas um território fronteiriço que tem sido construído, há muito tempo, a partir de elementos históricos, sociais e culturais.

Nesse sentido, o que procurei mostrar é que essa “preocupação” em definir quem pode ser considerado cidadão deste ou daquele Estado passa necessariamente pela própria definição do residente fronteiriço, caracterizado como um cidadão que, apesar de viver na região de fronteira, é cidadão de um Estado vizinho. Ora, conceber o trabalhador fronteiriço nesses termos, ou seja, como o paraguaio que trabalha no Brasil ou como o brasileiro que trabalha no Paraguai, corrobora as perspectivas que insistem em reafirmar os limites territoriais dos Estados, em desconsideração da região de fronteira como um território socialmente significado construído (e que ainda se constrói) cultural e historicamente.

É por isso que aponte para a necessidade de o trabalhador fronteiriço não ser caracterizado como cidadão deste ou daquele Estado, que trabalha no Estado vizinho, mas cidadão da fronteira, cidadão de um território socialmente significado.

A opção metodológica utilizada foi no sentido de não selecionar uma categoria específica de trabalhadores para análise, como as empregadas domésticas de nacionalidade paraguaia que trabalham em Foz do Iguaçu, ou como os trabalhadores paraguaios que trabalham em atividades ligadas à construção civil, no lado brasileiro da fronteira, ou ainda como os cidadãos brasileiros que se deslocam diariamente para trabalhar, principalmente, em lojas comerciais de *Ciudad del Este*, o que sem dúvidas constituiria um trabalho extremamente relevante, como o realizado por Farina (2015) ao investigar o trabalho das empregadas domésticas de nacionalidade paraguaia em residências localizadas em condomínios brasileiros.

Ao invés disso, como sujeitos desta pesquisa, considerei os trabalhadores dessa fronteira como um grupo. Essa opção se deu em razão de a exclusão social perpetrada nas relações de trabalho nas quais esses trabalhadores estão envolvidos, não corresponderem a indivíduos, isoladamente compreendidos, ou a categorias específicas de trabalhadores. Trata-se de uma realidade na qual os trabalhadores da fronteira, enquanto grupo, estão inseridos.

Foi possível compreender, a partir de exemplos da vida e do trabalho do residente fronteiriço, que há, de fato, a construção de processos que agem diretamente na exclusão

social desses trabalhadores. A igualdade jurídica entre os cidadãos nacionais (que nesse caso também são fronteiriços) e os demais fronteiriços da região de fronteira materializa-se em uma erosiva desigualdade jurídica perpetrada por essa exclusão social. Dessa maneira, os dados analisados revelaram que há processos de marcação da diferença entre nacionais e fronteiriços que são estabelecidos por práticas sociais que têm sido construídas historicamente.

Destaquei que, se há legislação “protetiva” que, em tese, iguala as relações de trabalho entre nacionais e fronteiriços e, ainda assim, os dados evidenciaram a naturalização de condições de trabalho capazes de classificá-lo como subtrabalho, essas relações precisam ser compreendidas a partir de outros elementos que não apenas o jurídico-normativo.

O que foi possível evidenciar é que a exclusão social materializada nessa região não está exclusivamente associada ao brasileiro, ou ao paraguaio, necessariamente. É o trabalhador fronteiriço. Os dados demonstraram que a exclusão social ocorre, respeitadas as devidas diferenças, em ambos os lados da fronteira e constitui verdadeira discriminação de caráter coletivo. É o pertencimento a esse grupo que tem sido estigmatizado e que contribui para o fortalecimento do subtrabalho nessa região.

Por fim, a realização desta pesquisa permitiu compreender que, apesar de importantes e expressivos avanços em matéria legislativa relacionada ao tratamento dispensado ao migrante e especificamente ao trabalhador fronteiriço, ainda há espaços importantes para serem preenchidos.

É necessário que haja um esforço conjunto dos Estados que compõem a fronteira trinacional, sobretudo por meio de ações afirmativas e políticas públicas, que seja capaz de reconhecer a fronteira como espaço socialmente significado como fronteiriço. Essa compreensão passa, necessariamente, pela valorização das diferenças entre essa região e as demais regiões do Estado. É necessário que ações conjuntas reconheçam essa fronteira não apenas como o limite do Estado, mas como um espaço maior, um território que não é necessariamente do Brasil ou Paraguai, mas um território fronteiriço que tem sido construído, há muito tempo, a partir de elementos que são históricos, sociais e culturais.

Nesse mesmo sentido, apesar de reconhecer que as relações construídas nesse espaço não são, necessariamente, um problema de legislação, é necessário que o veto presidencial à condição de migrante do residente fronteiriço, na Lei de Migração, não

signifique restrição de direitos ou outros impeditivos à sua participação em eventuais políticas públicas migratórias. Caso contrário, estaríamos diante de uma flagrante desigualdade jurídica instaurada formalmente. Por isso, ao invés de vetar sua condição migratória, é preciso que haja seu reconhecimento como cidadão da fronteira, cidadão desse espaço socialmente significado, e que esse reconhecimento seja efetivado, inclusive por meio da Lei de Migração.

Apesar de ainda não haver elementos suficientes para analisarmos os avanços materiais promovidos pela recente entrada em vigor da Lei de Migração, é possível a afirmação que, ao menos, a maneira pela qual o Estado Brasileiro se relaciona com os migrantes avançou para um tratamento que reconhece na dignidade da pessoa humana um princípio basilar dessas relações.

Ainda assim, é urgente que práticas como as descritas tanto no Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas quanto na Lei de Migração, que recomendam a adoção de tolerância quanto ao uso de outras línguas por migrantes, sejam transformadas em ações concretas que incentivem o ensino, a aprendizagem e o uso de outras línguas, sobretudo línguas de outros Estados que compõem a América Latina.

Diferentemente de ser tolerante, é necessário que haja a construção de uma política linguística que reconheça e valorize a presença do espanhol e de outras línguas indígenas como línguas oficiais dessa região de fronteira, principalmente em razão das fortes implicações que existem entre o uso de uma língua como instrumento de acesso a direitos, bens e serviços.

Além disso, no mesmo sentido em que a Declaração Sociolaboral do Mercosul destacou, o incentivo a práticas de ações não-discriminatórias entre os cidadãos dos Estados que compõem o Mercosul, é necessário que ações afirmativas e políticas públicas sejam utilizadas como instrumentos na desconstrução de “consensos construídos coletivamente”, que reforçam a estigmatização do fronteiriço, reproduzindo e legitimando preconceitos.

Espera-se que a naturalização de desigualdades e da exclusão social, que insistem em manter o trabalho do residente fronteiriço como subtrabalho, sejam transformadas em práticas capazes de reconhecer o trabalho fronteiriço como relação de emprego *sui generis* do território fronteiriço.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Lindomar C. **As dinâmicas das Fronteiras: Os Brasiguaios entre o Brasil e o Paraguai**. São Paulo: Annablume, 2010.

MOISÉS, António. **Miragem: poesia angolana na Diáspora**. Curitiba: Edição do autor, 2017.

ARGENTINA. Iguazú. **Reseña Historica**. Disponível em: <http://iguazu.gob.ar/resena-historica/>. Acesso em 27 fev. 2018.

ARGENTINA. Instituto Nacional de Estadística y Censos. **Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010**. Disponível em: <https://www.indec.gob.ar/>. Acesso em: 24 fev. 2018.

ARGENTINA. Instituto Provincial de Estadística y Censos de Misiones. **Población Total Municipio Puerto Iguazú 2010**. Disponível em: <https://www.ipecmisiones.org/siel-municipios-misiones>. Acesso em: 24 fev. 2018.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4 ed. São Paulo: Globo, 2008.

BARBOSA, Fernando Cesar Mendes. **Relações entre trabalho, cidadania e dinâmicas sociais em região de fronteira: ponderações sobre uma solução sociojurídica**. In: Revista de Estudos Jurídicos da UNESP. Franca/SP: v. 20, n. 31, 2016, p. 61-81.

BELL, Abraham; KONTOROVICH, Eugene. **Palestine, Uti Possidetis Juris and the Borders of Israel**. Arizona Law Review, vol. 58, 2016. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2745094>. p. 633-692.

BOTELHO, Marcos César; TABISZ, Djeison. **A responsabilidade internacional do Estado e a violação dos direitos humanos trabalhistas**. Revista Diplomate. n. 3, 2017. p. 1-20.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05 mar. 2018.

BRASIL. Decreto 4.246, de 22 de maio de 2002. **Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos apátridas, de 1954**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 maio 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm>. Acesso em: 05 mar. 2018.

BRASIL. Decreto n. 350, de 21 de novembro de 1991. **Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado Mercosul)**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 nov. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm. Acesso em: 05 abril 2018.

BRASIL. Decreto n. 72.707, de 28 de agosto de 1.973. **Promulga o Tratado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, para o Aproveitamento Hidrelétrico dos Recursos Hídricos do Rio Paraná, Pertencentes em Condomínio aos dois Países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a Foz do Rio Iguaçu, bem como as seis Notas trocadas entre os Ministros da Relações Exteriores dos dois países.** Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 30 ago. 1973. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d72707.htm>. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017. **Regulamenta a Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração.** Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 nov. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm>. Acesso em: 20 mar. 2018

BRASIL. Decreto nº 5.722, de 13 de março de 2006. **Promulga o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, de 15 de dezembro de 1997.** Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 mar. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5722.htm. Acesso em: 20 mar. 2018

BRASIL. Decreto nº 8.636, de 13 de janeiro de 2016. **Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, firmado em Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005.** Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 jan. 2016. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8636.htm>. Acesso em: 05 mar. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009. **Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002.** Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm>. Acesso em 10 mar. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.** Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 9 ago. 1943. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 22. fev. 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Relatório Cidades.** Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br> >. Acesso em: 09 jan. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a lei de migração.** Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 25 maio. 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 16 fev. 2018.

BRASIL. Lei n. 6.019, de 3 jan. 1974. **Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências.** Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 4 jan. 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6019.htm>. Acesso em: 22 fev. 2018.

BRASIL. Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980. **Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.** Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 ago. 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815compilado.htm. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Lei n. 8.036, de 11 de maio de 1990. **Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8036consol.htm>. Acesso em: 23 fev. 2018.

BRASIL. Lei n. 8.212, de 24 jul. 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm>. Acesso em: 23 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. **Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT),** aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm>. Acesso em: 22 fev. 2018.

BRASIL. **Mensagem 163, de 24 de maio de 2017. Comunica as razões do veto ao Projeto de Lei nº 288, de 2013 (nº 2.516/15 na Câmara dos Deputados), que “Institui a Lei de Migração”.** Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 25 maio 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm. Acesso em: 13 fev. 2018.

BRASIL. Ministério de Estado da Justiça [Et al]. **Portaria Interministerial nº 9,** de 14 de março de 2018. Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados, a fim atender a interesses da política migratória nacional. Brasília, DF, 15 mar. 2018. Disponível em: <[http:// pesquisa.in.gov.br](http://pesquisa.in.gov.br)>. Acesso em: 16 mar. 2018.

CARDIN, Eric Gustavo. **A expansão do capital e as dinâmicas das fronteiras.** Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

CARDIN, Eric Gustavo. **Ação racional e cotidiano:** notas para o estudo dos trabalhadores da Tríplice Fronteira. In: SILVA, Regina Coeli Machado e; SANTOS, Maria Elena Pires. (Orgs.) Cenários em perspectiva: diversidades na tríplice fronteira. Cascavel: EDUNIOESTE, 2011, p. 121-139.

CARNEIRO, Cynthia Soares. **Migrações internacionais e precarização do trabalho:** o contexto global, os acordos de residência do Mercosul e os imigrantes sul-americanos no Brasil. Argumenta Journal Law, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 26, 2017. p. 337-374.

- CATAIA, Márcio Antônio. **Fronteiras: territórios em conflito.** In: Geografia em Questão. v. 3. nº 1 (2010). Cascavel: Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/geoemquestao/article/view/4296/3309>. Acesso em: 26 mai. 2018.
- CATTA, Luiz Eduardo Pena. **A face da desordem: pobreza e estratégias de sobrevivência em uma cidade de fronteira (Foz do Iguaçu/1964-1992).** São Paulo: Blucher Acadêmico, 2009.
- CATTA, Luiz Eduardo Pena. **O cotidiano de uma fronteira: a perversidade da modernidade.** Cascavel: Edunioeste, 2002.
- CATTA, Luiz Eduardo Pena. **Pobreza e marginalidade na tríplice fronteira.** In: SILVA, Regina Coeli Machado e; SANTOS, Maria Elena Pires. (Orgs.) Cenários em perspectiva: diversidades na tríplice fronteira. Cascavel: EDUNIOESTE, 2011, p. 91-120.
- COLODEL, JOSE AUGUSTO. **Obrages & companhias colonizadoras: Santa Helena na história do Oeste Paranaense até 1960.** Santa Helena: Prefeitura Municipal, 1988.
- COSTA, Ilton Garcia da; PULCINELLI, Ana Luiza Godoy. **Imigrantes: uma análise crítica dos serviços públicos adotados para a sua inserção no mercado de trabalho.** Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 71, 2017. p. 243 – 267.
- DOURADO, Roger Perciliano do Prado. Mapa da fronteira trinacional. 2018.
- DOURADO, Roger Perciliano do Prado. Estados que compõem o Mercosul. 2018
- DOURADO, Roger Perciliano do Prado. Municípios que compõem o Acordo sobre localidades fronteiriças vinculadas. 2018.
- FARINA, Bernardo Cunha. **Trabalhadores fronteiriços na tríplice fronteira: confronto entre a igualdade jurídica e a realidade.** 2015. 210p. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE. Foz do Iguaçu. 2015.
- FINE, Sarah. **Immigration and discrimination.** In: FINE, Sarah; YPI, Lea (Orgs.). Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- GREGORY, Valdir. **Obrages nos sertões do Paraná: exploração, trabalho e fronteiras.** In: Revista Ideação. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Campus de Foz do Iguaçu/PR. Cascavel: Edunioeste, Volume 14, nº 1, 2012.
- GREGORY, Valdir; SCHALLENBERGER, Erneldo. **Guaíra: um mundo de águas e histórias.** Marechal Cândido Rondon: Editora Germânica, 2008.
- HAESBAERT, Rogério. **Territórios Alternativos.** 3. ed. São Paulo: Contexto, 2017.
- HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Sales. **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa,** elaborado no Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados de Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- JAQUEIRA, Manoela Marli. **O trabalhador imigrante em Foz do Iguaçu: a legislação trabalhista sob a perspectiva dos direitos fundamentais e humanos.** 135 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, 2016.

- LIMA, Fernando Raphael Ferro de. **O desenvolvimento regional na fronteira Foz do Iguaçu/BR – Ciudad del Este/PY**. 165f. Tese (Doutorado em Geografia). Setor de Ciências da Terra da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2011.
- LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito e Imigração: O Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.
- MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.
- MARTINS, José de Souza. **Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano**. São Paulo: Hucitec, 1997.
- MARX, Karl. **O Capital: Crítica da economia política**. Livro Primeiro: O Processo de Produção do Capital. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. **Declaração Sociolaboral do Mercosul**. 1998. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br>. Acesso em: 13 fev. 2018.
- MEZZALIRA, Terezinha Maria. Terezinha Maria Mezzalira: entrevista [maio 2018]. Entrevistador: Fernando Cesar Mendes Barbosa. Foz do Iguaçu, 2018.mp3. 60 min.
- MILLER, David. **Is there a human right to immigrate?** In: FINE, Sarah; YPI, Lea (Orgs.). *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- MOREIRA, Adilson José. **O que é discriminação?** Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; Justificando, 2017.
- NASCIMENTO, Wagner Cipriano do. **As relações de Poder no Contexto Político-Econômico de Foz do Iguaçu/PR**. 232f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2010.
- NOWOTNY, Vera Lúcia. **Obrages na história do Oeste do Paraná**. Marechal Cândido Rondon, 2000. (Monografia de Conclusão de Curso de Graduação em História da Uniãoeste).
- OBERMAN, Kieran. **Immigration as a human right**. In: FINE, Sarah; YPI, Lea (Orgs.). *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- PARAGUAI. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. **Población y vivienda**. 2009. Disponível em: <http://www.dgeec.gov.py> . Acesso em 10 fev. 2018.
- PARAGUAI. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. **Principales indicadores de viviendas**, 2012. Disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py>>. Acesso em: 10 fev. 2018.
- RABOSSI, Fernando. **Conflicto sobre ruedas: trabajando sobre el Puente de La Amistad**. In: SILVA, Regina Coeli Machado e; SANTOS, Maria Elena Pires. (Orgs.). *Cenários em Perspectiva: Diversidades na Tríplice Fronteira*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2011. p. 141-165.
- SANTIN, Valter Foletto. **Migração e discriminação de trabalhador**. *Argumenta Journal Law, Jacarezinho – PR, Brasil*, n. 7, 2008. p.131 – 140.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. 5ª Ed. Rio de Janeiro; Editora Record: 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Valor de alçada e limitação do acesso ao duplo grau de jurisdição**. Revista da Ajuris 66, 1996.

SILVA, Regina Coeli Machado e. **Entre fronteiras: imigração e identidade de grupos árabes em Foz do Iguaçu**. In: SILVA, Regina Coeli Machado e; SANTOS, Maria Elena Pires. (Orgs.). *Cenários em Perspectiva: Diversidades na Tríplice Fronteira*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2011. p. 69-90.

SILVA, Regina Coeli Machado e. **Fronteiras nacionais e configurações socioculturais**. In: SILVA, Regina Coeli Machado e; SANTOS, Maria Elena Pires. (Orgs.). *Interdisciplinaridade e Fronteiras: movimentos, identidades e configurações*. Cascavel: Edunioeste, 2012. p. 13-29.

SLOMP, Angélica Cândido Nogara. **A tutela juslaboral do migrante transfronteiriço sob a perspectiva dos direitos humanos**. 214f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

SOTUYOU Patrícia Claudia Godoy. **Segregação urbana: estudo de caso das vilas de Itaipu**. Florianópolis: UFSC, 1998; 150p.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Impactos do golpe trabalhista: (a Lei nº 13.467/2017)**. In: Revista Síntese Trabalhista e Previdenciária. São Paulo: v. 29, n. 340, 2017, p. 9-28.

SOUZA, Aparecida Darc. **Formação econômica e social de Foz do Iguaçu: um estudo sobre as memórias constitutivas da cidade (1970-2008)**. 2009. p. 218. Tese (Doutorado em História). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

SOUZA, Edson Belo Clemente de; GEMELLI, Vanderleia. **Território, Região e Fronteira: análise geográfica integrada da Fronteira Brasil/Paraguai**. In: SOUZA, Edson Belo Clemente de (Org.). *Estudos Regionais: estrutura, agentes e processos*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2012.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. (Coleção Origens). 207p.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. 3ª ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

URQUIZA, Antônio, RIBEIRO, Leonardo. **Direitos Humanos e migração: os paradoxos da globalização**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 28, 2018. p. 217-239.

WACHOWICZ, Ruy C. **Obrageros, mensus e colonos: História do Oeste Paranaense**. Curitiba: Vicentina, 1982.

ZAMBAM, Neuro José; STAFFEN, Márcio Ricardo. **O cuidado da “casa comum” e as demandas da justiça global**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 25, 2016. p. 15-35.

APÊNDICE

Entrevista com Terezinha Mezzalira, coordenadora da Casa do Migrante, em Foz do Iguaçu/PR.

Data: 18 de maio de 2018.

Horário: 14h às 16h.

Local: Sala da Coordenação da Casa do Migrante

Pesquisador: Fernando Cesar Mendes Barbosa

Informações gerais: A entrevista foi gravada em áudio e transcrita pelo pesquisador, que realizou pequenas adequações à versão reduzida a termo.

1. Inicialmente, a senhora poderia, por gentileza, falar um pouco sobre sua experiência com migrantes e se apresentar?

Eu sou Irmã Terezinha Mezzalira, sou há quarenta anos missionária scalabriniana. Trabalho com migrações e estou na Casa do Migrante, porque o carisma da Congregação das Missionárias de São Carlos de Borromeo é trabalhar com migrantes, com populações em mobilidade. Nós atendemos migrantes, emigrantes, imigrantes, refugiados e descolados. Todos aqueles que de alguma forma estiverem dentro da mobilidade humana nós atendemos. Essa foi também a preocupação primeira do nosso fundador, quando muitos migrantes saíam da Itália e vinham para o Brasil e para a Argentina. Seu objetivo era acompanhar essas pessoas, tanto no nível da documentação como no nível da fé, para que essas pessoas se mantivessem unidas como família. Nessa época, nosso fundador brigava com as autoridades, porque havia mão de obra sobrando na Itália, enquanto no Brasil foi a época da abolição da escravatura e aí precisa de mão de obra. Havia um acordo velado entre os governos. Nesse cenário, nosso fundador dizia que os agentes de migração eram verdadeiros devoradores de carne humana, usavam a pessoa humana para poder ter pessoas para trabalhar como mão de obra. Como acontece hoje em dia, esse cenário não mudou, o que muda é simplesmente o movimento, os problemas continuam os mesmos e as explorações continuam iguais.

No início fui missionária no Paraguai, depois no Brasil depois fui para a África do Sul, na fronteira com Moçambique, depois regressei para o Paraguai novamente e agora estou completando 10 anos de trabalho na Casa do Migrante, em Foz do Iguaçu.

2. O que é a Casa do Migrante?

Em 20 de junho de 2008, foi assinado um contrato para a abertura da Casa do Migrante, constituiu-se em uma parceria do Governo Federal, por meio do Ministério do Trabalho – Conselho Nacional de Imigração, com a Superintendência do Trabalho de Curitiba e de Foz do Iguaçu, a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu e envolvia também os Consulados de Fronteira. O primeiro objetivo da Casa do Migrante era que fosse uma casa do trabalhador migrante, daí percebeu-se que não poderia ser só do trabalhador, porque o migrante não é só trabalhador, ele tem família, e tem que ter acesso a outros serviços além do trabalho, como a habitação, a educação, a saúde, necessidade de regularizar sua situação migratória para poder ter acesso a serviços básicos. Por isso foi alterada um

pouco a configuração inicial para que ficasse Casa do Migrante, porque também não é imigrante, é migrante. Nós atendemos todas as categorias que estão relacionadas à mobilidade.

Houve também um momento no qual se constituiu uma parceria entre as Secretarias para Políticas Públicas para as Mulheres dos três países: Argentina, Brasil e Paraguai, mas foi um convênio financiado pela União Europeia, mas depois terminou. O dinheiro destinado a esse convênio terminou, uma pessoa que trabalhava aqui, por esse convênio, encerrou seu trabalho e ao final o convênio terminou e não foi renovado.

3. Quem são as pessoas que trabalham na Casa do Migrante?

Em relação aos funcionários, hoje, somos apenas dois e somos do Ministério do Trabalho.

4. Quem mantém a Casa do Migrante?

A estrutura da Casa do Migrante: telefone, água e luz é de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu/PR, o espaço físico é da Prefeitura.

Ontem, 17 de maio, foi assinado um acordo com o Ministro do Trabalho, mais o Superintendente e o pessoal de migração e a Prefeitura, renovando o termo de cooperação técnica entre o Ministério do Trabalho e a Prefeitura, que estava parado desde 2008.

Para a manutenção da casa, dependemos muito de pessoas de fora. O Ministério do Trabalho se responsabiliza pelos dois funcionários e pelo material de expediente. A Prefeitura com a estrutura física, água, luz e telefone, o restante nós providenciamos com ajudas de voluntários.

5. Quem são as pessoas que procuram a Casa do Migrante?

No início eram praticamente os paraguaios ou então os brasileiros nascidos no Paraguai ou na Argentina e que estavam retornando. Porque quando a Casa do Migrante foi fundada existia um número elevado de brasileiros retornando do Paraguai e alguns da Argentina, em razão de que com a mecanização, aquelas famílias que não tinham grandes propriedades, acabaram não tendo condições de sobreviver no Paraguai e começaram a retornar. Quando retornavam estavam com a documentação incompleta. Em um primeiro momento, trabalhamos com essas pessoas. Depois esse serviço foi sendo ampliado e toda pessoa que passa pela Casa do Migrante nós procuramos acolher e encaminhar para o local onde ela possa receber uma resposta, mas basicamente o objetivo da Casa do Migrante seria para regularização da situação migratória, para que a pessoa possa trabalhar honestamente e ter seus direitos garantidos.

6. Quando as pessoas procuram a Casa do Migrante, elas já passaram por outros órgãos públicos de Foz do Iguaçu/PR?

Muitas pessoas veem à Casa do Migrante por informações ou indicação de outros migrantes que já conseguiram fazer sua documentação. Mas aqueles que procuram serviços básicos em Foz do Iguaçu/PR ou que talvez não tenham conhecimento da Casa do Migrante passam pelo CRAS, por outras instâncias, outros órgãos públicos, como posto de saúde, a Polícia Federal. Eles geralmente acabam sendo encaminhados para nós. A Polícia Federal, o Consulado do Paraguai, a Justiça Federal e os consulados em geral, quando não conseguem resolver a situação, por falta de documentação e percebem que a pessoa não tem o entendimento, já encaminham para a Casa do Migrante.

Mas também tem a questão do atendimento, eu não saberia dizer se é má vontade, se é falta de conhecimento ou se é realmente uma rejeição pelo diferente. Postos de saúde, Secretarias de assistência social, o Conselho Tutelar, esses órgãos de assistência social deixam muito a desejar. Às vezes têm pessoas que precisam, é urgente, uma emergência, passam por todos esses lugares e não encontram a solução, daí são encaminhados para que a gente encontre a solução.

Parece que há uma espécie de saturação, talvez pelo fato de ser fronteira, e pelos acontecimentos no município também que foram somando, as pessoas estão cansadas, as pessoas que trabalham nesses órgãos, mas isso não justifica você não acolher bem a pessoa e orientar o que ela tem que fazer. O atendimento deixa muito a desejar.

7. Nos relatórios de 2009 a 2011 houve maior número de mulheres atendidas do que homens. De 2012 a 2015, esse cenário é invertido e mais homens são atendidos do que mulheres? O que isso pode revelar?

Isso se explica, em parte, porque nessa época, a demanda por mulheres era maior porque muitas gestantes, filhas de brasileiros, nascidas no Paraguai tinham acesso à saúde, ao pré-natal e ao parto no Brasil, por meio do Centro de Nutrição Infantil, onde eram atendidas as mulheres, as gestantes que moravam no Paraguai, desde que um dos pais fosse brasileiro. Elas deviam passar pela Casa do Migrante, nós fazíamos um encaminhamento, com provas de que ela era filha de brasileiro e que morava no Paraguai.

Além disso, também era uma prioridade da Secretaria da Mulher, que existia naquela época, de um atendimento especializado da mulher. Naquela época, havia ainda dificuldades maiores com o Acordo do Mercosul que estava entrando em vigência, mas as pessoas ainda não tinham conhecimento. A documentação passava, geralmente, pela Polícia Federal diretamente, depois com a implementação do Acordo do Mercosul, as pessoas começaram a perceber que os fluxos foram facilitados, foi quando passamos a ajudar essas pessoas a montarem todo o processo.

Esse aumento na quantidade de homens se dá em razão de que eles já estão trabalhando no Brasil, de forma irregular, muitas vezes até muitas horas de trabalho, na construção civil. Houve uma facilidade para preparar os processos para dar entrada de permanência no Brasil, pelo Acordo do Mercosul e a entrada dos homens era mais pela construção civil, que junto ao Ministério do Trabalho também foram feitas fiscalizações e foram encontrados menores trabalhando, horas exaustivas de trabalho, sem direito, muitas vezes, a intervalo para alimentação, em lugares sem as mínimas condições. Nessa

fiscalização foi solicitada a regularização desses funcionários, por isso que nessa época também houve essa diferença.

8. A partir de sua experiência com migrantes nessa Região de Fronteira entre o Brasil, o Paraguai e a Argentina, poderia dizer se há muitos brasileiros que trabalham no Paraguai e muitos paraguaios que trabalham no Brasil?

Aqui na Região de Fronteira, eu acredito que há mais brasileiros que trabalham no Paraguai do que paraguaios que trabalham no Brasil. Inclusive, isso pode ser percebido quando circulamos por *Ciudad del Este*, mesmo agora com muitas lojas fechadas, percebe-se que o atendimento praticamente é feito por brasileiros e alguns paraguaios que estavam na Argentina e retornaram ao Paraguai. O paraguaio em si não está trabalhando em lojas, quem trabalha é o brasileiro. Em foz do Iguazu, no lado brasileiro da fronteira, os paraguaios vêm trabalhar no comércio, alguns deles, e os demais na construção civil. Não saberia dizer se é mais ou menos, mas observando o dia a dia, as pessoas que circulam e os passageiros dos ônibus que levam e trazem trabalhadores, vai muito mais gente daqui para lá, do que de lá para cá.

9. E os argentinos?

Ultimamente aumentou um pouco a quantidade de argentinos que vem ao Brasil, mas eles não procuram muito para fazer a documentação. Quando precisam, eles mesmos o fazem por conta própria. Ainda assim, eles não têm aquela mesma intenção de trabalho que tem o paraguaio, sempre pensam em regressar à Argentina. Principalmente porque a saúde argentina, até agora, não tem tido problemas, eles são atendidos. Eles não vêm ao Brasil em busca de saúde. Se eles vêm é em busca de trabalho, ao passo que muitos paraguaios o fazem em busca de saúde, entre outros serviços, mas saúde e trabalho, especialmente. Os brasileiros vão trabalhar.

10. Os relatórios analisados mostram que nos últimos anos tem sido atendido um número maior de paraguaios em relação aos brasileiros. O que dizer sobre isso?

É necessário fazer a pergunta de forma diferente: Estão regulares os brasileiros no Paraguai? Eles trabalham horas exaustivas, recebem seu salário e vão para casa. A maioria não tem carteira assinada e não tem o carnê fronteiriço do lado de lá. Só em firmas mesmo que têm uma quantidade maior de funcionários que regularizam a situação migratória dos brasileiros. Estimo que dos brasileiros que trabalham nas lojas de *Ciudad del Este*, mais de 90% não tem documentação regular, simplesmente vão lá e trabalham.

Os paraguaios que procuram emprego no Brasil têm interesse maior na regularização, mas isso também ocorre em razão da fiscalização. Desse lado, há uma fiscalização mais séria. A fiscalização do lado paraguaio é mais visual, dá-se uma olhada no comércio e vai embora. No momento da fiscalização os estrangeiros vão para o fundo da loja e depois

voltam. No lado brasileiro, tem que regularizar mesmo. Mas nos relatórios só analisamos que vem para cá e não quem vai para lá.

11. Em relação ao atendimento de pessoas que já residem no Brasil e, portanto, não se enquadram na condição de residente fronteiriço, e procuram regularizar sua situação migratória, são comuns esses atendimentos? Ou há mais residentes fronteiriços que procuram atendimentos?

Os trabalhadores fronteiriços não chegam a 20%. O público maior é de residentes. Desses que moram no Brasil, a maior parte é de paraguaios, a maior parte é de gente que já está morando há muito tempo aqui e estão tomando consciência de que está ficando muito mais difícil encontrar trabalho com situação migratória irregular, em razão da fiscalização. Há casos de paraguaios que há 10 anos moram no Brasil e não regularizaram sua situação migratória.

12. Em relação aos imigrantes que trabalham em Foz do Iguaçu, o que a senhora sabe sobre suas condições de trabalho?

Acho que não há diferença de tratamento, por exemplo, entre brasileiros e paraguaios. Agora, as horas de trabalho dos paraguaios são maiores. São comuns os casos de pessoas que começam as 6h da manhã e param às 6h da tarde, com uma hora de intervalo, por exemplo. Nós já encontramos pessoas trabalhando como escravo, crianças também de 14, 15 e 16 anos trabalhando o dia todo, como se fosse um adulto.

13. Esse relato pode apontar para a existência de um certo preconceito em relação ao trabalho do paraguaio?

Há pequenas empresas que ignoram a legislação trabalhista e acham que porque ele é estrangeiro ele tem menos direitos que os outros. Existia, há muito tempo, um certo desprezo pelo paraguaio, já não vemos isso mais.

14. Além dos brasileiros e paraguaios, quais são as outras nacionalidades que buscam apoio ou orientação na Casa do Migrante?

Em relação aos brasileiros, há um outro grupo, que a gente chama de retornados que são os filhos de brasileiros nascidos no exterior e estão retornando para o Brasil, apesar de agora ter diminuído um pouco, nos anos de 2013 a 2016, houve um fluxo muito grande desses filhos de brasileiros que estavam retornando ao Brasil e precisavam regularizar sua situação migratória. Os que estavam com a documentação correta poderiam fazer seu registro consular, mas os que não estavam, porque há muitos erros na documentação deles no Paraguai, inclusive nomes que não conferiam com os documentos de identificação dos pais, daí precisam dar entrada nos processos de opção de nacionalidade.

De outras nacionalidades são poucos, a maior parte é de brasileiros e paraguaios. Houve uma época que vieram alguns colombianos, uma época que os haitianos vieram. Nós não temos tido um número significativo de outras nacionalidades.

15. O trabalho é central para as pessoas que buscam atendimento na Casa do Migrante?

Talvez o trabalho seja a demanda maior nesse momento porque um dos primeiros objetivos da Casa do Migrante é regularizar a situação migratória para o trabalho, para que eles possam trabalhar de forma regular. Além disso, há muita procura pela regularização documental das pessoas, para que elas possam seguir viagem e inclusive ir a outros lugares, ou ter a sua residência no Brasil. Outra demanda cada vez maior, são as situações de saúde. A saúde no Paraguai é muito difícil, não tem. As especialidades médicas na saúde pública do Paraguai, acontecem apenas em Assunção, se uma pessoa precisa fazer uma hemodiálise, por exemplo, ou um acompanhamento oncológico, tudo será em Assunção. *Ciudad del Este* só tem dois hospitais particulares, todo o restante é feito em Assunção. Então, eles cruzam a fronteira também para buscar o acesso à saúde.

Um outro problema são as situações que vivenciamos no dia a dia. Esse pessoal que é relativamente jovem e não tem trabalho. Eles vêm e deixam o nome aqui para ajudarmos a buscar trabalho, mas é tudo gente que não tem qualificação, tem muita gente que não sabe ler e escrever e é tudo gente jovem. Geralmente vão para a construção civil.