

# O CONTROLE DE FRONTEIRAS E A INTEGRAÇÃO REGIONAL NO ÂMBITO DO MERCOSUL: ASPECTOS HISTÓRICOS E PERSPECTIVA

*Fábio Ricardo Hegenbart Bueno*



## RESUMO

O presente trabalho faz um relato histórico do surgimento da idéia de fronteiras entre as nações. Analisa os aspectos que influenciam o controle de fronteiras e o trânsito de pessoas entre os países. Que providências estão sendo tomadas para solucionar a aparente incompatibilidade existente entre o crescente desejo da integração regional dos países membros do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, e a necessidade do Estado brasileiro de implantar um eficiente e efetivo controle de fronteiras. Se, por um lado, interesses econômicos, políticos e sociais justificam o incremento das relações multilaterais na América Latina, por outro, a internacionalização do crime organizado exige que o Estado moderno controle suas fronteiras, dispondo de informações precisas e atualizadas sobre quem entra e quem sai dos seus limites territoriais. Os dados levantados nos mostram que o controle migratório nas fronteiras terrestres do sul do país sempre foi realizado de forma precária. É possível implementá-lo sem regredir no processo de aproximação com os povos platinos?

**PALAVRAS-CHAVE:** Surgimento das fronteiras. Relações multilaterais. Mercado Comum do Sul – MERCOSUL. Integração regional. Controle de fronteiras. Fluxos migratórios.

## INTRODUÇÃO

Ao longo da história da humanidade, o controle de fronteiras foi considerado uma das principais manifestações do poder soberano de um Estado em relação ao seu território e garantia da segurança daqueles que o habitavam. Não raro, fatores políticos, sociais, religiosos, econômicos e culturais influenciaram na forma de manifestação desse poder.

A flexibilização do controle de fronteiras e, por conseqüência, do fluxo migratório sempre esteve ligada a fatores que vão muito



além daqueles vislumbrados pelo cidadão comum que busca a compra de um produto por menor preço ou simplesmente a satisfação de anseios turísticos.

Em contrapartida, o endurecimento das relações fronteiriças, com inexorável reflexo na integração dos povos limítrofes, está, historicamente, ligado a episódios pré ou pós-guerras, sendo comumente usado como forma de pressão no cenário político internacional.

No presente trabalho, serão analisados os fatores históricos e estratégicos do conceito de fronteira e de sua fiscalização ao longo da história, com atenção especial aos acontecimentos e fenômenos fronteiriços brasileiros, e à legislação nacional aplicável à matéria.

O sul do Brasil é um bom exemplo do quanto podem ser conturbadas e conflagradas as relações entre nações vizinhas<sup>1</sup>. Essa região, cobiçada desde a chegada dos europeus ao continente sul-americano, já ostentou fronteiras que ora avançavam em direção ao norte, ora eram empurradas para regiões mais austrais.

Hoje os tempos são bem outros e a tendência aponta para caminhos diametralmente opostos. Se há poucas décadas se via com desconfiança a aproximação com os países vizinhos e tratava-se com rigor as questões de fluxo migratório nas fronteiras, atualmente busca-se a integração regional.

Importante destacar que a integração cultural e étnica na fronteira sul do Brasil sempre existiu, mas nunca foi acompanhada pelas políticas governamentais ou pelas legislações dos países da região.

A criação de grandes blocos econômicos, formados por diversos países, parece ser o caminho inexorável da economia e da geogra-

---

1 *As principais batalhas na região foram a "Guerra contra Artigas", 1816 a 1820 (SILVA, Alfredo P.M. Os Generais do Exército Brasileiro, 1822 a 1889, M. Orosco & Co. Rio de Janeiro, 1906, vol. 1, p. 949) e a "Guerra da Cisplatina", 1825 a 1828 (ARMITAGE, John. História do Brasil, desde a chegada da real família de Bragança, em 1808, até a abdicação do imperador D. Pedro I, em 1831. Trad. de Joaquim Teixeira de Macedo. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de Villeneuve e Comp., 1837. p. 173).*

fia mundial neste século e o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL<sup>2</sup> é o reflexo disso.

Idealizado para fortalecer as posições comerciais da região frente à globalização da economia, o MERCOSUL trouxe outras inovações no que se refere a uma maior integração, agora também nos aspectos legais, trabalhistas e etc das populações dos países signatários, com reflexos importantes no campo social.

Nesse contexto, os agentes de migração da Polícia Federal, espalhados pelas mais longínquas fronteiras do sul do país, são observadores privilegiados dos fenômenos políticos e sociais gerados por essa nova ordem. Tais agentes normalmente são brasileiros de outras regiões que, incumbidos de exercerem suas atribuições naqueles pagos, têm a possibilidade de entender um pouco melhor a cultura, os costumes e os conflitos próprios do lugar.

Os pontos de controle migratórios existentes na região sul do Brasil e suas características e carências, bem como da Polícia Federal em cada localidade serão detalhadamente descritos nesse trabalho.

Apesar de sua localização remota no território nacional, a região sul está sendo palco da instalação de um moderno e sofisticado sistema de controle de fluxo migratório<sup>3</sup> que possibilita recolher informações diretas e em tempo real sobre todos aqueles que cruzem as fronteiras brasileiras.

O cerne do presente trabalho consiste na análise de fatores como: a legislação brasileira no tocante à imigração; as dificuldades materiais en-

---

2 Apesar de idealizado há algumas décadas, o "Mercado Comum do Sul" foi oficialmente criado pela assinatura do "Tratado de Assunção" em 26 de março de 1991. O acordo multilateral, inspirado pela criação da União Européia, previa uma aliança comercial e econômica entre os quatro países signatários: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Mais tarde, Bolívia e Peru aderiram ao acordo e foram admitidos na condição de "países associados". Atualmente, está em processo final de efetivação a inclusão da Venezuela como país membro do acordo. O pacto, idealizado para compatibilizar questões alfandegárias, acabou por ganhar dimensão, abrangendo, atualmente, fatores políticos e sociais.

3 O Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro – PROMASP, aprovado pelo Decreto nº. 1.983/96 (Brasil, Presidência da República, 1996), revolucionou o controle de fronteiras no Brasil. Projeta-se que, com a implantação final do sistema, a entrada e saída do país, tanto de viajantes nacionais quanto estrangeiros, será totalmente registrada por meio eletrônico

frentadas pelos agentes de imigração nas fronteiras do Estado brasileiro e o impacto que medidas de controle migratório podem gerar nas relações internacionais do Brasil; na busca por desenhar o intrincado cenário que está sendo constituído.

As indagações a seguir são fruto do estudo da letra fria da lei, dos manuais e dos relatórios, mas também da experiência empírica de recolher o testemunho de policiais da região que vivenciam as dificuldades próprias da mudança.

1. Considerando a integração regional, ou seja, o avanço das diretrizes do MERCOSUL, a principal meta da política externa brasileira, como realizar o controle migratório sem retroceder em tal objetivo?
2. O rigor no controle de fronteiras, dificulta, em tese, a integração regional proposta pelo MERCOSUL?
3. A não adoção de um controle de fronteiras rigoroso, facilita a transnacionalização da criminalidade organizada?
4. A implantação de um efetivo controle de fronteiras e a integração regional no âmbito do MERCOSUL são planos incompatíveis?

O estudo ora apresentado busca por, senão solucionar, ao menos debater tais temas.

## **CONCEITO E HISTÓRIA DAS FRONTEIRAS**

Normalmente fronteira é definida como o limite físico entre dois países. Tal limite pode se manifestar de diversas formas, como por exemplo: um rio; uma cordilheira; uma muralha ou cerca; ou simplesmente uma linha imaginária.

O conceito de fronteiras ganhou importância com o final da Idade Média<sup>4</sup>; se antes, os feudos eram distantes uns dos outros e praticamente inexistiam fluxos migratórios de seus habitantes; então, teve início a criação dos estados nacionais e a corrida expansionista militar e colonial. Alguns feudos se agregaram, criando os primeiros impérios e países nos moldes que conhecemos hoje, as civilizações mais desenvolvidas buscavam, através do uso da força e do desbravamento da África, Ásia e do “Novo Mundo”<sup>5</sup>, alargar seus domínios territoriais.

O território, como parte fundamental do conceito de estado<sup>6</sup> e exercício da soberania, passava a ser extremamente valorizado e, por conseqüência, o controle das fronteiras ganhava relevância até então jamais imaginada. Muitas das disputas territoriais que eclodiram séculos mais tarde já mostravam seus primeiros sinais nessa época. As fronteiras atualmente existentes são, em grande parte, reflexo dos embates históricos, militares, religiosos, etimológicos e jurídicos ocorridos nesses cinco séculos.

## A HISTÓRIA DAS FRONTEIRAS NO MUNDO

Até o final da Idade Média, o conceito de fronteira não tinha maior importância, pois os feudos eram distantes e separados por grandes porções de terras. Mesmo nos conflitos militares, normalmente, o exército agressor tinha que percorrer grandes distâncias para só então, ao aproximar-se dos limites do território a ser invadido, iniciar os combates.

A existência desses “espaços” entre os territórios ocupados era vista com bons olhos pelos governantes da época, principalmente, por-

---

4 *Época histórica ambientada na Europa que se estende do século V, marcado pelas Invasões Bárbaras, até o século XV, correspondente ao renascimento comercial e início do processo de urbanização*

5 *Nome dado pelos europeus à América, que era uma terra ainda desconhecida, nova em relação aos territórios já explorados: Europa, Ásia e África.*

6 *Definido de muitas formas, poderia ser sintetizado como uma instituição jurídica, social e politicamente organizada, ocupante de determinado território, regida por leis e dirigida por um governo soberano.*

que isolavam os reinos e impérios, dificultando possíveis invasões. Além disso, tratava-se de terras de pouco ou nenhum valor, geralmente não agricultáveis, desprovidas de riquezas minerais e habitadas por bandidos, aventureiros e desterrados.

No século XV, um dos marcos do final dessa época, é justamente o nascimento dos primeiros conglomerados urbanos. Tal fenômeno ocorreu com o surgimento dos burgos<sup>7</sup>.

Os arredores das sociedades feudais, centralizadoras e isoladas dentro de suas muralhas, passaram a atrair pessoas que, até então, não se submetiam às regras impostas pelos senhores feudais, quer por terem sido expulsos ou perseguidos em seus locais de origem, ou por viverem de forma nômade. Eram artesãos, artistas, pequenos criadores de animais que não pertenciam à nobreza ou ao clero, mas, tampouco, se sujeitavam ao regime de semi-escavidão reinante intramuros. Surgiu, assim, a figura dos burgueses (habitantes de burgos) que passaram a dominar as lides comerciais, a acumular riquezas e a ter grande influência política na combalida estrutura social feudal.

Com o desenvolvimento do comércio, não só os antigos feudos, próximos aos correspondentes burgos, passaram a consumir os produtos ali elaborados e disponibilizados, como também, surgiu uma vasta e intrincada rede de trocas de mercadorias entre as diversas regiões.

Esses interesses comerciais, aliados a origens históricas, hereditárias e étnicas comuns que aproximavam os governantes e habitantes de algumas regiões formaram as condições necessária para a criação de estados nacionais nos moldes conhecidos atualmente.

Com o agrupamento dos antigos feudos em impérios, reinos e nações cresceu a importância dos territórios por eles ocupados e, conseqüentemente, a idéia de cidadania daqueles que os habitavam.

---

<sup>7</sup> *Cidades comerciais surgidas no final da Idade Média nos arredores dos antigos feudos.*

O resultado dessa nova ordem foi a preocupação com a manutenção dos domínios territoriais e com o controle dos fluxos migratórios dos habitantes originários dos diferentes estados.

A organização dos estados passou a garantir direitos básicos aos seus moradores, agora cidadãos, vinculando-os, ainda mais aos seus locais de origem. Por outro lado, os mesmos direitos não eram reconhecidos aos originários de outros lugares.

Consolidaram-se as primeiras regras sobre fluxo de pessoas entre diferentes países. São normas que na maioria das vezes limitam o trânsito de cidadãos entre os territórios; de forma aberta, com proibições e penalizações; ou indiretamente, ao não reconhecer aos imigrantes direitos básicos à sobrevivência. Assim surgiu o modelo de controle de migração adotado naqueles tempos e que vigora, em grande parte, ainda nos dias de hoje, no continente europeu.

Todavia, nos séculos que se sucederam, foram os europeus que colonizaram a América, a África, a Ásia e a Oceania, aplicando modelos e conceitos bastante similares no que se refere ao controle das fronteiras dos estados colonizados.

## **A HISTÓRIA DAS FRONTEIRAS NO BRASIL**

No Brasil, após o descobrimento, as questões fronteiriças sempre foram tratadas pelo Império, ou seja, por Portugal, que não se preocupava com a circulação de pessoas e sim com a supremacia sobre os recursos naturais descobertos nas colônias, de modo a possibilitar a sua extração e envio para a Europa.

O principal objetivo dos colonizadores era o controle da maior extensão de território possível e, como a ocupação populacional de tais áreas ainda não era uma prioridade, pouco importava quem transitasse por elas, mas sim, a riqueza a ser explorada. Nesse sentido, inúmeras foram as disputas entre Portugal e Espanha pelo novo mundo.

Entretanto, apesar da ocorrência de algumas batalhas célebres, as divergências nos limites territoriais das colônias eram, normalmente, solucionadas através de tratados e convenções estabelecidas pelos colonizadores.

Provavelmente, entre muitos outros, o mais famoso desses acordos ficou conhecido como o Tratado de Tordesilhas, que dividia os territórios ultramarinos descobertos na América entre Portugal e Espanha, através de uma linha imaginária localizada a trezentas e setenta léguas a oeste do Arquipélago africano de Cabo Verde.

Devido à imensidão do território sul-americano e a total impossibilidade de demarcações e controles precisos, o tratado fracassou no que diz respeito à delimitação de território no interior do continente, apesar de ter sido bastante eficaz nas linhas litorâneas. Tal fato gerou uma fase de indefinições que prolongou-se até o ano de 1750, quando foi assinado o Tratado de Madri, que estabelecia novos critérios para as fronteiras.

Nesse contexto, eclodiram diversas divergências sobre os domínios territoriais, gerando dificuldades do Império português em manter íntegro o território brasileiro.

Tentativas de invasões holandesas e francesas, principalmente no nordeste brasileiro; impasses políticos em relação ao domínio dos territórios mais tarde conhecidos como Guianas e seculares questões fronteiriças envolvendo o sul do país e as terras do Plata sucederam-se na pauta de problemas militares e políticos da época.

Só após a pacificação dos conflitos e a demarcação efetiva das linhas divisórias é que as disputas pontuais e regionais em diversas localidades de fronteira foram intensificadas. Mesmo assim, a configuração dos limites territoriais do Brasil já se encontrava bem próxima da que conhecemos hoje.

As mais importantes das disputas de fronteiras enfrentadas pelo Brasil em seus quinhentos anos de história concentraram-se no extremo sul do país, e serão citadas a seguir.

## A HISTÓRIA DAS FRONTEIRAS NO MERCOSUL

A independência do Brasil e a fase do Império que a sucedeu foram marcadas fortemente por impasses no estabelecimento de limites territoriais no sul do país.

De todos, um dos mais destacados conflitos territoriais já enfrentados pelo Brasil foi o relativo à Cisplatina<sup>8</sup>. A anexação dessa província ao território do Império brasileiro foi breve, conturbada, mas decisiva na formação do território nacional.

Inconformados com o descaso da Espanha, que tinha perdido o interesse econômico sobre as colônias, e sentindo-se politicamente preteridos pelos argentinos no comando do Vice-Reino do Prata, os líderes uruguaios acabaram por aceitar a incorporação, em 1824, ao Império do Brasil.

A reação argentina não tardou e, insuflados pelas Províncias Unidas do Rio da Prata, a população cisplatina rebelou-se contra a anexação ao Brasil, travando batalhas localizadas e recusando submissão ao governo central brasileiro.

Pouco interessante economicamente e com uma população que não aceitava interferências externas em seus assuntos regionais, a Cisplatina constituía um problema para Brasil e Argentina.

Assim, em 1828, contando com a intermediação do governo inglês, foi assinada uma convenção de paz e criada a República Oriental do Uruguai, muito mais um alívio para os contendores do que, propriamente, uma perda a ser lamentada.

---

<sup>8</sup> *Província Cisplatina ou República Oriental era o nome pelo qual se conhecia a região situada mais ao sul do Brasil durante o período do Império. Incorporada ao território em 1821, jamais foi, de fato, parte do Brasil. A cultura e os costumes da população, trazidos das origens espanholas, não permitia a integração de seus habitantes ao resto do país. Entretanto, o Brasil fazia questão de manter o domínio sobre a região, pois estrategicamente, isso garantiria um isolamento maior em relação ao território da Argentina. Em 1828, o impasse foi solucionado pela independência da província, apoiada por Brasil e Argentina, formando o que passou a ser a República Oriental do Uruguai.*

Outro evento importante na consolidação das fronteiras brasileiras e que merece ser destacado é a Guerra do Paraguai<sup>9</sup>. A instabilidade política na recém criada República do Uruguai que, potencialmente, poderia recrudes- cer os conflitos com a Argentina, gerou preocupação no governo brasileiro. Portanto, houve interferência brasileira na política interna uruguaia e ela não passou despercebida. O Paraguai, que atravessava uma fase de grande pro- gresso econômico e buscava alçar-se a uma posição de hegemonia no conti- nente, desaprovou a atitude brasileira e declarou guerra ao Brasil.

A sangrenta guerra reuniu Brasil, Argentina e Uruguai lutan- do contra o Paraguai. Estima-se que algo ao redor de quinhentas mil pessoas, em ambos os lados, foram vitimadas pelos cinco anos de conflito. O Paraguai, que despontava como uma potência regional, foi praticamente destruído.

Com o final da guerra, os acordos que se seguiram foram decisi- vos para a fixação dos limites territoriais do Brasil com a nação vizinha.

## **REALIDADE MIGRATÓRIA BRASILEIRA NAS ÚLTIMAS DÉCADAS**

Ao analisar o Brasil no contexto dos países sul-americanos e confron- tar as informações obtidas por estatísticas e estudos dos últimos anos, pode-se notar uma alteração significativa no perfil dos fluxos migratórios registrados.

Se, até a segunda metade do século passado, os movimentos migrató- rios ultramar<sup>10</sup> eram preponderantes para a compreensão dos fenômenos de flutuação populacional da América Latina, a partir de então, fundamen- talmente desde os anos de 1970, nota-se claramente o incremento dos movimentos migratórios intra-regionais (VILLA e MARTINEZ, 2007).

---

9 *Maior conflito armado internacional ocorrido no continente americano. Iniciou-se em 1864 e durou pouco mais de cinco anos. A guerra envolveu a chamada Tríplice Aliança (Brasil, Argentina e Uruguai) de um lado, e o Paraguai de outro.*

10 *Movimentos migratórios ultramar foram aqueles registrados na América Latina, basicamente nos séculos XIX e XX, que consistiam na vinda de imigrantes, em geral europeus, em busca de melhores condições de vida. Nesse contingente destacam-se portugueses, espanhóis, italianos e japoneses.*

Antes, movidos pelas guerras e desemprego, europeus desembarcavam aos milhares no continente sul-americano. Todavia, já há algumas décadas, devido às seguidas crises econômicas e instabilidade política dos países do continente, a América do Sul deixou de ser o refúgio daqueles que buscavam a emigração como projeto de uma vida melhor.

Nesse conturbado contexto regional, nota-se uma nova realidade. O fluxo mais considerável de migrantes passa a ser o interno. Ou seja, movidos por fatores sociais, econômicos e políticos, sul-americanos passam a buscar condições melhores de vida nos países vizinhos.

Surge uma maior mobilidade populacional provocada pelos ciclos econômicos associados às construções de grandes obras, às atividades agrícolas e ao estabelecimento de zonas de livre circulação de mercadorias.

Tal tendência permanece nos dias de hoje e sua correta interpretação é peça fundamental para a construção de um “novo continente”. As idéias da integração econômica não se sustentam por si só, se não passarmos por um processo de integração social.

Considerando esse complexo espectro esse estudo trata especificamente o fenômeno migratório restrito à região do MERCOSUL.

## **A PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX**

Se os séculos XVIII e XIX foram especialmente conflagrados na fronteira sul do Brasil, o século XX trouxe uma inesperada, porém saudável mudança de atitude.

Tal transformação não se deveu ao eventual entendimento entre os países da região e diminuição das diferenças históricas entre Brasil e seus vizinhos, mas pela deflagração de conflitos internos, tanto aqui, quanto nos “rivais”, que monopolizaram as atenções dos governos e exércitos.

Com isso, as disputas pelas fronteiras ficaram relegadas ao segundo plano, o que acabou sendo vital para o estabelecimento dos limites territoriais tais quais os conhecemos hoje.

Esse período foi marcado por fortes ditaduras nos países da região, com exacerbação do nacionalismo, impulsionado por sentimentos revanchistas e preconceituosos, gerados pelas recentes guerras de fronteira, com feridas ainda não totalmente cicatrizadas. Nesse contexto, não é difícil imaginar que os fluxos migratórios entre os países que futuramente comporiam o MERCOSUL eram pífios.

O controle de fronteiras, reflexo das muitas guerras e das ditaduras militares, era realizado pelos exércitos, com presença ostensiva, e uma simples visita aos países vizinhos podia se transformar numa aventura de final incerto. Não havia legislações voltadas aos direitos dos imigrantes, o que desestimulava os fluxos de mão-de-obra, os intercâmbios esportivos e tecnológicos.

Pode-se atribuir a esse período histórico o enorme distanciamento entre o Brasil e os países fronteiriços. É bem verdade que, desde sempre, fatores como o idioma e as disputas territoriais teimavam em afastar os povos irmãos. Entretanto, a indiferença quanto aos demais povos da América do Sul acabou por se mostrar muito mais eficiente em afastar os países fronteiriços do que as guerras.

## **A SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX**

A primeira parte desse período, que compreende as décadas de 50, 60 e 70 trouxe poucas novidades nos campos políticos e sociais.

O Brasil continuou de costas para os seus vizinhos e a instabilidade política nos países da região continuou a alternar períodos de euforia nacionalista, golpes militares e ditaduras.

Por outro lado, surge nessa fase o que se poderia chamar de embrião das idéias integralistas na região. Tais idéias derivam, antes de tudo, de questões econômicas, estratégicas e de infra-estrutura.

Vários são os exemplos de iniciativas que acabaram, de uma forma ou de outra, por aproximar as economias dos países do bloco: construção da hidroelétrica de Itaipu e da Ponte da Amizade; estabelecimento de zonas francas, em cidades da fronteira com o Brasil, no Paraguai e Uruguai.

Além desses fatores, o processo de industrialização do Brasil e o crescimento das produções agrícolas, fundamentalmente no Brasil e na Argentina, aumentaram a interdependência entre as economias dos países, forçando o estabelecimento de relações comerciais mais fortes e seguras. Destarte, vieram os primeiros fluxos consideráveis de migrantes. Eram trabalhadores em busca de emprego nas grandes construções ou na lavoura.

Mas as leis e as políticas públicas não se adequaram à nova realidade nesse primeiro momento. O intercambio de mão-de-obra ainda era pequeno e as dificuldades legais para a contratação de estrangeiros faziam com que a grande maioria dos migrantes permanecesse em território estrangeiro de forma ilegal.

Somente a partir da década de 1980, com a consolidação das mudanças econômicas acima descritas, é que se notam os primeiros passos em busca da efetiva integração regional e as primeiras iniciativas com o intuito de facilitar o acesso de cidadãos entre os países do bloco.

A ida de brasileiros à Puerto Stroessner<sup>11</sup> (atual Ciudad del Este), fronteira do Paraguai com o Brasil; a Rivera ou ao Chuy, fron-

---

<sup>11</sup>Nome pelo qual foi rebatizada a cidade de Puerto Flor de Liz durante a ditadura militar do general paraguaio Alfredo Stroessner. A cidade, capital da Província do Alto Paraná, foi fundada em 1957. Em 1989 teve seu nome novamente alterado para Ciudad del Este, persistindo com tal denominação até hoje. Conta, atualmente, com cerca de trezentos e vinte mil habitantes.

teira do Uruguai com o Brasil, em busca de produtos eletrônicos mais baratos, passou a ser natural.

Na mesma medida, os ciclos de colheita das culturas da região passaram a ditar movimentações de trabalhadores rurais para cá ou para lá, de acordo com a época do ano. A drástica diminuição de terras cultiváveis disponíveis no Brasil também provocou uma corrida de pequenos e médios agricultores em busca de terras férteis e mais baratas, principalmente no Uruguai e no Paraguai.

A soma desses fatores acabou por forçar a inclusão, no processo de criação do Mercado Comum do Sul, de uma pauta social, além das questões econômicas e políticas até então priorizadas.

Apesar de discutido desde meados dos anos 60, somente em 1991, através do Tratado de Assunção<sup>12</sup>, surge o MERCOSUL nos padrões atuais. Sua efetiva constituição confunde-se com o momento de ebulição de todas essas questões sociais.

Desse modo, desde as primeiras reuniões formais do bloco, além de aspectos econômicos, aduaneiros, comerciais, estruturais; as questões envolvendo as populações dos países membros e sua circulação pelos territórios sempre teve papel destacado nas discussões.

Entretanto, dificuldades operacionais e entraves legais faziam com que a repercussão das decisões do grupo não chegasse ao dia-a-dia da população. Muitas das decisões tomadas, no que se referia a questões de controle de fronteira, não eram auto-aplicáveis, ou seja, apesar de serem consensuais entre os países, não podiam entrar em vigência imediata, por incompatibilidades com as leis locais.

---

<sup>12</sup>Marco inicial de criação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL. Consistiu em uma reunião, realizada na capital paraguaia, envolvendo representantes dos governos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e que culminou, em 26 de março de 1991, com a assinatura do documento que oficializou o bloco.

De qualquer forma, nessa fase surgem as primeiras normas que regulamentam e buscam facilitar a situação dos migrantes entre os países do bloco.

Anistias para migrantes ilegais, regularização de trabalhadores estrangeiros, isenção de vistos consulares e aumento do rol de documentos de viagem<sup>13</sup> aceitos foram alguns dos exemplos de iniciativas que visavam repercutir a integração no campo social.

## O SÉCULO XXI

A virada do milênio nos traz uma aceleração como nunca vista no processo de integração do MERCOSUL e, por conseguinte, nos planos de facilitação da circulação de pessoas entre os países que compõem o bloco.

Até então, toda e qualquer iniciativa no sentido de conjugar os esforços para desencadear um processo de crescimento e desenvolvimento conjunto dos países sul-americanos era vista como algo distante, muito mais afeito aos gabinetes governamentais do que, propriamente, à realidade da população.

Vários fatores colaboraram para essa mudança de paradigmas, dentre eles, a economia mundial que passou a crescer em padrões que não eram vistos há décadas; e a estabilidade política dos países da região, em especial de Brasil e Argentina, que aumentou a confiança internacional, gerando novos contatos comerciais e alavancando a economia.

Some-se a isso a abertura do mercado brasileiro, que até os anos 90 era um dos mais fechados do mundo, passando a estabele-

---

*13 O documento de viagem por excelência é o passaporte. Universalmente aceito, ele permite ao viajante ser admitido, atendidos outros requisitos legais, nos mais diversos países do mundo. No âmbito do MERCOSUL, foram adotadas medidas para permitir o trânsito de pessoas, entre os países do bloco, também mediante a apresentação de outros documentos, principalmente, a identidade civil.*

cer fortes vínculos comerciais com parceiros locais e estrangeiros. Apesar de tal abertura ter sido lançada ainda no século XX, o processo consolidou-se lentamente, chegando ao auge justamente com o crescimento econômico mundial e acabando por gerar um novo “milagre econômico”<sup>14</sup>.

Obviamente, o grande crescimento econômico das duas principais nações do MERCOSUL, aliado ao estabelecimento de novas e sólidas relações comerciais entre elas, multiplicou o trânsito de mercadorias e pessoas entre os dois países.

São criadas as primeiras “normas de facilitação”, ou seja, são incorporadas, aos ordenamentos jurídicos dos países, leis que asseguram direitos mútuos entre os cidadãos e, principalmente, entre os trabalhadores dos dois países, quando em território vizinho.

No cenário político, a ascensão ao poder de líderes fortemente identificados com a estratégia de crescimento conjunto dos países sul-americanos favorece, sobremaneira, as iniciativas integralistas.

*“No âmbito do MERCOSUL, o presidente Lula e sua política externa parecem dirigir-se no sentido do fortalecimento do bloco de integração; na conjuntura que tem Kirchner na Argentina – país rival, mas também aliado –, a estratégia política parece favorecer um maior dinamismo e um relativo avanço nas políticas sociais que envolvem diretamente os que se movimentam internamente entre os países do bloco, quer com mudanças de residência, ou retornos de situações precárias anteriores, quer como circularidade, com dupla residência, ou permanências temporárias, quer ainda como ilegalidade, clandestinidade, de famílias ou individualmente, com o aumento da participação das mulheres, entre outras características.”*  
(PATARRA e BAENINGER, 2006, p. 84)

Pode-se notar que os aspectos econômicos e políticos impulsionam, na atualidade, os ideais de integração. Nesse contexto, desenha-se para os próximos anos, uma aproximação ainda maior dos países do bloco.

---

<sup>14</sup>Milagre econômico é a denominação adotada no Brasil para designar períodos de excepcional crescimento econômico. A mais famosa dessas fases ocorreu entre os anos de 1969 e 1973, durante o auge da ditadura militar brasileira. Hoje, teorias revisionistas reputam tal fenômeno muito mais ao marketing criado pela ditadura da época, do que, propriamente, a um crescimento econômico efetivo.

## CONCLUSÃO

O surgimento da idéia de fronteira está intimamente ligado à cobiça e ao domínio das riquezas. Apenas num segundo momento é que a separação das populações, dentro de um determinado território delimitado, passou a ser fator relevante.

Ao cercarem e apoderarem-se de seus domínios econômicos, os estados acabaram por criar e separar as suas populações, cada uma com sua cultura e características próprias, gerando a idéia de nação.

Nesse contexto, a rivalidade e a desconfiança mútua eram formas bastante utilizadas pelos estados para afastar os interesses estrangeiros de seus territórios e, por conseqüência, de suas riquezas.

Há poucas décadas, por questões políticas e econômicas, o fluxo migratório, mesmo entre países de uma mesma região geográfica, poderia ser extremamente difícil, por vezes, impossível. Hoje, a realidade que se busca é diametralmente oposta, isso é, integração é a palavra da moda.

As guerras de fronteira, apesar de sua extrema importância histórica, não passam de objetos antiquados expostos nos acervos dos museus, não fazendo mais qualquer sentido para os filhos das novas gerações.

Assim, na esteira da nova ordem mundial e das idéias de integração regional vigente, sobretudo na Europa, surgiu o MERCOSUL. O Tratado de Assunção representou o marco que dividiu, em antes e depois, as idéias de território e de fronteira reinantes na América do Sul.

Mesmo que insipiente na primeira década de vigência, o acordo de integração regional dos países sul-americanos direciona, de modo lento, porém inexorável, para a flexibilização total dos controles migratórios nas fronteiras do bloco.

Os primeiros passos para compatibilizar as legislações dos países envolvidos entre si, e em relação ao contexto integralista, já estão sendo trilhados. Facilitação do trânsito de pessoas, isenções da apresentação de passaportes e de vistos consulares, acordos bilaterais e multilaterais de residência são alguns dos bons exemplos de medidas práticas que apontam para essa nova realidade.

Mas até que ponto a ânsia de integrar os países da região e os esforços dos governos, por si só, serão suficientes para a solução dos problemas migratórios tradicionais e que insistem em assombrar as populações locais?

O trânsito indiscriminado e incontrolável dos fronteiriços, a migração ilegal, a exploração de trabalho semi-escravo dos exilados econômicos e as desigualdades sociais são fatores extremamente relevantes e que podem colocar em risco o processo de integração.

Nesse cenário a Polícia Federal atua como o órgão governamental brasileiro incumbido constitucional e legalmente do controle migratório nas fronteiras brasileiras.

Instalações precárias e desgastadas; servidores sem qualquer identificação com as regiões nas quais estão lotados; procedimentos inadequados e ultrapassados, e carência crônica de pessoal são realidades do dia-a-dia dos policiais federais que realizam essa árdua e desgastante tarefa.

Há décadas as fronteiras brasileiras viraram “território de ninguém”, nos quais somente os cidadãos brasileiros e estrangeiros que assim desejam se submetem aos procedimentos migratórios legais, o que, obviamente, é um convite à ilegalidade e à clandestinidade.

Difícil imaginar as conseqüências catastróficas que poderiam advir da abertura das fronteiras brasileiras, defendida por alguns integralistas mais ferrenhos, considerando que o Brasil jamais conseguiu controlar efetivamente as próprias fronteiras.

O que parecia a redenção do controle de fronteiras brasileiras, o PROMASP, já é questionado em certos setores governamentais que

entendem, erradamente, que a integração regional traz como corolário a não realização de fiscalização migratória dos cidadãos do MERCOSUL que cruzem os limites entre os países do bloco.

Algumas autoridades não entendem que a idéia de integração regional, na medida em que se possa facilitar e aceitar o livre trânsito dos nacionais do bloco, desde que todos sejam devidamente registrados, fiscalizados e admitidos no território no qual pretendam ingressar, não exclui a idéia de controle de fronteiras.

A diminuição das exigências recíprocas para a migração entre os membros da comunidade não pressupõe a abertura de fronteiras, sob pena da instalação do caos. Do contrário, como coibir à perigosa e súbita possibilidade de mobilidade daqueles que pretendessem agir ilegalmente?

Estaria criada a “área de livre circulação criminosa”, na qual os criminosos de um país poderiam, facilmente, variar suas atividades, agindo nos territórios vizinhos livremente, além de utilizar as terras estrangeiras como refúgio, sempre que fosse necessário.

O aumento do rigor no controle de fronteiras não dificultaria a integração regional proposta pelo MERCOSUL. O controle da movimentação migratória nos limites territoriais de um estado é aspecto pertinente a sua própria soberania e em nada afeta os acordos de integração. O controle das fronteiras brasileiras, se bem realizado, mais do que uma demonstração de poder, configurará garantia de tranqüilidade para toda a comunidade, inclusive para os demais países do bloco.

A não adoção de um controle de fronteiras rigoroso facilita a transnacionalização da criminalidade organizada. A idéia de “abertura de fronteiras” é extremamente perigosa, pois poderia facilitar a reunião de organizações criminosas de diversos países, criando verdadeiras multinacionais do crime. O anacronismo e vulnerabilidade das legislações penais dos países do bloco incentivam a impunidade. Some-se a isso graves fatores de desigualdade e desintegração social e teremos sociedades corruptas, violentas e individualistas como as nossas. Possibilitar a livre circulação de pessoas, incluindo criminosos, entre os países da região, dificultaria, ainda mais, a responsabilização penal dos infratores.

Mais absurda ainda se afigura a proposta quando percebemos a não harmonização das legislações penais no MERCOSUL. Não é possível caminhar no campo da solução de questões básicas da integração legal e penal, como por exemplo, a simplificação dos processos de extradição, como podemos falar em livre circulação de pessoas?

Por fim, a implantação de um efetivo controle de fronteiras e a integração regional no âmbito do MERCOSUL são planos incompatíveis?

Aqui reside a questão nevrálgica do presente trabalho e, data venia, sua razão de existir. Como já mencionado, os novos ventos da política externa regional e mundial apresentaram o fenômeno da integração regional em blocos econômicos e sociais. A América do Sul não poderia ficar alheia a tais fenômenos e, em razão disso, o MERCOSUL foi a consequência lógica desses processos.

Simultaneamente, o governo brasileiro, por meio de um projeto encabeçado pela Polícia Federal, buscou, pela primeira vez na história, tornar efetivo e eficiente o controle de movimentação migratória nas fronteiras brasileiras.

Não há incoerência. A integração regional é um processo inexorável e irreversível. Sob todos os aspectos, é louvável que, enfim, os países da América do Sul; de história, cultura e etimologias tão similares, tenham decidido unir forças para enfrentar os desafios internacionais do terceiro milênio.

Por outro lado, não era mais concebível o total descaso das autoridades com as fronteiras do Brasil. O país sempre foi tratado como “paraíso da impunidade”, justamente pela facilidade de acesso e pelo descontrole de seus limites territoriais e de seus movimentos migratórios.

O PROMASP é a solução de tudo isso. Ágil, eficiente e moderno tem tudo para possibilitar ao Brasil e às autoridades brasileiras o controle das fronteiras e dos fluxos de entrada e saída de pessoas no território nacional.

O melhor controle de fronteiras possível, equiparado com os melhores do mundo e, por outro lado, a integração de um bloco regional forte, unido e coerente com os anseios das populações locais são duas coisas compatíveis.

Essa é a receita: cuidar das nossas fronteiras como nação soberana e, ao mesmo tempo, liderar o MERCOSUL no caminho do crescimento econômico e social tão almejados e tão importantes para a população brasileira e para a inserção do Brasil em lugar de destaque no cenário político mundial.

*FÁBIO RICARDO HEGENBART BUENO*

*Agente de Polícia Federal há mais de dez anos, formado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, pós-graduado em Execução de Políticas de Segurança Pública pela Academia Nacional de Polícia.*

*E-mail: fabio.frhb@dpf.gov.br*

## **ABSTRACT**

This paper presents a historical briefing on the emergence of the concept of national borders. It analyses different aspects which influence the task of controlling the borders and the flow of people between distinct countries. What actions are being taken to face the apparent incongruence there are between the increasing efforts of countries of the South-Cone Market towards cross-nation integration and the needs of the Brazilian government regarding the efficient and effective control of its borders. Although economic, political and social wills might justify the increase that is seen in multilateral interchange in Latin America, the internationalization of criminal organizations, on the other hand, demands that modern States take control of their borders, backed by accurate and up-to-date information about whoever enters or leaves their territories. Analyzing the gathered data it's possible to say that migratory control in the Brazilian southern-borders has always been performed in a precarious fashion. But is it possible to implement such an effective control without hampering the process of integration with the other countries of the Silver Plate region?

**KEYWORDS:** Emergence of borders. Multilateral relations. South-Cone Market - MERCOSUL. Regional integration. Border control. Migratory flows.

## REFERÊNCIAS

- ARMITAGE, John. *História do Brasil, desde a chegada da real família de Bragança, em 1808, até a abdicação do imperador D. Pedro I, em 1831*. Typ. Imp. e Const. de Villeneuve e Comp., Rio de Janeiro, 1837.
- AUTORES DIVERSOS. *Almanaque Abril 2007*. 33ª. Editora Abril, São Paulo, 2007.
- BRASIL. Congresso Nacional. Decreto n°. 840, de 1993. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, de 22 de junho de 1993.
- BRASIL. Congresso Nacional. Decreto n°. 3.574, de 2000. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, de 23 de agosto de 2000.
- BRASIL. Congresso Nacional. Decreto n°. 5.537, de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, de 13 de setembro de 2005.
- BRASIL. Congresso Nacional. Decreto n°. 5.541, de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, de 19 de setembro de 2005.
- BRASIL. Congresso Nacional. Decreto n°. 31.536, de 1952. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, de 03 de outubro de 1952.
- BRASIL. Congresso Nacional. Decreto n°. 86.715, de 1981. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, de 10 de dezembro de 1981.
- BRASIL. Congresso Nacional. Decreto-Lei n°. 3.090, de 1941. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, de 04 de março de 1941.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei n°. 6.815, de 1980. Estatuto do Estrangeiro. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, de 19 de agosto de 1980.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, 2007.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *500 anos de povoamento*. Rio de Janeiro, 2000.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Anuário Estatístico*. Brasília, DF, 2006.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Anuário Estatístico*. Brasília, DF, 2007.
- BUENO, Eduardo. *Capitães do Brasil*. Editora Objetiva, São Paulo, 2006.
- EGLER, Claudio. MERCOSUL: Um Território em Construção? *Ciência e Cultura*, São Paulo, 2006, vol. 58, n°. 01.
- MAIA, Jayme de Mariz. *Economia Internacional e Comércio Exterior*. Editora Atlas, São

- Paulo, 2006.
- MERCOSUL. Grupo Mercado Comum. *Resolução nº. 44, de 03 de agosto de 1994*. Disponível em <<http://www.mercosur.int/msweb>>. Acesso em: 20 de outubro de 2008.
- MERCOSUL. Grupo Mercado Comum. *Resolução nº. 75, de 10 de outubro de 1996*. Disponível em <[http://www.mininterior.gov.ar/migraciones/inter\\_.pdf/DocumentosCadaEstadoParteHabilitanTransito.pdf](http://www.mininterior.gov.ar/migraciones/inter_.pdf/DocumentosCadaEstadoParteHabilitanTransito.pdf)>. Acesso em: 20 de outubro de 2008.
- MERCOSUL. *Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991*. Disponível em <[http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/tratado\\_de\\_assuncao.htm](http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/tratado_de_assuncao.htm)>. Acesso em: 20 de outubro de 2008.
- PATARRA, Neide L.; BAENINGER, Rosana. *Mobilidade Espacial da População no MERCOSUL – Metrôpoles e Fronteiras*. Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, São Paulo, 2006. Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano/vol. 21, número 060.
- SABBATINI, R. *Multilateralismo, Regionalismo e o MERCOSUL*. Porto Alegre, 2001, Indicadores Econômicos FEE.
- SINGER, Paul. O Milagre Brasileiro - Causas e Conseqüências. *Caderno Cebrap*, nº 6, São Paulo, 1972.
- SOUSA, Rainer. *Feudalismo*. Disponível em <[www.brasilecola.com/historiag](http://www.brasilecola.com/historiag)>. Acesso em: 20/10/2008.
- SILVA, Alfredo P.M. *Os Generais do Exército Brasileiro, 1822 a 1839*. Rio de Janeiro, M. Orosco & Co., 1906.
- VILLA, M; MARTÍNEZ, J. “Tendencias e Patrones de la Migración Internacional en América Latina y Caribe”. *Simpósio sobre migraciones internacionales en las Américas*, Costa Rica, 2007