

Modelo brasileiro de faixa de fronteira: um imperativo estratégico a ser mantido ou uma concepção ultrapassada?*

Gustavo de Souza Abreu**

O Congresso Nacional, os ministérios da Defesa, da Integração Nacional e do Desenvolvimento Agrário, a Casa Civil, as Forças Armadas, a AGU, prefeitos de municípios fronteiriços, movimentos ambientalistas e sociais, setores acadêmicos e outros órgãos interessados apresentam visões diferentes acerca do tema. Alguns procuram justificar a absoluta necessidade da manutenção da faixa e, em alguns casos, até mesmo ampliá-la. Na linha oposta, outros setores buscam a sua redução, especialmente na região Sul do país; com posicionamentos mais radicais sugerindo até mesmo a sua eliminação. A questão é multidisciplinar, extrapolando, não raro, as duas vertentes clássicas de segurança e desenvolvimento que encerram a concepção estratégica da faixa de fronteira do Brasil.

Introdução

A partir de meados de 2005, com a divulgação da aquisição de grandes espaços de terras rurais por empresas estrangeiras — notadamente no Rio Grande do Sul, para o plantio de eucaliptos destinado à produção de celulose —, acirrou-se o debate nacional acerca da necessidade de manutenção de uma *faixa de fronteira* no formato existente no Brasil.

Questão Fundiária — Compra de terras por múlti no Rio Grande do Sul reabre debate sobre fronteiras.

Um projeto da multinacional sueco-filandesa

Stora Enso, que quer adquirir 120 mil hectares de terras para plantar eucaliptos em 11 municípios do Rio Grande Sul, gera polêmicas entre os gaúchos desde que foi anunciado, em outubro de 2005, e acaba de provocar a abertura de um debate nacional sobre mudanças na Lei de Fronteiras, estabelecida em maio de 1979, como parte da doutrina de segurança nacional vigente à época.

(Extrato da reportagem do jornalista Elder Gliari, *O Estado de São Paulo*, 04/03/2008)

Apesar das finalidades de alto alcance estratégico que fundamentam o modelo faixa de fronteira historicamente adotado pelo Brasil, a legislação que regra o assunto é, curiosamente, questionada e frequentemente responsabilizada pela inibição do desenvolvimento regio-

* Colaboração do autor.

** O autor é Coronel de Infantaria e de Estado-Maior.

nal, particularmente na região Sul do Brasil. Por outro lado, a Defesa e outros órgãos que instrumentalizam a racionalidade do Estado, além de importantes setores acadêmicos e movimentos ambientalistas, consideram a manutenção dessa experiência nacional absolutamente necessária à segurança do território e, concomitantemente, ao desenvolvimento das ermas regiões abrangidas pela faixa, além de constituir importante instrumento para coibir a ação depredadora do meio ambiente empreendida por empresas multinacionais descompromissadas com as populações locais.

Assim, é relevante o seguinte questionamento quanto à faixa de fronteira nacional: os imperativos de segurança e desenvolvimento continuam atuais e necessários ao Brasil? Ou: não seriam os imperativos de segurança e desenvolvimento uma concepção ultrapassada para o Brasil de hoje?

Este ensaio analisa a questão sob diferentes perspectivas, apresentando argumentos favoráveis e contrários ao modelo faixa de fronteira adotado no Brasil, concluindo se deve ou não este instituto ser mantido como imperativo estratégico nacional.

Faixas de fronteira no Brasil e no Mundo

Breve histórico

O conceito de faixa de fronteira evoluiu ao longo da História da consolidação do Estado brasileiro. Tal situação é caracterizada pelas sucessivas referências ao termo, constante de todas as constituições federais brasileiras.

Em 1850, com a promulgação da Lei de Terras do Império, foi estabelecida uma faixa de 66km que visava ao estabelecimento de colônias militares para a preservação das fronteiras nacionais, ainda não totalmente definidas. A primeira Constituição da República, de

1891, recepcionou a Lei de Terras, mantendo a largura de 66km. Nos termos da Carta Magna de então, todas as terras devolutas dentro dessa faixa eram de domínio da União, ao passo que as demais seriam de domínio dos respectivos estados.

A Constituição Federal de 1934 criou uma *faixa de segurança nacional*, com 100km de largura, englobando a faixa de fronteira, e proibiu que os estados concedessem títulos de terra nessa faixa sem a anuência do Conselho Superior de Segurança Nacional.

Na Constituição de 1937, a *faixa de segurança nacional* foi alargada até 150km, mantendo a faixa de fronteira nos 66km originais para fins de concessão de títulos e limites de terras.

A Constituição de 1946 não fixou uma dimensão de largura para a faixa de fronteira, mas considerou o conceito de área de interesse da Segurança Nacional, que seria posteriormente regrado pela Lei nº 2.597, de 1955, a qual dispôs sobre as zonas indispensáveis à defesa do país. Operou-se, então, a transferência de domínio dos estados para a União das terras devolutas situadas na faixa entre 66 e 150km, consolidando-se a largura de 150km da dimensão da faixa, sem subdivisões. Também foi estabelecido o limite máximo de dez mil hectares para a titulação de terras devolutas para a privatização de terras.

A Constituição de 1967 manteve essa disposição, sendo o assunto regulado pelo Decreto-Lei nº 1.135, de 1970. Posteriormente esse decreto-lei foi alterado pela Lei 6.634, de 1979, e regulamentada pelo Decreto 85.064, de 26 de agosto de 1980, ambos em plena vigência.

A Constituição de 1988 recepcionou a Lei 6.634/79, regulamentada pelo Decreto 85.064/80. Assim, vige no Brasil o conceito de faixa de fronteira com a dimensão fixada em 150km.

O modelo faixa de fronteira adotado pelo Brasil

Em linhas gerais, a faixa de fronteira do Brasil compreende um espaço interno de 150km de largura, paralelo à linha divisória terrestre do território nacional, considerada constitucionalmente área indispensável à segurança do território nacional (Art. 20 da Constituição Federal de 1988), onde é vedada, sem o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional — representado pela sua Secretaria-Executiva, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) — a prática de atos referentes à concessão e à alienação de terras rurais, à abertura de vias internacionais, à instalação de meios de comunicação, à construção de pontes e campos de pouso, à mineração, ao estabelecimento de indústrias de interesse da segurança nacional (Lei 6.634/79).

Com cerca de 10 milhões de habitantes, representa 27% do território nacional, inclui 588 municípios em 11 estados e faz fronteira com 10 países.

Ainda que não esteja explicitamente caracterizada nos dispositivos legais, a filosofia do modelo brasileiro de faixa de fronteira contempla, por um lado, a preocupação com a segurança nacional e, por outro, a intenção de levar o desenvolvimento às regiões mais afastadas dos centros do poder. Segurança e desenvolvimento constituem um binômio cuja dinâmica se estabelece, idealmente, por via da integração das regiões abrangidas ao núcleo central do país. Trata-se de experiência, se não ímpar, muito própria do Brasil, qual seja, a de definir em lei um espaço físico e nele aplicar um regime jurídico especial,

voltado tanto para a segurança territorial quanto para o desenvolvimento.

Entretanto, verifica-se que a intenção estratégica de integrar as localidades mais afastadas do núcleo central (políticas de desenvolvimento) e proteger o território nacional de ameaças externas (políticas de segurança) nem sempre resulta em medidas concretas que efetivamente favoreçam essas vertentes. Não raro, essas



A faixa de fronteira do Brasil

Fonte: GRUPO RETIS/IGEO/UFRJ (www.igeo.ufrj.br/fronteiras)

políticas não são compreendidas pela sociedade, particularmente pelas populações que habitam os municípios fronteiriços as quais se consideram esquecidas pelos governos estaduais e federal, razão pela qual buscam a aproximação com suas correspondentes do outro lado da fronteira, constituindo as chamadas cidades-gêmeas.

Faixas de fronteira no Mundo

Em todo o Mundo, os países utilizam o conceito *linha de fronteira* contido no Direito Internacional Público para delimitação de seus

territórios, mediante tratados e acertos diplomáticos. A maioria deles, no entanto, não utiliza a figura jurídica faixa de fronteira do modo que historicamente se fez no Brasil; ou, quando o fazem, visam à determinada circunstância, limitada no tempo e no espaço abrangido, com o intuito de atender pontualmente questões econômicas, fundiárias, trabalhistas e/ou de segurança. Entretanto, esses países dispõem de outros mecanismos legais que possibilitam ao Estado manter o constante “olhar estratégico” nas áreas próximas aos seus limites territoriais. Por outro lado, alguns países da América do Sul se ressentem de não disporem de uma faixa de fronteira nos moldes do Brasil e têm procurado enrijecer mais as regras, particularmente nas transações com imóveis rurais por estrangeiros.

Dependendo das características históricas e geográficas e das políticas vigentes em alguns países, leis específicas dispõem que, mesmo em tempo de paz, os órgãos de defesa podem estabelecer critérios e acessar dados que interessem à segurança nacional para a fundamentação de seus planos de campanha. Em caso de guerra, os aparatos de defesa podem ser ativados com presteza, e os meios mobilizados para atender à contingência. A Lei de Fronteiras (6.634/79) é um dos poucos dispositivos que permitem ao Estado manter controle, mínimo que seja, nessa área considerada na Constituição Federal como indispensável à segurança do território nacional.

Legislação brasileira

Da Constituição Federal de 1988, têm-se (extratos com destaques do autor):

Art. 20 – São bens da União:

§ 2º – A faixa de até 150km de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada faixa de fronteira, é considerada fundamen-

tal para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Art. 91 – O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático (...).

§ 1º – Compete ao Conselho de Defesa Nacional:

III – propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo;

A Lei 6.634/79, recepcionada pela CF/88, dispõe especificamente sobre faixa de fronteira. De mais relevante para o fim deste estudo, fixa a dimensão da faixa em 150km e condiciona certas atividades ao assentimento prévio do CDN, especialmente as que se seguem:

I – alienação e concessão de terras públicas, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens;

II – construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;

III – estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, assim relacionadas em decreto do Poder Executivo.

IV – instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades:

a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração;

b) colonização e loteamento rurais;

V – transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio,

da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel; e

VI – participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural.

(transcrição do Art. 2º da Lei 6.634/79)

A Lei 5.709/71 regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, sendo referenciada na Lei 6.634/79.

A Lei 8.679/93 dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, remetendo à Lei 5.709/71 no caso de estrangeiros.

O Decreto 85.064/80 regulamenta a Lei 6.634/79. Trata das seguintes matérias: alienação e concessão de terras públicas, colonização e loteamentos rurais, serviços de radiodifusão, atividades de mineração, transações com imóveis rurais envolvendo estrangeiros, participação de estrangeiros em pessoa jurídica brasileira e auxílio financeiro aos municípios de fronteira.

Síntese dos pensamentos acerca do modelo brasileiro

Com os possíveis erros inerentes a qualquer simplificação teórica — nesse caso necessária diante da amplitude da polêmica que o tema gera e a finalidade do presente ensaio — sejam assumidas as duas linhas de argumentação que norteiam os setores contrários e a favor da manutenção da faixa de fronteira.

Pensamento contrário ao modelo faixa de fronteira

Em linhas gerais, os argumentos contrários apresentam-se sob uma perspectiva racio-

nalista, idealista, visualizando um mundo *kantiano* de paz e cooperação no qual os conflitos tendem a ser cada vez menores, substituídos pela competição dos mercados com regras conciliadoras.

Diante de um mundo globalizado pós-Guerra Fria, as fronteiras passaram a constituir *loci* de aproximação entre os povos, e não, como outrora, de separação e afastamento. Quanto às políticas de incentivo governamentais, existem meios muito mais eficientes de gestão dos recursos públicos com destinação aos municípios fronteiriços que os concebidos historicamente pelo Governo Federal. Os modelos adotados em vez de promover o desenvolvimento acabam por inibi-lo. Dispositivos legais que tratam de questões fundiárias e de empresas nacionais e estrangeiras são anacrônicos e desestimulam investimentos, principalmente estrangeiros.

Quanto à finalidade do modelo para atender à segurança nacional, trata-se de uma concepção “militarista”, baseada em leis concebidas no regime militar com a visão de um mundo conflitivo que não mais existe. O Mercosul e outras iniciativas regionais eliminaram qualquer tipo de ameaça à soberania e a necessidade de maiores controles, tal e qual ocorre hoje na União Europeia cujos membros aboliram as faixas de fronteira.

A postura extrema desse pensamento apenas enxerga os ganhos econômicos e desconsidera a necessidade de maiores preocupações e gastos com segurança.

Pensamento favorável à manutenção da faixa de fronteira

Os argumentos a favor da manutenção da faixa de fronteira apresentam-se sob uma perspectiva realista, de um mundo ainda em conflito, não propriamente *hobbesiano*. O interesse

nacional está em primeiro plano, e as iniciativas de aproximação entre os Estados são estimuladas, mas tratadas com a devida cautela.

A faixa de fronteira é vista como uma dimensão territorial necessária à manutenção do “olhar estratégico” do Estado. Quanto à promoção do desenvolvimento, as políticas de incentivo do Governo Federal são necessárias à maioria dos municípios, crescendo de importância à medida que se afastam do Sul do país e tendem para o extremo Norte. A aquisição de grandes extensões de terras públicas e a instalação de empresas de capital de maioria estrangeiro e de algumas indústrias sensíveis, a despeito de qualquer argumento, devem passar pelo crivo do Estado, especialmente por conterem ameaças potenciais ao interesse nacional e ao meio ambiente. Não obstante a constatação de que o mundo globalizado apresenta uma tendência inescapável de aproximação entre os povos, impulsionado pelo motor da economia, existem ameaças, de difícil percepção, incluindo a questão do meio ambiente, que estão presentes e podem comprometer a soberania nacional, especialmente no espaço regional sul-americano, pleno de tensões latentes.

A postura extrema dessa concepção avalia a segurança como requisito *sine qua non* do desenvolvimento, sendo a cooperação econômica e social entre países vizinhos uma decorrência natural daquela condição.

Políticas de controle e de incentivo

“Políticas de controle” e “políticas de incentivo” são termos genéricos e simplificados, visando facilitar a compreensão da temática, não encontrando, necessariamente, correspondência na terminologia oficial.

Conforme explicado anteriormente, segurança e desenvolvimento na faixa de fronteira

constituem um binômio cuja dinâmica se estabelece, idealmente, por via da integração das regiões abrangidas ao núcleo central do país.

A um só tempo o Estado estabelece mecanismos de controle — políticas de controle — visando à segurança e cria mecanismos de incentivo — políticas de incentivo — com vistas ao desenvolvimento; ambas aplicadas concomitantemente. As ações governamentais levadas a efeito nem sempre são concorrentes e não raro conflitantes, gerando por vezes, o efeito contrário.

Políticas de controle

As políticas de controle, por intermédio de seus mecanismos definidos em lei, visam, em última análise, à segurança do Estado, não se restringindo unicamente à sua defesa territorial. Ao limitar a aquisição de grandes extensões de terras rurais por estrangeiros na faixa, por exemplo, não só ocorre a preocupação com preservação com a segurança como também com a proteção aos empreendedores nacionais.

Como visto anteriormente, cabe ao CDN, por intermédio de sua Secretaria-Executiva (SE-CDN) propor critérios e condições para o estabelecimento de certos atos e atividades na faixa de fronteira, vedando aqueles que não cumprem as condições estabelecidas. Quando se faz necessário, a SE-CDN consulta outros órgãos do CDN. Uma vez observada a legalidade dos processos e em não havendo restrições nas avaliações dos órgãos técnicos competentes (MCT, Incra, Ibama, DNPM, Dentel etc), o assentimento prévio é concedido.

Sendo o CDN órgão de consulta do presidente da República nos assuntos relacionados à soberania nacional, especialmente na faixa de fronteira, podem ocorrer restrições ou assessoramento ao presidente quanto à inconveniência de certas atividades ou atos pretendidos,

tendo em vista o interesse nacional, podendo evidentemente frustrar empreendimentos.

Os critérios e condições estabelecidos pelo CDN permitem ao Estado brasileiro manter o “olhar estratégico” sobre questões que podem afetar os interesses nacionais na fronteira, especialmente as relacionadas à mineração, telecomunicações, alienação de terras rurais e florestas públicas, as quais têm um tratamento especial quanto a concessões, estabelecimento e uso por pessoas físicas e empresas, nacionais e estrangeiras.

A obrigatoriedade de pessoas e empresas, naqueles atos e atividades, submeterem seus projetos situados na faixa de 150km ao assentimento prévio do CDN propicia a construção de importante ferramenta para os planejamentos operacionais da Defesa e das Forças Armadas. Ao analisar os processos de assentimento, a SE-CDN coleta e constitui grande banco de dados estratégicos integrados, com registros georreferenciados. Outros órgãos de Estado também podem valer-se dessa ferramenta.

No caso particular do Rio Grande do Sul, o movimento ambientalista é radicalmente contrário à redução da faixa. Não exatamente pelas razões da Defesa, mas sob o viés da preservação ambiental. O movimento considera que a faixa de fronteira é o único controle legal que ainda pode impedir o avanço das indústrias multinacionais de celulose e outras danosas aos projetos de desenvolvimento sustentável. Conforme se registrou no *Seminário sobre faixa de fronteira* (Porto Alegre, 21 de julho de 2008), diversos órgãos ligados ao meio ambiente, mediante apresentação de estudos técnicos, argumentaram que se grandes extensões de terra forem destinadas ao plantio do eucalipto na faixa de fronteira, prejuízos ambientais incalculáveis advirão diante da diminuição do potencial hídrico do Aquífero Guarani. Nesse semi-

nário, uma especialista em meio ambiente, representando o Uruguai e a Argentina — países que não dispõem de faixa de fronteira — apresentou um estudo em que constam danos causados pelas “papeleiras” em regiões contíguas à fronteira brasileira.

Para os setores contrários à faixa de fronteira, a dimensão é considerada excessiva. Alguns políticos, por meio de propostas de emenda constitucional (PEC) e projetos de lei (PL) procuram reduzi-la e até mesmo extingui-la (em 2008 tramitam pelo menos duas PEC e cinco PL no Congresso Nacional tratando do tema).

Também prefeitos e setores empresariais da região Sul do país são favoráveis à redução, sob o argumento de que a existência da faixa na dimensão fixada desencoraja o investimento.

A fixação da faixa de fronteira em 150km encontra-se em descompasso com a realidade internacional. Vivemos o tempo da integração regional e da construção de blocos econômicos. O tecido mais sensível para que se apliquem tais dinâmicas é, em verdade, a faixa de fronteira, que hoje se vê engessada e relegada economicamente à hipossuficiência, diante da legislação que ora pretendemos atualizar. [texto extraído da Justificação da PEC 049/06, Senador Sérgio Zambiasi (PTB/RS)]

Para os defensores da manutenção da faixa de fronteira, esses mecanismos definidos em lei são absolutamente necessários ao exercício da soberania. O Estado deve dispor de capacidade de atuação permanente na maior dimensão possível, sendo os 150km considerados adequados ao emprego de seus instrumentos, especialmente na Amazônia.

Não é a sujeição ao assentimento prévio do CDN e a pareceres de órgãos especializados

que 'engessa e relega economicamente à hipossuficiência' a faixa de fronteira. Admite-se que o rito burocrático é lento e dificulta a agilidade dos processos, mas não pode servir de argumento para o desprezo aos imperativos da segurança nacional. A gestão do trâmite para torná-lo mais ágil e a legalidade dos atos e atividades é que deve ser a meta a ser alcançada para a solução do impasse.

[Exposição do Autor representando o Ministério da Defesa no *Seminário sobre faixa de fronteira*, Porto Alegre, 21 Jul 2008, contrária à Justificação da PEC 049/06]

Políticas de incentivo

A vertente do desenvolvimento do modelo brasileiro de faixa de fronteira é materializada por incentivos do Governo Federal, seja mediante programas de desenvolvimento seja gerindo a questão das terras rurais da União, mediante alienações e concessões. O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) do Ministério da Integração Nacional (MI) é o exemplo mais evidente das políticas de incentivo.

O Estado emprega inclusive seu braço armado para incentivar o desenvolvimento. A Defesa "alimenta" este ao cooperar efetivamente com as denominadas ações subsidiárias das Forças Armadas atribuídas pela Constituição Federal. Pelo texto constitucional, cabe-lhes também cooperar com o desenvolvimento nacional e a Defesa Civil. Essas ações são efetivamente concretizadas, na faixa de fronteira, em ações como o Programa Calha Norte, Projeto Rondon, ações cívico-sociais, ação da Engenharia do Exército, Correio Aéreo Nacional, o sentido da "colonização" empreendida pelos pelotões especiais de fronteira do Exército na Amazônia e outras tantos empreendimentos, além da intensa cooperação com outros órgãos.

Implementar ações para desenvolver e integrar a Região Amazônica, com apoio da sociedade, visando, em especial, ao desenvolvimento e à vivificação da faixa de fronteira. (Diretrizes da Política de Defesa Nacional, 2005)

O PDFF, que integra a Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração, apresenta amplas ações voltadas ao desenvolvimento dos municípios de fronteira que vão além do simples repasse de recursos, tais como: estruturação e dinamização de APL (Arranjo Produtivo Local — aglomeração de empresas com a mesma especialização produtiva e que se localiza em um mesmo espaço geográfico); apoio à geração de empreendimentos produtivos; formação de agentes do desenvolvimento integrado e sustentável; apoio à implantação da infraestrutura social e produtiva; reuniões periódicas com parlamentares; promoção de cursos de desenvolvimento regional para aproximação com países vizinhos e projetos de cooperação bilateral.

Os aportes financeiros são originários de ações previstas no Orçamento do PPA e a partir de emendas parlamentares; dos fundos constitucionais de desenvolvimento; do financiamento de bancos e agências de desenvolvimento, tais como BNDES, BRDE, BB, CEF, Basa, entre outros; e do Plano Diretor Participativo em cidades gêmeas.

A redução da largura em qualquer segmento da fronteira reduz radicalmente a possibilidade de considerar a faixa como "região de desenvolvimento prioritária.

[Nota Técnica UFRJ/Grupo RETIS, 14/04/08, análise sobre alteração da Lei 6.634/79]

Ainda entre as políticas de incentivo, a Lei 10.522/2002 diferencia os municípios da faixa de fronteira quanto às restrições no Cadin e

SIAFI (exceção ao INSS), e a LDO reduz o limite máximo da contrapartida para municípios localizados em áreas prioritárias.

Para os setores contrários à faixa de fronteira, a política de incentivos do Governo prevê orçamento irrisório para que o Ministério da Integração Nacional possa atender às demandas dos 588 municípios de fronteira. Por outro lado, a distribuição segue critérios políticos que muitas vezes são “clientelistas”, deixando de beneficiar os que mais precisam. Ocorrem ainda, segundo críticas apresentadas no *Encontro dos Municípios de Fronteira* (Brasília, 16 de abril de 2008), problemas de gestão e de favorecimentos na aplicação dos recursos.

Para os defensores da manutenção da faixa de fronteira, boa parte dos municípios de fronteira só consegue sobreviver justamente por contarem com os incentivos especiais. Os recursos destinados exclusivamente ao desenvolvimento das regiões fronteiriças mais ermas contribuem para a “vivificação” das fronteiras, favorecendo o desenvolvimento e a integração.

Objetivos Associados ao PDFF: Articular a questão da soberania nacional com o desenvolvimento regional em sua dimensão econômica, social, institucional e cultural.

(MI, Secretaria de Programas Regionais, PDFF — página do MI na Internet)

Questões que dificultam a solução do problema

A modificação da largura da faixa de fronteira não assegura benefícios para a população fronteiriça tendo em vista que seus problemas derivam de estruturas econômicas e sociais pré-existentes à criação da FF pela Lei 6.634/79. [Nota Técnica UFRJ/Grupo RETIS, 14/04/08, análise sobre alteração da Lei 6.634/79]

Ao longo da História brasileira, as terras devolutas receberam tratamentos modificados por leis e decretos, dificultando os processos de alienação e concessão, favorecendo a emissão de títulos ilegais a qual gerou grande acúmulo de problemas. Há longa data, terras da União na faixa de fronteira são alienadas e concedidas, ou mesmo apropriadas, sem que sejam observados os ritos da lei. Diversos cartórios locais, por desconhecimento ou dolo, deixaram e continuam a deixar de cumprir o que determina a lei, implicando grandes porções de terra sob pendência judicial. Conforme o relato de prefeitos de municípios fronteiriços no *Encontro dos Municípios de Fronteira de Brasília* é grande o número de proprietários rurais que desconhecem a sua “ilegalidade” e de boa-fé tentam negociar suas terras e mesmo implantar projetos que obviamente encontram obstáculos quando são remetidos ao Incra, antes mesmo de chegarem ao CDN.

A questão das empresas estrangeiras é mais recente. Tem a ver com a onda globalizante que desconsidera as fronteiras físicas tradicionais, ditando seu ritmo com base na dinâmica da economia de mercado internacional. A revogação do Art. 171 da Constituição Federal, em 1995, descaracterizou os conceitos de “empresa brasileira” e de “empresa brasileira de capital nacional”, retirando as restrições constitucionais e destacando ainda mais o Art 172 que reza que “a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros”. Assim, as empresas multinacionais de capital estrangeiro encontram cada vez mais espaço para seus investimentos. Quando estes são direcionados para a faixa de fronteira — caso da multinacional *Stora Enso*, no Rio Grande do Sul —, ocorre naturalmente

um conflito de interesses: incentivo ao investimento para gerar mais desenvolvimento *versus* restrições à empresa estrangeira. Se associarmos essa questão à distensão ocorrida no país com relação aos vizinhos do sul nos últimos 30 anos, não será difícil entender por que os setores econômicos da região Sul do Brasil interessados em projetos multinacionais são frontalmente contra a faixa de fronteira.

Um aspecto não pode deixar de ser considerado: uma vez que existe a exigência legal do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional para determinados atos e atividades na faixa de fronteira, ocorre um inevitável trâmite burocrático. Assim, as exigências de pareceres de órgãos técnicos e de posterior assentimento do Conselho de Defesa Nacional, para transações de imóveis rurais com estrangeiros, por exemplo, desagradam empresários que, racionalmente, não enxergam a questão sob a ótica da segurança mas sim da maximização de seus benefícios econômicos. Mesmo as empresas nacionais encontram eventualmente dificuldades para o estabelecimento e o funcionamento de seus empreendimentos na faixa de fronteira.

Mesmo as políticas de incentivo, as quais diferentemente das políticas de controle só trazem em tese benefícios, deparam-se com problemas históricos e políticos que por vezes não conseguem contribuir com o desenvolvimento de forma adequada.

O fato de a faixa de fronteira ter sido tratada apenas como uma porta orçamentária de distribuição clientelista de recursos levou à ausência do Estado e permitiu sua transformação em território livre para o narcotráfico, para o banditismo, para o tráfico de armas. A sensação de abandono que os brasileiros

experimentam nessas regiões não se pode mais tolerar.

CIRO GOMES, Ministro da Integração Nacional
(*Seminário Faixa de Fronteira: novos paradigmas*, GSI/PR, 2004)

Assim, se identificam problemas estruturais que dificultam a promoção do desenvolvimento de maneira eficaz, tais como questões históricas mal resolvidas, ingerências políticas e gestão administrativa deficiente. Entretanto, não se pode afirmar que guardam relação com as políticas de controle ou tenham relação direta com a dimensão de 150km, definidos na Lei 6.634/79. Esses problemas continuarão a existir independentemente das políticas de controle mais ou menos rígidas.

O argumento da Defesa Nacional

A partir da compreensão da situação social, política e econômica dos países do entorno estratégico, seria no mínimo imprudente por parte do Estado brasileiro prescindir de um instituto da importância da faixa de fronteira para a Segurança Nacional.

A fronteira com o Paraguai e a Bolívia — “linha seca” em grande parte — é via de acesso das principais rotas do tráfico de drogas e de contrabando de armas. Sobre a Tríplice Fronteira ainda paira o fantasma do terrorismo. A situação tensa dos “brasiguaios” e “brasivianos” permanece latente, sujeita aos humores da política dos países que abrigam essas grandes populações de nacionais. A possibilidade de transbordamento das ações das Farc para o território brasileiro na Amazônia é uma preocupação constante. Ocorre um acirramento de tensão da Venezuela com a Colômbia e a Guiana, com foco em questões territoriais, tudo sob o espectro de uma “corrida armamentista”. São

todos fenômenos importantes, com reflexos diretos sobre a faixa de fronteira, que deixam em alerta a Defesa Nacional.

Diante desse cenário e levando em conta a Doutrina Militar de Defesa, não se pode — até mesmo por imperativos constitucionais — prescindir de regras especiais que subsidiem os planejamentos da Defesa e permitem ao Estado brasileiro manter a sua soberania em toda extensão de seu território. A fronteira sul, cabe destacar, requer muito mais preocupação da Defesa pela ótica estritamente militar do que a fronteira norte, uma vez que a fisiografia daquela é muito mais permeável e facilitadora de ações de combate por parte de eventual agressor externo. O terreno predominante de selva da Região Amazônica limita e canaliza os movimentos a pequeno número de eixos terrestres e fluviais, facilitando naturalmente a defesa e dificultando uma incursão inimiga de porte.

A missão de preservação da integridade territorial depende de variáveis intrínsecas aos teatros de operações possíveis (inimigos potenciais, influência do terreno e da disponibilidade de meios existentes e mobilizáveis). Na maioria dos cenários das hipóteses de emprego concebidos, a porção terrestre da faixa de fronteira invariavelmente está presente. Uma importante fonte de análise dessas variáveis é o banco de dados estratégicos que a SE-CDN constitui, possibilitado pela Lei 6.634/79.

Para o Brasil, que não tem pretensões de conquista territorial e muito menos de envolvimento em conflitos extracontinentais, a missão mais imediata é defender o próprio território. A faixa definida como de fronteira constitui, por assim dizer, uma linha avançada de defesa.

Reduzindo-se ao essencial, quatro razões justificam para a Defesa a necessidade da

manutenção da dimensão dos 150km da faixa de fronteira:

- permite o “olhar estratégico” do Estado brasileiro na dimensão fixada, mediante o acompanhamento de questões sensíveis que podem afetar os interesses nacionais e o estabelecimento de critérios e condições de funcionamento de certas atividades, especialmente concessões de mineração e terras rurais (empresas estrangeiras em particular) que implicam, por exemplo, a preservação do meio ambiente;

- faculta constituir importante banco de dados estratégicos necessário aos planejamentos operacionais das Forças Armadas (georreferenciamentos estratégicos — GEO/PR);

- possibilita a aplicação do poder de polícia das Forças Armadas (LC 97/99 e LC 117/04) na máxima dimensão permitida, em momento que a sociedade clama pelo incremento de medidas de proteção na fronteira contra crimes ambientais e transfronteiriços;

- compreende uma grande faixa de desenvolvimento prioritário (27% do território nacional), para a qual são destinados incentivos especiais do orçamento da União, contribuindo para uma das Diretrizes contidas na PDN, qual seja a “vivificação” e o desenvolvimento das fronteiras.

Conclusão

A faixa de fronteira do Brasil é uma referência jurídica histórica, tradicional, imbricada em diversos dispositivos legais, além de estar no inconsciente coletivo das pessoas que habitam essas terras, determinando procedimentos muito próprios, inclusive culturais.

A maioria dos países não adota o conceito de faixa de fronteira. Estes, entretanto, dispõem de outros dispositivos que garantem ao

Estado sua capacidade de prover a segurança e o desenvolvimento na periferia de seus territórios com oportunidade.

Construções de estradas internacionais, campos de pouso e pontes; funcionamento de empresas de telecomunicações e aquisição de grandes extensões de terras rurais por estrangeiros, entre outras atividades que possam afetar os interesses nacionais, devem passar pelo crivo do Estado. Além de estabelecer critérios e condições de uso sobre áreas e atividades sensíveis, possibilita a alimentação de importante banco de dados, fundamental para o adequado manejo das estratégias de Defesa Nacional.

As limitações e restrições existentes que, segundo setores contrários à permanência da faixa "dificultam o desenvolvimento" dos arcos sul e central do país, podem ser diminuídas mediante aperfeiçoamento da Lei 6.634/79, do Decreto 85.064/80 e de outros dispositivos conexos. Essas alterações já estão sendo discutidas e processadas no âmbito do GSI/PR, com participação dos membros do CDN e de outros setores, incluindo representações da sociedade civil.

Assim, vislumbra-se que algumas atividades e atos que devam ser submetidos ao Conselho de Defesa Nacional possam ser flexibilizados; no entanto, sem haver redução da dimensão da faixa de fronteira. Focar na redução da faixa, além de comprometer a atuação das Forças Armadas e afetar os programas do Governo Federal, não resolve o problema, pois os mesmos entraves se conservarão na dimensão que permanecer.

Da análise do tema, constata-se que o problema não reside na lei em si, mas na maneira como a Administração Federal, ao longo dos

anos, tem aplicado as políticas setoriais que deveriam traduzir aqueles fundamentos estratégicos. Assim, a vertente desenvolvimento não cumpre na íntegra a sua finalidade, o que, em absoluto, invalida a imprescindibilidade de uma faixa de segurança nacional.

A faixa de fronteira é para a Defesa Nacional a linha avançada da defesa territorial do Brasil e deve continuar recebendo tratamento especial o qual permite ao Estado manter o seu "olhar estratégico" e intervir quando julgar que certas atividades contrariam os interesses nacionais.

Em suma, alguns critérios da Lei 6.634/79 podem ser flexibilizados, visando atender à dinâmica da economia cada vez mais integrada regional e internacionalmente. Entretanto, a essência da lei deve ser mantida, como a fixação da dimensão de 150km para todo o país, nem que seja exclusivamente para o fim da Segurança Nacional. Assim, entende-se que é possível flexibilizar a lei em critérios os quais implicam, meramente, a vertente do desenvolvimento, sem que para tanto seja comprometida a vertente da segurança.

Os argumentos apresentados acerca do modelo faixa de fronteira adotado pelo Brasil permitem concluir que os imperativos de segurança e desenvolvimento contidos na filosofia da lei continuam atuais e necessários ao Brasil, não encontrando indicações que ensejem alterações em sua concepção. A forma como essa área indispensável à segurança do território nacional é tratada não constitui, em absoluto, concepção ultrapassada.

Trata-se, em última análise, da manutenção de importante instrumento de que dispõe o Estado brasileiro para a preservação de sua soberania.