

BRASIL E AMÉRICA DO SUL: QUESTÕES INSTITUCIONAIS DE FRONTEIRA

Rebeca Steiman

É consensual na literatura especializada que a presença de um limite internacional provoca uma série de efeitos sobre a sua área imediata, cuja extensão é difícil determinar. Cientes desses efeitos, alguns Estados criaram territórios fronteiriços sobre os quais incidem regras diversas de uso do solo, circulação de pessoas e mercadorias e composição do capital de indústrias e empresas ligadas ao setor primário. Esses territórios, chamados doravante de faixas de fronteira, usufruem muitas vezes de privilégios fiscais e, no caso brasileiro, foram alvo de diversos projetos de colonização e povoamento que visavam assegurar o seu controle.

Tanto no Brasil, como no restante da América do Sul, os instrumentos legais criados para regular as faixas de fronteira se mostraram muitas vezes repetitivos ou em dissonância com as normas anteriores. Além disso, foram elaboradas quase sempre sem o conhecimento das normas que incidiam sobre a faixa de fronteira dos países limítrofes. Este trabalho é portanto uma tentativa de preencher essa lacuna, reunindo e analisando a legislação básica e os projetos especiais, implementados ou não, que definem e regulam a utilização da faixa de fronteira no Brasil e na América do Sul, especialmente em seus países vizinhos.

A legislação sul-americana sobre a faixa de fronteira

Na América do Sul, apenas cinco países, além do Brasil, reconhecem a faixa ou zona de fronteira como uma unidade espacial distinta e sujeita à legislação específica (vide TABELA 1). As Constituições do Peru e da Bolívia prevêm comportamentos especiais quanto à propriedade de terras e a exploração econômica numa faixa interna de 50 Km junto à fronteira. Na prática, o Peru parece estar trabalhando com outro conceito de zona de fronteira. Em 1992 o governo peruano promulgou uma lei que estabelecia bonificação especial para professores que trabalhavam nas zonas rurais e de fronteira e lançava um programa de apoio às escolas aí situadas para concessão de material escolar. A lei enunciava que seriam entendidas como zonas de fronteira "aquellas poblaciones de menos de 5.000 habitantes que se encuentren ubicadas a menos de cinco kilómetros de distancia de las fronteras nacionales"¹.

¹ Decreto Ley 26961/1992.

Nas Constituições da Colômbia e da Venezuela, a largura da faixa de fronteira não é especificada, mas o interesse pela zona fronteiriça também sobressai. O artigo 337 da Constituição colombiana (promulgada em 1991 e reformada em 1997) avança e facilita a execução de projetos na faixa quando estabelece:

"Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la unidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente."

Foi, por exemplo, esse artigo que provocou a transformação, em 1994, da Estação Científica de Leticia na quinta sede da Universidad Nacional da Colômbia, voltada, sobretudo, para a produção e sistematização do conhecimento sobre a Amazônia colombiana.

No caso colombiano, o precedente aberto pela Constituição levou à sanção da Lei de fronteiras em junho de 1995, que vem sendo considerada como o pontapé inicial de uma política cujos princípios reguladores seriam a integração da zona ao resto do território, simultaneamente à promoção de sua autonomia e à mudança de sua base econômica. A Lei estabelece isenção de impostos sobre importações de bens de capital de empresas que se estabeleçam ou que já estejam estabelecidas na zona fronteiriça, mas apenas nos setores relacionados à criação de infra-estrutura e beneficiamento alimentar. Além disso, criou uma linha de crédito para micro, pequenas e médias empresas localizadas em zonas fronteiriças, que conta com uma garantia automática de 40% do valor investido, através de um Fundo Nacional de Garantias. A eficácia da lei e da concessão de créditos ainda não é conhecida, muita menos em termos de oferecer segurança à classe empresarial, mas a criação do instrumento legal que contempla a zona de fronteira já é um indicativo bastante forte do reconhecimento de seu valor estratégico.

Tabela 1: A Faixa de Fronteira na América do Sul

País	Faixa de Fronteira	Instrumento Legal
Argentina	Não tem	Constituição de 1994
Bolívia	50 Km	Constituição de 1967, reformada em 1994
Brasil	150 Km	Constituição de 1988
Chile	Não tem	Constituição de 1980, reformada em 2001
Colômbia	Não especifica largura	Constituição de 1991, reformada em 1997
Equador	Não especifica largura	Constituição de 1998
Guiana	Não tem	Constituição de 1980, reformada em 1996
Guiana Francesa*	-	-
Paraguai	Não tem	Constituição de 1992
Peru	50 Km	Constituição de 1993
Suriname	Não tem	Constituição de 1987, reformada em 1992
Uruguai	Não tem	Constituição de 1997
Venezuela	Não especifica largura	Constituição de 1999

- sem dados

Fonte: Constituições dos países supra-citados.

A Constituição da Venezuela de 1999 reconhece a zona de fronteira como uma área de regime especial, cujas normas de povoamento e utilização deveriam ser previstas, prioritariamente, por lei orgânica em dois anos. Foi uma iniciativa significativa, se considerarmos que a palavra fronteira sequer constava da Constituição da Venezuela de 1967, nem mesmo após as reformas de 1983, embora a criação de uma Lei orgânica de Fronteiras é uma pendência um pouco mais antiga e ainda não resolvida. Em agosto de 1996, o periódico *El Universal*, de Caracas, anunciava a apresentação de um projeto de lei de fronteiras em um seminário sobre temas fronteiriços e declarava que o projeto estava sendo minuciosamente estudado por uma Comissão Bicameral da Assembléia Nacional. Em novembro de 2001, no entanto, o mesmo periódico traz uma série especial sobre insegurança na fronteira. Um dos principais assuntos discutidos é a entrada de 3.000 colombianos no país, que ocuparam propriedades privadas na zona fronteira. Em 1997, 119 fazendas foram ocupadas. A tensão pela posse da terra e a dificuldade em definir a situação legal desses colombianos (*desplazados o refugiados?*) elevou o potencial de violência em toda a zona. Como solução

do problema, uma Comissão de Segurança e Defesa da Assembléia foi convocada para trabalhar em um novo projeto de lei de fronteiras que, entre outras coisas, esclarece a situação legal de estrangeiros na fronteira, ao mesmo tempo em que restringe seu direito de propriedade. Até o momento, o projeto não foi concluído.

A legislação brasileira e os projetos especiais da faixa de fronteira no Brasil

O estabelecimento das fronteiras políticas internacionais constitui-se usualmente de três etapas: a) a delimitação, que consiste na fixação dos limites através de tratados internacionais; b) a demarcação, que é a implantação física dos limites, por meio da construção de marcos em pontos determinados; c) a densificação ou caracterização, etapa na qual se realiza o aperfeiçoamento sistemático da materialização da linha divisória, mediante intercalação de novos marcos, com o objetivo de torná-los cada vez mais intervisíveis.

No Brasil, a primeira etapa teve início no século XVIII e, nos primeiros anos do século XX, os problemas de limites ainda pendentes foram negociados pelo Barão do Rio Branco. A fronteira do Brasil com a Colômbia, por exemplo, foi delimitada através dos Tratados de Bogotá, em 1907, e do Rio de Janeiro, em 1928, após o tratado que definiu, no mesmo ano, a situação do Trapézio Colombiano, cuja posse estava até então em litígio entre o Peru e a Colômbia.

Uma vez que todas as nossas fronteiras já estão delimitadas, o trabalho de demarcação e caracterização é executado por comissões mistas de limites. O Brasil mantém duas comissões bilaterais demarcadoras de limites. A primeira, com sede em Belém, é responsável pelas fronteiras setentrionais, com a Guiana Francesa, o Suriname, a Guiana, a Venezuela, a Colômbia e o Peru. À segunda comissão, sediada no Rio de Janeiro, cabe executar trabalhos nas fronteiras meridionais, com a Bolívia, o Paraguai, a Argentina e o Uruguai.

A utilização e a propriedade da terra nas zonas próximas à fronteira estão sujeitas a condições especiais desde a República. A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1890, dispoendo sobre terras devolutas, reservava uma faixa de 66 Km (10 léguas) ao longo dos limites do território nacional que poderiam ser concedidas gratuitamente. Um ano depois, a Constituição estabelecia em seu artigo 64: "Pertencem aos Estados as terras devolutas situadas nos respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais."

A Constituição de 1934², em seu artigo 166, avança e delimita uma faixa de 100 Km paralela às fronteiras brasileiras. Dentro da faixa, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação poderia ser feita sem a audiência prévia do Conselho Superior de Segurança Nacional, cuja criação estava prevista na mesma constituição. Esse Conselho, equivalente ao atual Conselho de Defesa Nacional, era responsável por garantir o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais na faixa de fronteira, além de determinar as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração.

A Constituição de 1937, em seu artigo 165, mantém as regras de concessão e utilização da terra, bem como o predomínio de brasileiros na exploração econômica, mas amplia a faixa de fronteira de 100 para 150 Km, largura que prevalece até hoje.

Em 1939, para corrigir irregularidades existentes na concessão de terras na faixa de fronteira, cujos critérios acabavam de ser estabelecidos, foi criada uma comissão especial a ser nomeada e diretamente subordinada ao Presidente da República. O Decreto-Lei nº 1164/39 criou a Comissão Especial de Revisão da Concessão de Terras pelos estados e municípios na faixa de fronteira e no ano seguinte, o Decreto-Lei nº 1968/40 ampliou suas atribuições. Cabia-lhe a partir de então não só revisar a concessão de terras na faixa, como realizar estudos e emitir pareceres sobre instalações de empresas, implantações de vias de comunicações e meios de transporte na referida faixa e, para isso, a Comissão Especial foi considerada órgão complementar ao Conselho de Segurança Nacional (Decreto-Lei nº9775/46).

A Constituição de 1946 mantém os critérios anteriores para as zonas indispensáveis à defesa nacional e acrescenta a obrigatoriedade da nomeação dos prefeitos, pelos governadores dos estados ou dos territórios, dos municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País. A Constituição não especifica as zonas indispensáveis à defesa nacional, nem menciona a faixa de fronteira ou a sua largura, que deveriam ficar a cargo da lei: "A lei especificará as zonas indispensáveis à defesa nacional, regulará a sua utilização e assegurará, nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros". Essa lei "apareceu" quase 10 anos depois. A Lei nº 2597/55 definiu as zonas indispensáveis à defesa nacional, mantendo entre elas a faixa de fronteira de 150 Km como zona de segurança. Além disso, estabeleceu, em seu artigo 3º, que a União deveria aplicar nos municípios da faixa de fronteira, anualmente, no mínimo, 60% de sua arrecadação (da faixa), especificamente em: 1) viação e obras públicas; 2) ensino, educação e saúde; 3) desenvolvimento da lavoura e da pecuária. Para obter os recursos, as prefeituras deveriam submeter suas planas à Comissão Especial da Faixa de Fronteira (CEFF) que, por sua vez,

² Se na Constituição de 1891, competia ao Congresso Nacional "adotar o regime conveniente à segurança das fronteiras", a partir de 1934, a tarefa de organizar a polícia e a segurança das fronteiras passa a ser competência apenas da União.

deveria solicitar que esses recursos fossem previstos no Orçamento da União. A mesma lei também estabelecia que para a realização de obras públicas da competência dos municípios da faixa, a União concorreria com 50% do custo. Era criado assim o Programa de Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira (PAFMFF).

Criar um projeto como esse fazia sentido diante da atitude negligente dos governos estaduais com relação aos municípios de fronteira. Estes poderiam alegar em seu favor a imensa quantidade de prerrogativas legais e a necessidade de assentimento prévio federal para realização de diversas atividades na faixa de fronteira, mas talvez essa atitude faça mais sentido se considerarmos o baixo retorno financeiro que esses municípios são capazes de oferecer. O caso do estado do Amazonas é bastante ilustrativo, já que 98% da sua renda vem de Manaus e da Zona Franca.

O auxílio financeiro seria concedido para realização de pequenas obras públicas de infra-estrutura, mas seu propósito era mais ambicioso: "proporcionar condições mínimas de sobrevivência às populações fronteiriças, fixar o homem à terra, impedindo o êxodo rural para os grandes centros e difundir o sentimento de brasilidade abalado tanto pela ausência do poder público, quanto nos pontos mais remotos, pela desvantagem em relação às outras populações lindeiras". Na prática, muito pouco foi realizado no âmbito desse programa. Os poucos recursos que lhe eram destinados – em alguns anos como os de 1993 e de 1995, não houve recurso algum – respondiam a duas prioridades: a) as obras deveriam ser de pequeno porte; b) os municípios amazônicos, por comparação, mais necessitados, seriam contemplados primeiro. Não há uma lista disponível dos municípios atendidos, nem das obras realizadas com os recursos repassados pelo programa. A extinta Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República divulgou alguns números referentes ao período 1990-1995, que são enumerados na tabela a seguir.

Tabela 2: Síntese das realizações da SAE na Faixa de Fronteira - 1990/1995

ANO	ESCOLAS	POSTOS DE SAÚDE	PONTES	FOSSAS	OUTROS	PREFEITURAS ATENDIDAS
1990	7	1	49	150	25	53
1991	88	27		750	70	58
1992	27	9	8		23	37
1993						0
1994	19	1	1		5	8
1995						0

Fonte: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Outra forma de mensurar os investimentos governamentais na faixa de fronteira é pesquisar a quantidade de recursos autorizados e efetivamente utilizados no exercício de 2000. Segundo o Senado Federal, dos 18 milhões de reais autorizados para realização de obras civis de pequeno porte nos municípios da faixa de fronteira, cerca de 50% foi efetivamente executada. Outros 116 milhões, fora do âmbito do programa, foram autorizados para a realização de diversas ações na fronteira, entre as quais pode-se citar: construção de trechos rodoviários; realização de estudos para o planejamento e gestão do desenvolvimento regional; demarcação da fronteira nacional; fiscalização sanitária em portos, aeroportos e fronteiras nacionais; intensificação da presença das forças armadas nas áreas da fronteira; implantação e manutenção de infra-estrutura básica nos municípios situados em área de fronteira nacional e nos pelotões especiais de fronteira da calha norte. Cerca de 70% desses recursos já foram utilizados.³

Essa amostra indica uma leve reversão no quadro de escassez de recursos destinados aos municípios da faixa, embora sejam muito modestas as realizações do Programa de Auxílio Financeiro. Por isso mesmo talvez, ele seja ainda tão desconhecido. A Assembléia do Rio Grande do Sul, em 1997, organizou um seminário para promover o programa e constatou que a maior parte dos municípios de fronteira – eram 181, no Rio Grande do Sul – não só desconhecia o programa, como sequer sabia que incluía área de fronteira⁴. Durante a pesquisa de campo em Tabatinga⁵, as autoridades municipais consultadas também o desconheciam.

A Lei 2597/55 também abriu um precedente para criação de um outro projeto na faixa de fronteira, a criação de colônias militares, uma política, aliás, bastante antiga e atuante em varias regiões do Brasil desde o século XIX. Em seu artigo 5º, estabelecia: "(...) cabe ao Poder Executivo a criação de colônias agrícolas e núcleos rurais de recuperação do elemento humano nacional onde se tornar necessário bem como estabelecer, por proposta e nos locais indicados pelo Conselho de Segurança Nacional, colônias militares com o mesmo objetivo."

Quatro anos depois, o regulamento das colônias militares de fronteira na Amazônia era aprovado. Deveriam ser implantadas junto às unidades de fronteira então existentes, que demandariam algumas modificações estruturais para se transformarem em centros de produção e subsistência para a população local, sem, no entanto, perderem sua missão de prover "segurança". No artigo 2º do regulamento das colônias militares, que trata das finalidades das mesmas, fica clara a preocupação com os núcleos geográficos dos países vizinhos e com as vias de acesso ao território nacional: "criar e fixar núcleos de população nacional nos trechos das fronteiras, situadas defronte das zonas ou localidades prósperas do país vizinho, bem como nos daqueles onde haja vias ou facilidades de comunicações (rios navegáveis, estradas ou campos) que dêem franco acesso ao território nacional". A estratégia

³ Senado federal, 2000.

⁴ Diário da Assembléia do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 10 de abril de 1997.

⁵ Dezembro de 2000.

de implantação dos núcleos também transparece no artigo 3º, pois teriam que ser atribuídos meios e condições que assegurassem a permanência e sobrevivência dos núcleos na fronteira. Para isso, se faria necessário contribuir "ao desenvolvimento adequado demográfico, social e econômico das imensas áreas que medeiam entre os centros de maior expressão da região amazônica e a linha de fronteira, particularmente nos vales dos rios navegáveis de penetração e a cavaleiro de penetrantes".

Criava-se assim, pelo menos no plano teórico, dois tipos de colônias: tipo A, quando instalada na própria linha de fronteira ou nas suas proximidades imediatas; tipo B, quando localizada dentro da faixa de fronteira, mas não sobre a linha de fronteira ou suas proximidades (art. 9º). As condições dos sítios em que seriam instaladas foram minuciosamente descritas no regulamento: área, ângulos, frente em relação à fronteira, seca ou úmida, bem como áreas a serem desmatadas e conservadas, as normas de exploração agrícolas das colônias a serem instaladas na planície sedimentar e fora dela, nos solos cristalinos. Em todo o regulamento transparece uma noção bastante clara das dificuldades que o meio oferece, que muitos prefeitos da região parecem ou preferem ignorar: "Na elaboração dos quadros de organização de material deverão ser altamente consideradas as condições climáticas gerais reinantes na Amazônia, de calor e umidade excessivos e a absoluta dependência de qualquer atividade humana aos cursos d'água naquela região onde, exceção da fronteira do território de Rio Branco, os rios substituem as estradas e as colônias militares constituirão pequenas clareiras na selva exuberante e contínua."

Também encontravam-se discriminados a quantidade e qualidade do contingente militar e civil das colônias militares. Assim, enquanto na linha de fronteira, isto é, nas colônias de tipo A, não seriam aceitos, em hipótese alguma, colonos estrangeiros, nas de tipo B, eles eram permitidos em até 10% da população brasileira da colônia. O recrutamento do colono, seu ingresso e seu comportamento dentro da colônia eram atribuições de seu comandante. Também eram atribuições dele controlar a presença de elementos estranhos e até fiscalizar e controlar o comércio de "regatões" com o pessoal da colônia, proibindo a presença dos julgados indesejáveis.

As colônias de tipo A inicialmente previstas no regulamento foram: Clevelândia (AP), Cucuí (AM), Japurá (AM), Ipiranga (AM), Tabatinga (AM), Estirão do Equador (AM), Palmeira (AM), Taumaturgo (AC) Brasília (AC), Príncipe da Beira (RO), e as a serem localizadas nas regiões do Marco BV8 (RR), Normandia (RR) e Abunã (RO). Seriam colônias de tipo B aquelas localizadas nas regiões de Caracará (RR), Uapés (Tapuruquara ou Cananaus – AM) e Santo Antonio do Içá (AM). Na prática, apenas duas colônias militares foram criadas: Oiapoque (1964-1980), no Amapá, e Tabatinga (1967-1984), no Amazonas.

A Constituição Federal de 1967 não faz qualquer menção à faixa de fronteira, limitando-se a designar a tarefa de segurança das fronteiras à Polícia Federal. A matéria

tornava-se de inteira competência do Conselho de Segurança Nacional e a faixa de fronteira continuava, portanto, a ser regida pela Lei nº 2597/55.

Ainda em 1967, o Decreto-Lei nº 200 reitera que a Comissão Especial da Faixa de Fronteira era um órgão complementar ao Conselho de Segurança Nacional (CSN), com o qual esse deveria contar. No entanto, o regulamento do Conselho (Decreto-Lei nº 348/68) estabelecia que a CEFF era diretamente subordinada à Secretaria Geral desse Conselho (SG-CSN). Para resolver o problema da duplicidade administrativa, as atribuições da Comissão Especial da Faixa de Fronteira, previstas na Lei nº 2597/55 passam então para a competência da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (Decreto-Lei nº 1094/70), que as executaria por intermédio da CEFF.

Em maio de 1979, a Lei nº 2587/55 foi revogada pela entrada em vigor da Lei nº 6634, na qual pelo menos 3 alterações são dignas de nota: o limite de tamanho das terras públicas para alienação ou concessão na faixa de fronteira passa de 2.000 para 3.000 hectares (artigo 8º); a União não mais se obriga a concorrer com 50% do custo de obras públicas municipais na faixa, mas se reserva o direito de concorrer com o custo total ou parcial de acordo com o interesse da área para a segurança nacional; não caberia mais à CEFF (extinta pela Lei nº 6559/78) providenciar a consignação, no Orçamento Nacional, dos recursos para os projetos na faixa, mas à Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Em maio de 1985, a Secretaria propõe a formação de um Grupo de Trabalho Interministerial que deveria, mediante a realização de estudos, propor medidas para atender as carências mais sérias da região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas, garantindo a sua integridade territorial e a soberania brasileira. Dos estudos então realizados, três zonas distintas foram identificadas: a) a "faixa de fronteira", com 150 Km de largura, entre as cidades de Tabatinga (AM) e Oiapoque (AP); b) a "orla ribeirinha" dos rios Solimões e Amazonas e seus principais afluentes; c) a "hinterlândia", constituída dos espaços interiores limitados pelos dois primeiros. A reduzida presença brasileira nas áreas limítrofes, tanto institucional, quanto populacional, e todos os problemas daí decorrentes pesaram na escolha da faixa como área prioritária e preferencial para ação imediata do governo. Foi criado, então, o Programa Calha Norte (PCN), sob o controle do Exército, com várias outras vertentes de atuação de caráter sócio-econômico.

De certa forma, o Programa Calha Norte abarcava os programas anteriores já pensados para a faixa como a vivificação da fronteira pela implantação de novos pelotões especiais de fronteira e aperfeiçoamento dos já existentes, que deveriam funcionar como atratores da população, tal qual no programa de criação das colônias militares. Também o suporte financeiro às pequenas obras municipais, já anteriormente previstos pelo PAFMFF foi incluído. No entanto, o conceito do programa era bem mais abrangente. Exigia a participação coordenada de órgãos federais e estaduais na execução de 6 projetos especiais prioritários,

que visavam o incremento das relações bilaterais, o aumento da presença militar na área, o incremento das ações da FUNAI na faixa de fronteira, a intensificação das campanhas de recuperação dos marcos limítrofes, a ampliação da infra-estrutura viária e a ampliação da oferta de recursos sociais básicos. Esses projetos, por sua vez, deveriam contemplar com urgência 5 regiões:

- Estado de Roraima (com pólo em Boa Vista), as ações seriam desenvolvidas, particularmente, em Bonfim, Normandia, Pacaraima (BV-8), Erico, Auaris e Surucuru;
- Região do Alto Rio Negro (com pólo em São Gabriel da Cachoeira) as ações seriam desenvolvidas, particularmente, em Maturacá, Cucuí, São Joaquim, Querari e Iauaretê;
- Região do Alto Solimões (com pólo em Tabatinga), as ações seriam desenvolvidas, particularmente, em Benjamin Constant e Ipiranga;
- Região do Alto Traíra (com pólo em Vila Bittencourt);
- Estados do Pará e do Amapá, com ações desenvolvidas, particularmente, em Tiriós, Clevelândia e Oiapoque.

Naquela ocasião, a mídia nacional e internacional criou uma celeuma, acusando o governo de “militarizar” a região Amazônica. Em parte por essas acusações e em parte pela ausência de recursos, o Programa Calha Norte foi praticamente abortado. Até o presente, os resultados são muito modestos. Os órgãos envolvidos alegam uma série de fatores adversos que dificultaram a sua consecução, entre os quais: o imenso espaço geográfico da área; a precária rede viária, predominantemente fluvial; as dificuldades enfrentadas pelos governos estaduais e federal em se fazerem presentes; a distância entre os marcos fronteiriços e as dificuldades que também têm os governos dos países vizinhos em projetarem seu poder nas áreas limites. Curiosamente, entre as adversidades alegadas estão problemas que o próprio projeto deveria sanar. Ainda assim, em 1990 e em 1995, o Programa foi confirmado como prioridade governamental.

Na Constituição de 1988, a fronteira aparece em 5 artigos, sem no entanto, haver alteração significativa das normas já estabelecidas por lei. O artigo 20 reforça que as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras são bens da União e que essas terras se encontram numa faixa de 150 Km de largura, ao longo das fronteiras terrestres brasileiras. O artigo 21 mantém como competência da União não só executar os serviços de polícia de fronteira, como também a exploração direta ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais. O artigo 91 delega ao Conselho de Defesa Nacional, órgão de consulta

do Presidente da República, a tarefa de "propor 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". O artigo 176 estabelece condições específicas para a pesquisa e exploração dos recursos minerais do subsolo quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira e condiciona sua realização à autorização ou concessão da União.

Simultaneamente à Assembléia Constituinte foi criado o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira da Amazônia Ocidental – o PROFFAO. Embora lançado abertamente, em contraste com o Programa Calha Norte, não chegou a ser conhecido, muito menos entre os habitantes da faixa e as autoridades locais. Sem pretensões militares, o conceito do PROFFAO se aproxima mais da concepção da fronteira hoje. Previa a incorporação e o prosseguimento dos projetos que já estivessem em andamento na faixa e acrescentava uma preocupação bastante contemporânea com a proteção das terras indígenas e com a conservação ambiental. A área de abrangência do PROFFAO era um pouco maior e envolvia 52 municípios da faixa localizados nos estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Mato Grosso, sendo apenas os 3 primeiros efetivamente da sub-região da Amazônia Ocidental (COELHO, 1992). Como em outros projetos e programas anteriores, quase nada saiu do papel.

Até o presente, permanecem em vigor os dispositivos da lei da faixa de fronteira – Lei nº6634/79 – que não entrem em conflito com o que estabelece a Constituição sobre o assunto. O que se nota do estudo das leis é que a fronteira e a faixa de fronteira têm recebido bastante atenção do legislador mas sem que haja efetiva distribuição de verbas.

Há uma grande variação nos órgãos responsáveis pela política da faixa de fronteira. Já foram subordinados diretamente à Presidência da República, ao Conselho de Segurança Nacional, hoje denominado Conselho de Defesa Nacional, e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. A SAE-PR, criada em 1990, foi extinta em 1999, e suas competências foram transferidas para o gabinete do Ministro Extraordinário de Projetos Especiais, também já extinto.

Atualmente a faixa de fronteira e seu desenvolvimento social estão a cargo da Secretaria de Programas Regionais Integrados do Ministério da Integração Nacional. É alvo de um dos programas estratégicos do Avança Brasil, o chamado “Corredor Norte” que, por enquanto, limita-se a construção e pavimentação de algumas rodovias. Continua em foco o Programa Calha Norte, que aponta novas possibilidades, já que estaria passando por uma fase de recomposição de seu financiamento, remodelação institucional e metodológica e formação de novas parcerias com entidades públicas e privadas. Há também outras iniciativas de menor porte mas talvez de maior alcance, realizadas a partir de acordos bilaterais ou multilaterais: a)

com a Venezuela: interligação elétrica Guri - Boa Vista; ligação Caracas - Manaus por estrada de rodagem - BR 174; programa de divisão zonal econômico-ecológica; b) com a Bolívia: interligação energética Santa Cruz - Cuiabá; criação de comitês de fronteira em Brasiléia - Cobija, Guajará-Mirim - Guayaramerín e Corumbá - Puerto Suárez. Vale mencionar os projetos de integração física e de interligação energética assinados com os vizinhos do Mercosul: com a Argentina, a ponte São Borja - Santo Tomé, a ponte Itaquí - Alvear, a Hidroelétrica de Guarabí e o conjunto de compromissos definidos no Protocolo de Intenções sobre Cooperação e Interligações Energéticas, firmado em abril de 1996; com o Paraguai, a ligação e o gasoduto Chaco - Paraná; e, finalmente, com o Uruguai, a interligação entre o eixo fluvial Buenos Aires -São Paulo e o projeto de construção da ponte Colônia - Buenos Aires.⁶

O Presidente Fernando Henrique Cardoso reiterou a importância da fronteira nas suas mensagens ao Congresso Nacional em 2000 e 2001, destacando a pretensão de ampliar "a densidade populacional da região de 0,75 para 1 habitante por Km², e reduzir a extensão média de fronteira entre cada núcleo de povoamento integrado à pequena unidade militar, de 460 Km (1998) para 400 Km (2003)".⁷

Bibliografia

- **Arboleda, L.H.C.** (org.). *Políticas de Frontera em Colômbia*. Bogotá: Dirección de Desarrollo Territorial/DNP, s/ data.
- **Coelho, P.M.P.** *Fronteiras na Amazônia: Um espaço integrado*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1992.
- **Steiman, R.** *A Geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)*. RJ: Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFRJ, 2002. Dissertação de Mestrado.

⁶ Informações divulgadas pelo Ministério de Relações Exteriores.

⁷ Em visita a São Gabriel da Cachoeira, em março de 2000, o Ministro da defesa, Geraldo Quintão, afirmou que o Projeto Calha Norte é prioridade do Governo federal e declarou que o Ministério dispunha de R\$15,8 milhões para execução de obras do projeto neste ano.