



# O PODER LEGISLATIVO EM FACE DA FAIXA DE FRONTEIRA

*Fernando Rocha*  
Consultor Legislativo da Área XVII  
Segurança e Defesa Nacional

**ESTUDO**

DEZEMBRO/2010



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF



## SUMÁRIO

1. REFERÊNCIAS NORMATIVAS .....	3
2. ASPECTOS POLÍTICOS, ECONÔMICOS E ADMINISTRATIVOS .....	6
3. ARGUMENTOS A FAVOR DA ALTERAÇÃO DAS NORMAS.....	8
4. LINHAS DE AÇÃO PARA ALTERAÇÕES NORMATIVAS .....	9
5. O PROGRAMA CALHA NORTE .....	11
6. A FORMAÇÃO DE BOLSÕES ÉTNICOS E DE VAZIOS DEMOGRÁFICOS.....	13
7. CONCLUSÃO.....	15

© 2010 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



## O PODER LEGISLATIVO EM FACE DA FAIXA DE FRONTEIRA

*Fernando Rocha*

### 1. REFERÊNCIAS NORMATIVAS

Em que pese ser do conhecimento daqueles que se debruçam sobre questões relativas à Faixa de Fronteira os aspectos normativos que a regulam, para a abordagem que será feita, é imprescindível a remissão a dispositivos constitucionais e legais que a ela dizem respeito.

Inicialmente, indo à Constituição Federal, nela encontramos consignado:

*Art. 20. ....*

(...)

*§ 2º - A faixa de **até cento e cinquenta quilômetros** de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como Faixa de Fronteira, é considerada **fundamental para defesa do território nacional**, e sua **ocupação e utilização serão reguladas em lei**.*

Desse dispositivo devem ser destacados alguns aspectos que dão margem a intensas discussões no Congresso Nacional.

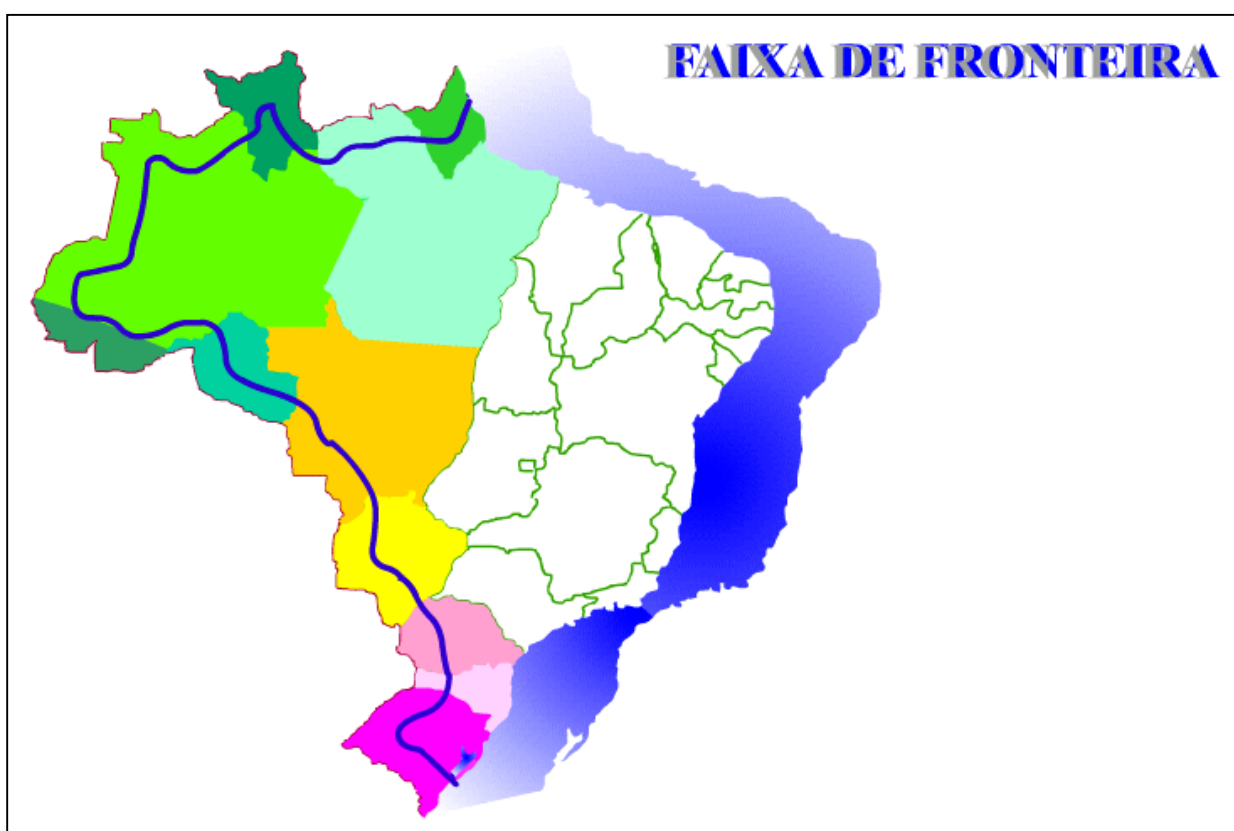
Pela Carta Magna, a largura da Faixa de Fronteira poderá ser menor do que 150 km, haja vista que o nela disposto reza que essa faixa poderá ter “até 150 km de largura”.

Depois, a sua natureza é essencialmente militar, uma vez que se trata de área do País considerada “fundamental para a defesa do território nacional”.

Finalmente, a Carta de 88 determina que a “ocupação e utilização” da Faixa de Fronteira “serão reguladas em lei”; no caso, a Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979; depois regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 agosto de 1980.

Neste ponto, é interessante notar que a lei, no limite estabelecido pela Constituição Federal, é que definiu de forma rígida a largura única de 150 km, ao consignar que:

*Art. 1º É considerada área indispensável à Segurança Nacional a **faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros)** de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.*



Um mergulho mais profundo na lei permitirá concluir, contrariamente ao pensamento de muitos, que qualquer tipo de atividade poderá ser desenvolvido nesse trecho do território brasileiro, ainda que algumas dependam do assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional (art. 2º Lei 6.634/1979). São elas: a alienação e a concessão de terras públicas; a abertura de vias de transporte; a instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens; a construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso; o estabelecimento ou a exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional; a instalação de empresas que se dediquem à pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, exceto os de imediata aplicação na construção civil; a instalação de empresas que se dediquem à colonização e loteamento rurais; as transações



com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro de direito real sobre o imóvel; a participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural.

Portanto, não há impedimento concreto para que essas atividades sejam desenvolvidas na Faixa de Fronteira, mas cada caso particular deverá ser submetido à apreciação discricionária do Conselho de Segurança Nacional.

Aqui é onde reside o nó. Não na exigência do assentimento prévio do Conselho, mas em fazer com que ele se reúna para tanto.

Só isso é o bastante para fragilizar a lei e dar margem a pressões no Congresso Nacional para que a mesma sofra modificações, adequando-a à realidade enfrentada.

Por outro lado, a mesma lei traz restrições, na Faixa de Fronteira, à participação estrangeira em indústrias que interessem à Segurança Nacional e à aquisição de direitos reais sobre imóvel rural, determinando que pelo menos 51% do capital pertençam a brasileiros, que pelo menos 2/3 dos trabalhadores sejam brasileiros e que a administração ou gerência caiba em sua maioria de brasileiros, assegurados a estes os poderes predominantes. E mais, pois no caso de pessoa física ou empresa individual, só a brasileiro será permitido o estabelecimento ou exploração das indústrias que interessem à Segurança Nacional e a aquisição de direitos reais sobre imóvel rural.

Na mesma lei existem muitos outros mandamentos, mas quer nos parecer que os aqui trazidos são os mais importantes e suficientes para permitir que todos aquilatem a dimensão dos problemas relativos à Faixa de Fronteira com que se defronta o Poder Legislativo.

E, aí, mais uma vez há proposições no Congresso Nacional visando a modificações no texto legal, particularmente no percentual da participação estrangeira nesses empreendimentos.

No momento que essas colocações são feitas, não se está tomando partido no sentido da manutenção da lei e, tampouco, de alterá-la. Apenas estão sendo destacados aspectos que estão em discussão no Congresso Nacional e, em particular, na Câmara dos Deputados.

Da Constituição Federal, sobre Faixa de Fronteira, ainda devem ser destacados os seguintes dispositivos: o que inclui entre os bens da União as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras (art. 20, II); aquele diz competir ao Conselho de Defesa Nacional “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” (art. 91, § 1º, III, CF); e, finalmente, o que estabelece que a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos



potenciais de energia hidráulica na Faixa de Fronteira ou em terras indígenas será feita sob condições específicas a serem determinadas em lei (art. 176, § 1º, CF).

Como o Decreto 85.064/80 é ato do Chefe do Poder Executivo – portanto, fora da órbita do Congresso Nacional – e essencialmente regulamentador do que está prescrito em lei, não faremos considerações sobre ele; até porque a atividade legiferante do Parlamento, nessa matéria, se dá apenas por proposta de emenda à Constituição ou por projeto de lei.

## 2. ASPECTOS POLÍTICOS, ECONÔMICOS E ADMINISTRATIVOS

Considerando levantamento de 1999 – queremos crer que, se alterações houve, foram muito poucas –, havia um total de 570 municípios brasileiros na Faixa de Fronteira: 98 na região Norte, 403 na região Sul e 69 no Centro-Oeste. O excesso de município na região Sul, cerca de 70%, se explica por serem de tamanho muito reduzido se comparados aos da região Norte e ao Centro-Oeste.

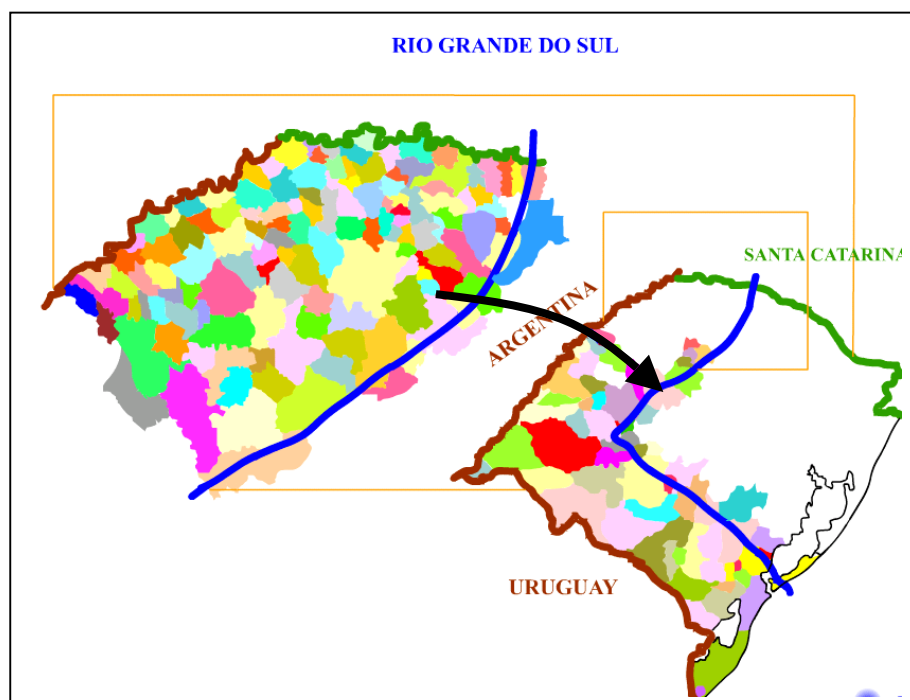
MUNICÍPIOS BRASILEIROS DA FAIXA DE FRONTEIRA DIVISÃO TERRITORIAL DE MARÇO DE 1999		
TOTAIS DE MUNICÍPIOS POR REGIÃO / UNIDADE DA FEDERAÇÃO		
<b>1 REGIÃO NORTE</b>		
11 Rondônia		27
12 Acre		22
13 Amazonas		21
14 Roraima		15
15 Pará		5
16 Amapá		8
<b>TOTAL DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE</b>		<b>98</b>
<b>2 REGIÃO SUL</b>		
41 Paraná		139
42 Santa Catarina		82
43 Rio Grande do Sul		182
<b>TOTAL DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL</b>		<b>403</b>
<b>3 REGIÃO CENTRO-OESTE</b>		
50 Mato Grosso do Sul		44
51 Mato Grosso		25
<b>TOTAL DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO CENTRO-OESTE</b>		<b>69</b>
<b>BRASIL</b>		<b>570</b>

Evidentemente que os estados e municípios situados na Faixa de Fronteira sofrem os efeitos das restrições legais quanto às atividades que podem ser ali desenvolvidas. Nos estados, a intensidade desses efeitos será proporcional à sua área que está situada na Faixa de Fronteira, considerando, ainda, entre outros fatores, a sua densidade populacional.

Tomando como referência inicial o estado do Acre, de baixa densidade demográfica, ele está quase todo incluído na Faixa de Fronteira.



Depois, indo ao Rio Grande do Sul, densamente povoado, praticamente metade da sua área está situada na Faixa de Fronteira, sendo, também, intensa a concentração de pequenos municípios.



Diante disso, é possível concluir que as normas constitucionais e legais que alcançam a Faixa de Fronteira afetam política, administrativa e economicamente cada estado e município nela situado e que, cada estado será mais afetado ou menos afetado conforme tenha mais municípios ou menos municípios situados nessa faixa.

A destacar o caso particular dos municípios parcialmente situados na Faixa de Fronteira, enquanto sua outra parcela está fora do alcance das restrições que se impõem àquela área.

### **3. ARGUMENTOS A FAVOR DA ALTERAÇÃO DAS NORMAS**

De um modo geral, as reclamações dos empresários, dos prefeitos, da população e de outros segmentos em relação à Faixa de Fronteira podem ser sintetizadas nas limitações impostas às atividades econômicas nos municípios por ela abrangidos.

Sem descer a detalhes maiores, consignamos aqui idéias ventiladas por algumas das autoridades presentes na abertura do Seminário “Faixa de Fronteira: Novos Paradigmas”, em outubro de 2004, promovido pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da



República, em parceria com a Advocacia-Geral da União. Essas idéias são um bom resumo sobre a questão.

O Vice-Presidente da República, José Alencar Gomes da Silva, disse da necessidade de reciclar o tema, atualizando concepções de defesa do Território e de que a atual delimitação da Faixa de Fronteira, de 150 km, como de interesse da segurança nacional, “não resiste às modernas técnicas de comunicações, de transporte e de logística hoje largamente utilizadas pelo crime transnacional”.

O Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, General Jorge Armando Felix, disse entender que a concepção mais recente sobre região fronteira se fundamenta na necessidade de integração Sul-americana. Textualmente, declarou:

*Ponto de encontro para os mais importantes projetos multinacionais de integração, sobretudo na área de transportes, a fronteira deixa de ser elemento de separação e transforma-se em faixa de contato. Ali, não só apenas começam e terminam as soberanias formais, mas é “locus” da cooperação, da integração cultural, comercial e em especial da construção de um mercado comum Sul-americano que permitirá a região sobreviver e competir economicamente em um mundo cada vez mais competitivo pela globalização.*

Percebe-se, portanto, que há novas circunstâncias a envolver o conceito tradicional que se tem sobre a Faixa de Fronteira e, conseqüentemente, há a necessidade de adequar as nossas normas e as economias dos municípios nela situados às novas exigências mercadológicas e políticas.

Fica claro que as exigências de natureza política, econômica e jurídica, nos planos interno e externo, particularmente a partir do fenômeno da globalização, têm feito de alguns mandamentos da Lei da Faixa de Fronteira óbices ao progresso e ao desenvolvimento econômico dos Municípios situados nessa área e a uma efetiva integração com os países vizinhos, inclusive integrantes do Mercosul.

#### **4. LINHAS DE AÇÃO PARA ALTERAÇÕES NORMATIVAS**

---

Existem, basicamente, duas linhas de ação que podem ser adotadas, no âmbito do Congresso Nacional, para alterar as normas que hoje existem sobre a Faixa de Fronteira:

- pela alteração da Constituição Federal; ou
- pela alteração da Lei 6.634/79.

As modificações do texto constitucional, sabidamente, exigem um processo legislativo, em regra, muito mais lento e pesado, apesar de resultar em dispositivos mais vigorosos.

Portanto, as modificações no texto da lei seriam mais facilmente obtidas.

De qualquer forma, os dois caminhos são válidos para a produção de alterações normativas.

Enxergando alterações no texto constitucional, uma delas seria a adoção de larguras variáveis de Faixa de Fronteira, conforme o maior ou menor adensamento populacional e outros fatores que fossem necessários considerar.

O mesmo efeito poderia ser obtido por uma lei mais flexível, haja vista que a Carta vigente não é rígida, dizendo da Faixa de Fronteira em até 150 Km; o que permite a flexibilização na própria lei.

Ainda que mantida a Faixa de Fronteira de 150 km legalmente preconizada, ainda resta a possibilidade de flexibilizar as exigências conforme o trecho em consideração da Faixa, com regras específicas para a região Sul; outras, para a região Norte; e mais outras, para o Centro-Oeste.

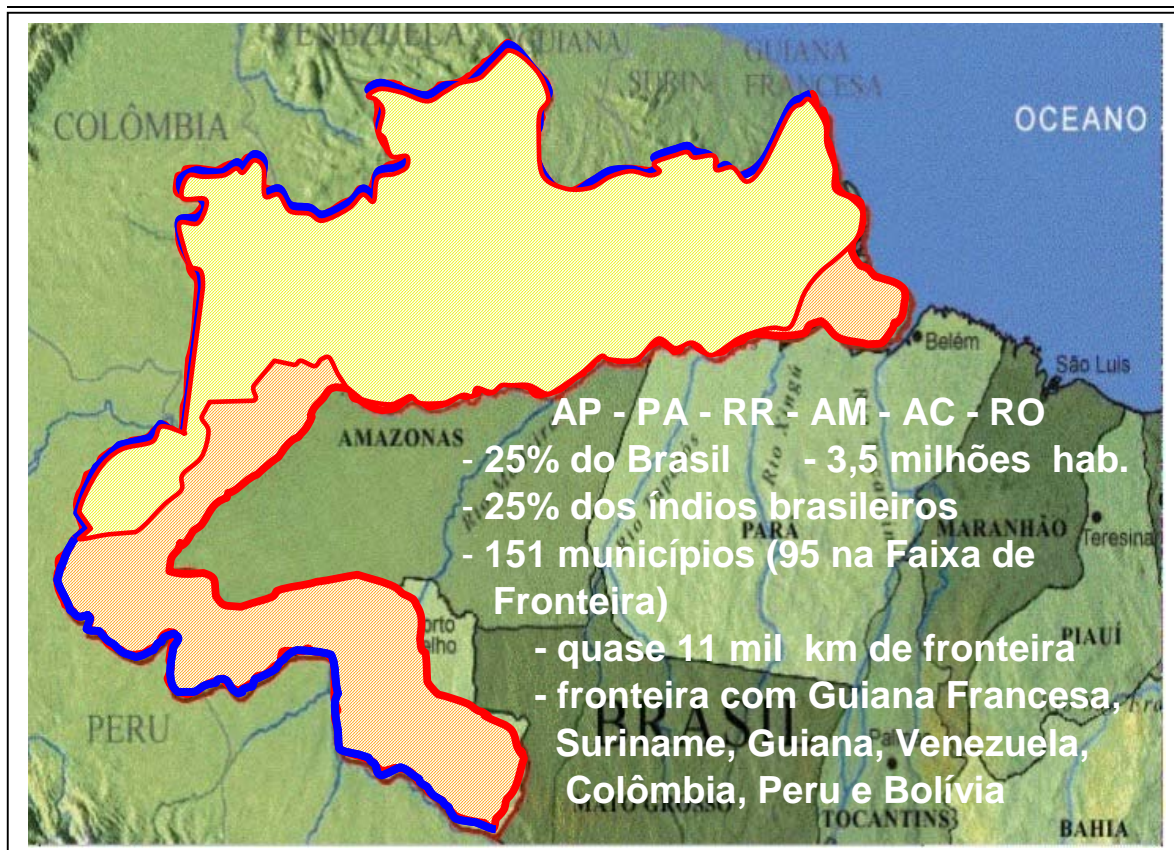
Evidente que outras alterações, até mais radicais, serão possíveis. Todavia, a nossa percepção aponta que é mais razoável seguir pelas linhas de ação aqui indicadas, fazendo delas um “ponta-pé” inicial, de modo a preservar a lei em sua essência, ao mesmo tempo em que serão removidos os óbices que emperram o progresso e o desenvolvimento econômico dos Municípios situados nessa área e que será promovida sua adequação às imposições trazidas pela globalização, pelos compromissos no Mercosul e outros de caráter internacional.

É evidente que há interesses maiores, ligados a própria sobrevivência do Estado, que não podem ser olvidados, mas não significa, em contrapartida, que, de forma radical, sejam impostos pesados ônus aos Municípios e populações situados em zonas fronteiriças, chegando a comprometer o bem estar, o desenvolvimento e o progresso dessas regiões e, em última instância, a própria segurança nacional, em um efeito perversamente inverso do pretendido pela legislação que trata do tema, uma vez que desenvolvimento e segurança caminham juntos.

De qualquer modo, sem nos posicionarmos de forma definitiva, diante dos avanços da guerra moderna, pensamos que poderia ser colocada em discussão não só a redução da largura da Faixa de Fronteira, assim como a atenuação do rigor das normas que dispõe sobre atividades nessa faixa do território brasileiro.

Mas, como dissemos, são idéias ainda passíveis de longas discussões e maturação.

## 5. O PROGRAMA CALHA NORTE



Desde os tempos do Brasil-colônia, sempre houve a busca pela vivificação das fronteiras do Brasil, como forma de garantir a Segurança Nacional pela ocupação delas com a implantação de postos militares, colônias militares e povoados.

Essa preocupação foi herdada pelos governos do Império e da República e, em particular, pelas Forças Armadas, notadamente o Exército.

A partir da década de 60, com os olhos do mundo voltados para a Amazônia, os governos militares, em particular, desenvolveram um intenso projeto de desenvolvimento e integração dessa região, com a abertura de rodovias, fomento a um sem número de atividades econômicas, criação da Zona Franca de Manaus, aumento da presença militar em toda a região e a produção de inúmeras obras de infraestrutura, entre outras atividades voltadas para a região Amazônica.

A volta do poder aos governos civis parece ter arrefecido as preocupações com a Amazônia e com as suas fronteiras, mas mesmo assim, ainda sob influência do estamento militar, que sempre percebeu desenvolvimento e segurança nacional como intimamente imbricados, foi colocado em andamento o Programa Calha Norte, buscando manter a vivificação da Faixa de Fronteira da Amazônia.

Entretanto, é patente que sua execução ficou praticamente restrita às Forças Armadas, que efetivamente levaram avanti, até ponde puderam, a parte que lhes cabia, pois é flagrante a ausência de uma série de órgãos federais que deveriam estar ali.

Sugere-se, sob esse viés, que seja incrementada a presença de unidades da Polícia Federal, da Receita Federal, do IBAMA, do INCRA, dos órgãos de educação, de saúde etc.

Parece que no âmbito do próprio Poder Executivo há graves dissonâncias sobre a matéria, fazendo o Calha Norte “encalhar”. Tudo indica a existência de forças subterrâneas trabalhando contra a ocupação das fronteiras.

A própria Estratégia Nacional de Defesa, aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, trata do Programa Calha Norte e do Programa do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira muito vagamente, pois, em um documento de 36 páginas, as expressões “Calha Norte” e “Faixa de Fronteira” só aparecem, cada uma, duas vezes.

Em um primeiro momento, inclui a “promoção de ações de presença do Estado na região amazônica, em especial pelo fortalecimento do viés de defesa do Programa Calha Norte” entre as oportunidades a serem exploradas a partir da identificação e análise dos principais aspectos positivos e das vulnerabilidades.

Depois, diz de uma “proposta de distribuição espacial das instalações militares e de quantificação dos meios necessários ao atendimento eficaz das Hipóteses de Emprego, de maneira a possibilitar (...) o aumento da participação de órgãos governamentais, militares e civis, no plano de vivificação e desenvolvimento da faixa de fronteira amazônica, empregando a estratégia da presença.”

Finalmente, estabelece que:

*O Ministério da Defesa e o Ministério da Integração Nacional desenvolverão estudos conjuntos com vistas à compatibilização dos **Programas Calha Norte** e de **Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira** (PDF) e ao levantamento da viabilidade de estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APL), com ações de infra-estrutura econômica e social, para atendimento a eventuais necessidades de **vivificação e desenvolvimento da fronteira**, identificadas nos planejamentos estratégicos decorrentes das Hipóteses de Emprego.*



Diante das competências que são típicas do Poder Executivo, o papel relevante que cabe ao Poder Legislativo é o do efetivo exercício da sua função de fiscalização e controle das áreas em que aquele deveria estar cumprindo suas atribuições. Em síntese, cabe reforçar o poder de fiscalização e controle da Administração Pública pelas Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que têm a ver com a matéria.

## **6. A FORMAÇÃO DE BOLSÕES ÉTNICOS E DE VAZIOS DEMOGRÁFICOS**

---

Não bastasse, da forma como vem sendo conduzida a política indigenista e racial, até mesmo em regiões fronteiriças e potencialmente conflituosas, deixando o Brasil internacionalmente vulnerável, somos levados a pensar que tudo o que se possa trazer à baila em termos do trato das questões fronteiriças torna-se letra morta diante da real vontade que está embutida nas ações do Poder Executivo, parecendo, por vezes, ser ditada contra os interesses nacionais.

É letra morta falar na vivificação das fronteiras, como vislumbram a Estratégia de Defesa Nacional e o Programa Calha Norte, na mesma medida em que o discurso não se materializa em ações efetivas; na mesma medida em que a prática revela a criação de espaços reservados para rarefeitas populações indígenas a reboque de ONGs, financiamentos e intenções de duvidosas procedências e da vontade de um Conselho Indigenista Missionário presidido por bispos estrangeiros e que dita a agenda do Governo brasileiro nessa seara.

Não bastasse, artigo de três pesquisadores do Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento, do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, é expresso em dizer que os dispositivos constitucionais inseridos em nossa Carta de 88 foram escritos sob a influência da Fundação Ford e que já vinham sendo elaborados desde há muito tempo – pelo menos desde 1984:

*Foi a partir desse quadro - não mais restrito ao aparelho indigenista e a uma difusa e ingênua “opinião pública”, como nas décadas de 50 e 60 - que a idéia de demarcação de terras indígenas afirmou-se enquanto moto. A constatação do total despreparo e inépcia da Fundação Nacional do Índio em cumprir o imperativo de demarcação das terras indígenas contido na Lei 6001/73, no tocante a essa e a outras questões prementes à vida dos povos indígenas no Brasil, estimulou variados esforços de mapeamento, como os do Conselho Indigenista Missionário, do programa “Povos Indígenas no Brasil” do Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI) e os trabalhos de cunho analítico realizados no Museu Nacional por João Pacheco de Oliveira. Estes últimos instruíram os desdobramentos posteriores de pesquisa voltada **a alicerçar o lobby pró-índio na Assembléia Nacional Constituinte, financiados pela Fundação Ford no Brasil, conforme sugestões de consultoria de David Maybury-Lewis em 1984.***

(SOUZA LIMA, Antonio Carlos; BARROSO-HOFFMANN, Maria; PERES, Sidnei Clemente. *Notas sobre os Antecedentes Históricos das Idéias de “Etnodesenvolvimento” e de “Acesso de Indígenas ao Ensino Superior” no Brasil.*

Disponível em:  
[www.trilhasdeconhecimentos.etc.br/artigos/arquivos/Texto\\_Etnodesenvolvimento\\_e\\_Ensino\\_Superior\\_Indigenas.pdf](http://www.trilhasdeconhecimentos.etc.br/artigos/arquivos/Texto_Etnodesenvolvimento_e_Ensino_Superior_Indigenas.pdf); acesso em: 20 jul. 2009.

Em outros termos, os dispositivos constitucionais que dizem respeito aos índios hoje em vigor foram escritos por prepostos da Fundação Ford e é partir daí que tem sido desenvolvida toda a política indigenista brasileira, inclusive a demarcação de terras indígenas, com a criação um arco quase contínuo de terras indígenas da Cabeça do Cachorro, na fronteira com a Colômbia, até a área da Raposa-Serra do Sol, na fronteira com a Guiana; e de terras indígenas e território quilombola da Raposa-Serra do Sol até o Amapá, isolando toda a nossa fronteira norte e impedindo a sua vivificação.

Enquanto isso, países da Organização do Atlântico Norte treinam seus soldados para guerra na selva na região das Guianas e os Estados Unidos instalam suas bases na Colômbia; o que não é muito relevante, haja vista que aquele país tem poder militar para se projetar no mundo inteiro.

Mas graves são as condições que estão sendo criadas no Brasil, sob o beneplácito do Governo federal, como a demarcação de terras indígenas, que permitirão, no futuro, justificar perante a opinião pública internacional uma intervenção em nossa faixa de fronteira.

Seguramente, o treinamento em guerra na selva de forças militares de países na OTAN não será para emprego na Europa. É preciso estar atento a esses e a outros sinais, como o Novo Conceito Estratégico da OTAN que começa a ser desenhado, dizendo que a mesma é um ator regional, mas que ele deve ser escrito considerando o contexto global de um mundo multipolar e interdependente e que a OTAN não deve agir apenas na sua própria área.

Em consequência, nos termos desse Novo Conceito Estratégico, a OTAN deve estar preparada para atuar:

- fora de sua área, a uma grande distância e de forma sustentável;
- conduzir esforços buscando o uso mais frequente e intenso das instituições multilaterais;
- em intervenções realizadas, não mais isoladamente, mas em conjunto com outros países, instituições regionais ou globais, em uma tendência crescente para se tornar um mecanismo normal de ação;



- apoiando esquemas de segurança cooperativa, com um papel facilitador;
- priorizando a colaboração com as Nações Unidas.

Não foi sem razão que Néelson Jobim, o Ministro da Defesa brasileiro, externou, há poucos dias, perante o governo norte-americano, manifestação contra a presença da OTAN no Atlântico Sul.

## **7. CONCLUSÃO**

---

Buscamos, nessa breve exposição, dar uma idéia da atuação do Poder Legislativo em face das questões relativas à nossa Faixa de Fronteira, assim como das preocupações que norteiam a atuação do Congresso Nacional nessa seara, deixando evidente a complexidade do tema, que não pode ser enxergado apenas no contexto regional, mas em desdobramentos muito mais amplos, no jogo dos interesses internacionais.

Só assim poderemos decidir melhor sobre o nosso próprio destino diante de um mundo dito globalizado.