



Seminário Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS  
"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"  
Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

## **BASE NORMATIVA SOBRE FRONTEIRAS NO BRASIL REGULAÇÃO, MECANISMOS E AÇÕES DE SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL**

NEDISSON LUIS GESSI<sup>14</sup>  
SÉRGIO LUÍS ALLEBRANDT<sup>15</sup>

### **RESUMO**

Em face de tamanha relevância da Faixa de Fronteira como área estratégica para a soberania do país, o objetivo do presente estudo é analisar os programas e ações do governo federal, referentes à segurança nacional e à defesa e suas repercussões na Faixa de Fronteira, além de apontar o arcabouço normativo constitucional e infraconstitucional no tocante à fronteira brasileira. Utilizou-se de levantamento bibliográfico e documental acerca das repercussões dos programas e ações de segurança e defesa e seus impactos na Faixa de fronteira brasileira, bem como, os mecanismos políticos-institucionais, além de uma pesquisa exploratória na base normativa do Centro de Documentação e Informação (Cedi) da Câmara dos Deputados juntamente com a base LexML – Rede de Informação Legislativa e Jurídica. O estudo evidenciou a necessidade de atualização e modernização da base normativa das áreas de fronteira, onde foi possível identificar que as políticas governamentais para as fronteiras do Brasil se caracterizam por serem desarticuladas, com sérias dificuldades de continuidade e também por terem pouca participação da população no processo de formação das mesmas.

---

<sup>14</sup> Nedisson Luis Gessi. Doutorando em Desenvolvimento Regional (UNIJUI/Brasil), Mestre em Ensino Científico e Tecnológico (URI/Brasil), Mestre em Gestão Pública (UNAM/Argentina), docente das Faculdades Integradas Machado de Assis (FEMA/Brasil). Membro do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania – GPDeC – Unijuí. Fundação Educacional Machado de Assis – FEMA. E-mail: nedisson@fema.com.br.

<sup>15</sup> Sérgio Luís Allebrandt. Doutor em Desenvolvimento Regional (UNISC/Brasil), Mestre em Gestão Empresarial pela (FGV/Brasil), docente do Departamento de Ciências Administrativas, Contábeis, Econômicas e da Comunicação. Coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional e líder do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania – GPDeC – Unijuí. E-mail: allebr@unijui.edu.br.



Seminário Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS

*"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"*

Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

## INTRODUÇÃO

Nos dias atuais, se os desafios demandam articulação entre políticas de desenvolvimento local e de segurança, e um conjunto grande de atores das mais variadas escalas e níveis federativos, nem sempre o Brasil tratou a questão dessa forma. No início do século XIX até fins dos anos 1990, período que deu início a delimitação territorial brasileira, as fronteiras mantiveram-se como foco primordial de políticas de segurança nacional.

Vale destacar que a primeira legislação a tratar da questão, a Lei nº 601 de 1890, considerava a fronteira como uma área de segurança nacional e estabelecia uma faixa de dez léguas de todo o território nacional. Ao observar a evolução normativa da Faixa de Fronteira brasileira, que variou ao longo da história de 66 km (dez léguas), 100 km e 150 km, verifica-se que sempre houve uma estrutura de governo atuante nas áreas de fronteira. Pois desde o império, a ocupação da Faixa de Fronteira se deu por órgãos governamentais: no Governo Imperial, por meio da Diretoria Geral de Terras Públicas, posteriormente pelo Conselho Superior de Segurança Nacional, mais tarde pelo Conselho Nacional de Segurança e, atualmente, pelo Conselho de Defesa Nacional. Historicamente, a ação governamental para as regiões de fronteira oscila entre políticas com foco na soberania nacional e no desenvolvimento local. Ao passo que o Brasil tem tentado equalizar essa dicotomia, a complexidade das demandas tem crescido, afetando a condução de políticas de segurança, defesa e desenvolvimento.

A partir desse contexto, temos a seguinte problemática de estudo: Qual a contribuição da base normativa nacional para a interação entre segurança e desenvolvimento e como tem contribuído

para o desenho de políticas públicas de segurança e desenvolvimento na Faixa de Fronteira. Percebe-se que há em nossa legislação, especificamente naquele referente à Faixa de Fronteira e áreas indispensáveis, a segurança nacional, atenção especial ao acompanhamento da presença estrangeira e ao desenvolvimento de atividades consideradas estratégicas. Desta forma, o objetivo do estudo é analisar os programas e ações do governo federal, referentes à segurança nacional e à defesa e suas repercussões na Faixa de Fronteira, além de apontar o arcabouço normativo constitucional e infraconstitucional no tocante à fronteira brasileira. Ainda que nos dias atuais haja um grande número de atores, o foco recairá sobre as ações do ente federal.

A metodologia proposta é um levantamento bibliográfico e documental acerca das repercussões dos programas e ações de segurança e defesa e seus impactos na Faixa de Fronteira brasileira, bem como, os mecanismos políticos-institucionais, além de uma pesquisa exploratória na base normativa do Centro de Documentação e Informação (Cedi) da Câmara dos Deputados juntamente com a base LexML – Rede de Informação Legislativa e Jurídica.

## ESTADO, NAÇÃO, ESTADO-NAÇÃO, SOBERANIA, TERRITÓRIO E FRONTEIRA

Inicialmente se faz necessário uma compreensão acerca de conceitos como Estado, Nação, Estado-Nação, Soberania, Território e Fronteira, que por vez se confundem e são de extrema importância para compreender a dinâmica das ações, programas e políticas públicas para Faixa de Fronteira brasileira.

Segundo Scherma (2015b) o Estado surgiu e se consolidou na Europa entre os séculos XIII e XIX, já se apresentando no XVII



Seminário Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS

"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"

Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

como modelo de organização política dominante, no conjunto das relações socioeconômicas, de tal forma que entre o final do século XV e o início do XVII começam a se definir os contornos do moderno sistema político internacional. Muitos são os teóricos que buscam a melhor definição de Estado, seu surgimento e sua relevância, principalmente os atrelados à Ciência Política como Mann (1992); Tilly (1996) e Weber (2009), sendo Weber um dos mais importantes.

Para o sociólogo alemão, o Estado é a autoridade mais importante a regular, um certo território geográfico a partir da formulação de Leis e da fiscalização do cumprimento das mesmas por meio do monopólio dos meios de coerção física (Weber, 2009).

O conceito de Nação torna-se complexo, dada a dificuldade de separar algumas noções como "identidade" e "cultura", uma vez que essas terminologias fazem parte de uma mesma trama simbólica. "*As identidades nacionais não são coisas com as quais nós nascemos, mas são formadas e transformadas no interior da representação*" (Hall 2001, p.48).

A Nação "*não é apenas uma entidade política, mas algo que produz sentidos – um sistema de representação cultural. As pessoas não são apenas cidadãos legais de uma nação; participam da ideia da nação tal como representada em sua cultura nacional*" (Hall 2001, p.49). O fato de a nação não ser apenas uma entidade política, talvez tenha sido a causa do grande pecado do "nacionalismo" uma vez que este submeteu os aspectos culturais aos fins políticos, quando não aos econômicos, cujos reflexos ainda se fazem sentir na história recente do mundo, com as "*xenofobias e políticas de identidade*" (Hobsbawn e Ranger, 1995). Segundo Hall (2001), as culturas nacionais são compostas não apenas de instituições

culturais, mas, também, de símbolos e representações. Uma cultura nacional é um discurso – um modo de construir sentidos que influencia e organiza tanto nossas ações quanto a concepção que temos de nós mesmos. É o discurso, portanto, que tem importância fundamental na articulação dessa comunhão de anônimos, discurso este que, assim com ressalta as diferenças entre os grupos, momento em que o nacionalismo substitui o sentimento nacional, fomenta a unidade nacional, não aquela idealizada ainda nos tempos modernos, mas a unidade da diversidade, incluindo todos os segmentos e etnias, configurando a diferença cultural (Bhabha, 2001).

A nação é também "*imaginada como soberana, porque o conceito nasceu numa época em que o Iluminismo e a Revolução estavam destruindo a legitimidade do reino dinástico hierárquico, devidamente instituído*" (Anderson, 1989, p.15). A soberania talvez seja o vetor mais polêmico da nação. Pois não existe nação que não seja soberana, uma vez que esta não perece junto com o Estado quando este acaba, entende-se então que a expressão soberania nacional como um pleonismo (Burgardt, 2012).

Outro aspecto que deve ser ressaltado é a definição dos limites da nação. "*A nação é imaginada como limitada, porque até mesmo a maior delas, que abarca talvez um bilhão de seres humanos, possui fronteiras finitas, ainda que elásticas, para além das quais se encontram outras nações*" (Anderson, 1989, p.15). A limitação de uma fronteira, apesar de ser elástica, nos mostra a impossibilidade de se acatar a ideia da nação como constitutiva do Estado. Entretanto, é mais fácil admitir o contrário, o Estado é que faz parte da nação, pois independente do modelo de sociedade política adotada por um povo, são os valores deste povo que



Seminário Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS

"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"

Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

irão definir o modelo de ente estatal que melhor lhe aprouver (Burgardt, 2012).

Assim a existência de um território delimitado é condição *sine qua non* para existência de uma nação. É a chamada dinâmica cultural que, além de promover a manifestação dos mesmos aspectos culturais em diferentes partes, responsabilizam-se pela sua transformação, o que, ao invés de representar um perigo, enriquece o conjunto cultural nacional, ao tempo que o expande. Portanto, a Nação é a sociedade politicamente organizada que compartilha uma história e um destino comum, e conta com um território e um Estado para, assim, formar um Estado-Nação.

A história do surgimento do Estado moderno e da formação do Estado-Nação é uma história de grandes lutas políticas. O Estado moderno nasce no norte da Itália, no século XIV, com as cidades-estados governadas como repúblicas, quando começa a revolução capitalista. Os Estados-Nação nascerão mais tarde, na França e na Inglaterra, em torno das monarquias absolutas, que se constituem na Europa depois da revolução comercial, da emergência de uma burguesia associada ao monarca absoluto, e das lutas fratricidas que se sucederam à Reforma. Os tratados de Vestefália são geralmente identificados com o momento do surgimento do Estado-Nação. O Estado moderno é, portanto, o resultado da formação dos Estados-Nação e da Revolução Industrial (Bresser-Pereira, 2017).

No tocante a soberania, segundo Beaulac (2003) foi Jean Bodin o "pai" da soberania, que realizou a primeira discussão sistemática sobre a natureza dessa palavra. Para Bodin (1992) a soberania é indivisível, o poder soberano centra-se em última instância, na comunidade política. Portanto, somente os Estados possuem a prerrogativa legal para agir em suas fronteiras, sem a interferência de outras

forças, sejam elas internas ou externas. Sendo a característica mais marcante da soberania a capacidade de fazer leis.

A fronteira não é apenas uma linha mapeada cartograficamente e descrita em seus marcos geodésicos com a finalidade de separar duas ou mais unidades espaciais. Se assim o fosse, os problemas relativos aos limites territoriais se restringiriam à tecnologia empregada para proceder referido traçado e descrição. Quando se mencionam os termos "limite territorial" ou "fronteira", é necessário remeter-se às noções mais amplas de "território" e de "territorialidade" (Silva e Tourinho, 2017).

O conceito de território vincula-se à categoria poder, porém não apenas ao poder no sentido concreto de dominação (poder político), mas também ao poder simbólico, ligado à apropriação de determinados grupos para com seu espaço de vivência (Haesbaert, 2004).

Sendo o espaço delimitado por e a partir de relações de poder, o território não se refere somente aos limites político-administrativos estabelecidos por linhas ou marcos divisórios (Souza, 2003). Sua abrangência é múltipla, envolvendo diferentes espaços e agentes sociais, como por exemplo a ação do Estado ao delimitar as fronteiras de um país. A fronteira possui duas visões científicas bem definidas: "[...] trata da história política entre Estados nacionais e do limite de soberania de um poder central e [...] trata do vivido e das interações entre populações em zonas fronteiriças" (Ferrari, 2014, p. 23).

Segundo Bourdieu (1998), as fronteiras são produtos dos atos jurídicos artificiais e de disputa de poder. A partir disso, a ação política cria, por meio da educação escolar, cidadania, línguas e outros sistemas de comunicação, as diferenças culturais em um determinado espaço fronteiriço onde predominam semelhanças no estilo de vida da população local. Desta forma na



Seminário Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS

*"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"*

Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

fronteira o espaço pressupõe o território. Portanto, a fronteira como lugar onde nasce o território e a identidade (Turner, 2010).

Nota-se que grande parcela das definições do conceito de fronteira relaciona-se com a concepção do território como uma instância político-administrativa formal, ou seja, sob controle do Estado. Essa concepção, embora ainda dominante, vem sendo acompanhada de outras formas de se conceber a fronteira e o território, que envolvem visões mais amplas, incluindo aquelas não hegemônicas e que se contrapõem ao próprio Estado (Silva e Tourinho, 2017).

Essas reflexões são fundamentais para se pensar a problemática da contribuição da base normativa nacional para a interação entre segurança e desenvolvimento e como tem contribuído para o desenho de políticas públicas de segurança e desenvolvimento na Faixa de Fronteira, para tal se faz necessário superar a visão tradicional do território e avançar no sentido de considerar também as múltiplas relações de poder que são estabelecidas no espaço. Pois, para Silva e Tourinho (2017) deve-se trilhar uma análise integrada dos territórios, vinculando-os à ideia de territorialidade, isto é, *"[...] a tentativa de um indivíduo ou grupo para afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relações, e para delimitar e impor controle sobre uma área geográfica"* (Sack, 1986, p. 19).

Segundo Raffestin (1993, p. 158), *"[...] a territorialidade reflete a multidimensionalidade do vivido territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral"*. Desse modo: *"a territorialidade, além de incorporar uma dimensão mais estritamente política, diz respeito também às relações econômicas e culturais, pois está intimamente ligada ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no*

*espaço e como elas dão significado ao lugar"* (Haesbaert, 2004, p. 3).

No contexto das fronteiras no século XXI percebe-se um movimento onde o Estado se retira de sua função de proteção e reaparece em seu papel de controle e regulação. Em outras palavras, poderíamos estar assim assistindo mais que uma "desterritorialização" generalizada a uma substituição de um modelo de Territorialização por outro (Grimson, 2000).

Assim para melhor compreensão do conceito de fronteira, é preciso utilizar-se da geografia, ou mais precisamente da geopolítica, disciplina que tem a relação mais intrínseca ao tema, e que, portanto, tem sido a fonte conceitual para muitos *Policy Maker* quando o assunto é fronteira. A palavra fronteira não é uma palavra neutra. Ela suscita sentimentos e valores diferentes. Mas ela é, também, uma palavra descritiva, designa o lugar de início ou de fim: início de um Estado, ou fim de outro Estado. Numa linha visível ou imaginária de fronteira, um Estado termina e outro começa. Para Scherma (2015a) a fronteira é uma porção específica de território localizada na divisa entre dois Estados e que exatamente devido a esta característica geográfica, é um ponto onde as "relações internacionais" são mais corriqueiras.

Ainda segundo Scherma (2015a), o sueco Kjéllen é considerado um dos "pais" da geopolítica, e apresenta um viés organizacionista a respeito do Estado e das fronteiras. Kjéllen entendia o Estado com sendo uma espécie de "Organismo vivo", onde o estado representava à epiderme de um corpo vivo, ou seja, é a epiderme que recebe e transmite todas as manifestações de poder emitidas e direcionadas ao "cérebro". Através dessa analogia, tem-se que as fronteiras são constantemente modificadas durante sua história. A fronteira como epiderme corresponderia a



Seminário Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS

*"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"*

Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

uma linha divisória, que separa os ambientes interno e externo. Contudo, alguns autores vislumbram a existência de uma Faixa de Fronteira, ou seja, um dado espaço territorial de transição, sendo esse espaço carregado de características físicas, políticas e sociais de ambos os lados.

Neste contexto, faz-se necessário distinguir entre "fronteira-linha" e "fronteira-faixa". Para Meira Mattos (1990, p.34) *"a caracterização jurídica da fronteira é a linha de fronteira, a sua realidade cultural ou administrativa (instalação de postos de controle, alfândega, elementos de vigilância ou defesa) é a Faixa de Fronteira". No Brasil, a legislação tem utilizado o critério de Faixa de Fronteira. Quanto ao processo de evolução do tratamento jurídico que define a extensão da Faixa de Fronteira, com início na constituição de 1891 à Lei n.º. 6.634/79, que definiu a Faixa de Fronteira como um território de 150 km a partir da linha limítrofe. Sendo essa definição corroborada pelo Decreto n.º. 85.064 de agosto de 1980, no qual é ratificado pela Constituição Federal de 1988, no parágrafo segundo do artigo 20"* (Miyamoto, 1995).

A importância da fronteira não reside apenas na sua função de material, como demarcação de determinada área ou como um dispositivo destinado a impedir ou facilitar a circulação de bens e pessoas; também devido aos sentidos socialmente atribuídos na produção e difusão de imaginário territorial sobre o país. Para Durkheim (1996) a Fronteira é um fato social, é uma coisa criada (feita) pelos seres humanos. Coisa social, exterior que se impõem (coercitiva) a dada coletividade. Segundo Ferrari (2011) a ideia de fronteira vai muito além de uma linha imaginária, *"é um espaço de separação de duas identidades nacionais e são igualmente um conjunto socioterritorial, produto de interações*

*materiais e imateriais tecidas antes de tudo entre os fronteiriços"* (Ferrari, 2011, p.19).

Dessa forma, as fronteiras físicas e culturais são fronteiras em movimento, as fronteiras físicas são orientadas pela lei, controladas pela polícia de fronteira, portanto as fronteiras territoriais são demarcadas por legislações (Bento, 2012). A fronteira filtra com o objetivo de proteger, filtro esse, moral fundado em leis, regras preestabelecidas tornando a fronteira tendencialmente um lugar de tensão.

Diante disso, os conflitos nas fronteiras brasileiras não são conflitos entre Estados, mas conflitos derivados da ausência de Estado, com fronteiras abandonadas pelo governo e dominadas pela criminalidade, terra de ninguém que termina por ser terra ocupada pelo crime organizado (Bento, 2013). Os Estados não são a principal ameaça à segurança e à defesa das fronteiras, mas a ausência dele e a ocupação das fronteiras pela criminalidade organizada, máfias de fronteira que ocupam os espaços vazios deixados pela ausência do Estado. O processo de enfraquecimento do Estado guarda certa relação com a incapacidade do governo. O fato é que a repercussão dessa incapacidade é percebida pelas organizações criminosas, que passam a atuar no sentido de se alojarem na estrutura político-administrativa do Estado.

As fronteiras não são consideradas somente como instituições de separação, mas como instituições que podem separar ou integrar os Estados. A função de separação é a mais tradicional, tendo seu valor na segurança do Estado e na segurança internacional como um todo, a depender do contexto internacional, o que consideramos é que o contexto de globalização, integração regional e de avanço da atuação em rede das organizações criminosas faz com que a



Seminário Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS

"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"

Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

função de integração passe a assumir maior papel na segurança do Estado e do próprio sistema internacional (Costa e Neves, 2018). Assim, fronteira e soberania podem ser considerados conceitos que demonstram que a função de integração que a fronteira pode assumir, passa a ser relevante para a defesa e segurança do Estado brasileiro.

Portanto, as Fronteiras são instrumentos institucionais de segurança pública. Se for excessivo o controle de fronteira pode sufocar a circulação de pessoas e mercadorias, mas ausência de controle eficaz de fronteira deixa povos desprotegidos, deixa território de fronteira exposto ao crime organizado. Para Bento (2012) as fronteiras cumprem uma função social reguladora, de proteção. Aproximam e ou separam, protegem diversidades, salvam singularidades. Fronteiras protegem pertencimentos coletivos diferentes, identidades diferentes, diversidade e a integração.

### ARCABOUÇO NORMATIVO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL

Em 1824 a constituição da época do I Império ainda não tinha expresso a ideia de fronteira, foi somente em 1850 no II Império, e que se estabeleceu a Lei de Terras, a Lei 601 que definiu a Faixa de Fronteira para efeito de concessão de terras (Borba, 2013).

As constituições brasileiras, desde 1891, demonstravam preocupação com a definição e delimitação de áreas especiais à defesa nacional, mas de fato, somente com a constituição de 1934, a expressão "Faixa de Fronteira", passou a ser utilizada. Assim, desde o início da delimitação territorial, as fronteiras mantiveram-se como foco primordial de política de segurança nacional. Cabe destacar que a Lei 601 considerava a fronteira como uma

área de segurança nacional e estabelecia uma faixa de dez léguas ao longo de todo o território nacional.

Segundo Borba (2013) ao longo do período de 1824-1988 a evolução da Legislação brasileira que versa ou faz referência à Fronteira e ou Faixa de Fronteiras estão assim, cronologicamente organizadas:

✓ 1824 (Império): Constituição Política do Império de Brasil. Largura da Faixa de Fronteira: 66 km (10 léguas) referenciada na Lei nº 601.

✓ 1891 (República): Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Em seu artigo 64 fazia menção a fronteira e não definia largura da Faixa de Fronteira.

✓ 1927 Decreto nº 17.999 criou o CDN - Conselho de Defesa Nacional

✓ 1934 (República): Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Em seu artigo 166 fazia menção a fronteira sendo definida a largura da Faixa de Fronteira: 100 Km.

✓ 1937 (República): Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Em seu artigo 165 fazia menção a fronteira sendo definida a largura da Faixa de Fronteira: 150 Km.

✓ 1939 Decreto-Lei nº 1.164 Dispõe sobre as concessões de terras e vias de comunicação na faixa da fronteira, bem como sobre as indústrias aí situadas.

✓ 1946 (República): Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Em seus artigos 176 e 180 fazia menção a fronteira sendo definida a largura da Faixa de Fronteira: 150 Km.

✓ 1946 Decreto-Lei nº 9.760 Dispõe sobre bens imóveis da União

✓ 1955 Lei nº 2.597 Dispõe sobre zonas indispensáveis à defesa do país e dá outras providências. Revogada pela Lei nº 6.634 de 1979.

✓ 1964 Lei nº 4.504 Estatuto da Terra.

✓ 1966 Lei nº 4.947 Fixa normas de Direito Agrário.



Seminário Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS

*"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"*

Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

✓ 1967 (República): Constituição da República Federativa do Brasil. Em seu artigo 89 fazia menção a fronteira sendo definida a largura da Faixa de Fronteira: 150 Km.

✓ 1970 Decreto-Lei nº 1.094 Dispõe sobre a Comissão Especial da Faixa de Fronteira e dá outras providências.

✓ 1970 Decreto-Lei nº 1.135 Dispõe sobre a organização, competência e funcionamento do Conselho de Segurança Nacional.

✓ 1971 Lei nº 1.164 Dispõe sobre terras públicas.

✓ 1975 Decreto-Lei nº 1.414 Dispõe sobre terras devolutas em "Faixa de Fronteiras".

✓ 1976 Decreto-Lei nº 1.455 Dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências.

✓ 1978 Lei nº 6.559 Extingue a Comissão Especial da Faixa de Fronteira e dá outras providências.

✓ 1979 Lei nº 6.634 Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-Lei nº 1.135 de 1970. A Lei nº 6.634 foi alterada pela Lei nº 13.097 de 19 de janeiro de 2015.

✓ 1979 Lei nº 6.739 Matricula e Registro de Imóveis Rurais.

✓ 1980 Decreto nº 85.064 regulamenta a Lei nº 6.634 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira.

✓ 1987 Decreto-Lei nº 2.375 Revoga a Lei nº 1.164 que dispõe sobre terras públicas.

✓ 1988 Decreto 96.084 Regulamenta o § 1º do art. 5º do Decreto-Lei nº 2.375 de 1987, que autoriza a União a transferir, a título gratuito, a Estados ou Territórios, terras públicas a ela pertencente, localizadas na Faixa de Fronteira.

✓ 1988 (República): Constituição da República Federativa do Brasil. Em seus

artigos 20,91,144 e 176 atualmente faz menção e ou referência a fronteira, permanecendo a largura da Faixa de Fronteira de 150 km vigente.

Para dar prosseguimento a organização cronológica da legislação brasileira que versa ou faz referência à Fronteira e ou Faixa de Fronteiras posterior a 1988, utilizou-se de uma pesquisa exploratória na base normativa do Centro de Documentação e Informação (Cedi) da Câmara dos Deputados juntamente com a base LexML – Rede de Informação Legislativa e Jurídica. Após pesquisas nas Bases já nominadas, segue-se a evolução da Legislação brasileira que versa ou faz referência à Fronteira e ou Faixa de Fronteiras estão assim, cronologicamente organizada:

✓ 1991 Lei nº 8.183 Dispõe sobre a organização e funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências.

✓ 1999 Lei nº 9.871 Estabelece prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos Estados na "Faixa de Fronteira".

✓ 1999 Decreto nº 3.026 Promulga o Convênio para a Preservação, Conservação e Fiscalização dos recursos naturais nas áreas de Fronteira, celebrado entre o Governo da Republica Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia.

✓ 1999 Lei Complementar nº 97 Dispõe sobre as normas gerais para organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

✓ 2000 Decreto nº 3.467 Promulga o acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina para o funcionamento do "Centro Único de Fronteira" São Borja – Santo Tome.

✓ 2001 Lei nº 10.363 Prorroga o prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos Estados na "Faixa de Fronteira".





Seminário Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS

"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"

Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

✓ 2009 Lei nº 11.952 Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União.

✓ 2010 Decreto sem número de 8 de setembro. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF.

✓ 2011 Decreto 7.496 Institui o Plano Estratégico de Fronteiras PEF.

✓ 2012 Lei nº 12.723 Disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências, para autorizar a instalação de lojas francas em Municípios da Faixa de Fronteira cujas sedes se caracterizem como cidades gêmeas.

✓ 2016 Decreto nº 8.903 Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras PPIF e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Revogou o Decreto 7.496 Institui o Plano Estratégico de Fronteiras PEF.

✓ 2019 Decreto nº 9.818 de 3 de junho do ano corrente, altera o Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, que institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução.

✓ 2019 Decreto nº 9.961 Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira, revogando o Decreto sem número de 8 de setembro de 2010 que instituiu a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF.

Ao observar a evolução constitucional, normativa e legal da Faixa de Fronteira brasileira, que variou ao longo da história, de 66 km (dez léguas), 100 km e 150 km, verifica-se que sempre houve uma estrutura do governo atuante nas áreas de

fronteira, voltada para a presença militar, a colonização e concessões.

A regulamentação do uso da Faixa de Fronteira como definida na Lei 6.634 de 1979 e regulada pelo Decreto 85.064 tem como órgão executor o Conselho de Defesa Nacional. A Constituição de 1988 determina por meio de legislação ordinária a regulamentação de usos das faixas de fronteira, mas é a União que mantém em vigilância a Lei 6.634/1979, fixando atribuições de controles prévios ao Conselho de Defesa Nacional, em locais indispensáveis à segurança nacional (Borba, 2013).

### **PROGRAMAS E AÇÕES DE SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL NA FAIXA DE FRONTEIRA E SUAS REPERCUSSÕES**

A Constituição Federal define que a *"segurança pública, é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio"* (Art. 144). Os órgãos responsáveis pela segurança pública são: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as Polícias Civis, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares (Art. 144). Na política internacional, o conceito de segurança aparece tradicionalmente associado à segurança dos Estados. Daí o uso recorrente do termo *"segurança nacional"*, associada à defesa do Estado, à capacidade militar e à guerra. *Segurança e defesa nacionais são conceitos complementares. Apesar de muitas vezes utilizarem os dois termos de forma intercambiável, podemos identificar algumas distinções nos significados atribuídos a cada um dos termos* (Rego Monteiro, 2014).

Uma primeira diferenciação é a que relaciona segurança ao âmbito interno e



Seminário Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS

"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"

Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

defesa ao âmbito externo. Outra explicação é a que dá o nome de defesa àquilo que os militares fazem, enquanto segurança, é de responsabilidade de múltiplas agências, incluindo os militares. No mesmo sentido, defesa pode ser associada aos conflitos entre Estados, enquanto segurança incluiria um espectro mais amplo de conflitos domésticos, transnacionais e não estatais (Rego Monteiro, 2014).

A Política de Defesa Nacional (PDN), decreto presidencial nº. 5.484 de 30 de junho de 2005 definem segurança e defesa: segurança *"é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças, enquanto defesa é a ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado"* (Bento, 2013).

Para Andrade e Lima (2018), no âmbito dos marcos regulatório, as legislações de relevância referentes à temática das fronteiras são a Lei nº 6.634 de 1979, a Constituição Federal de 1998. Ambas consideram a Faixa de Fronteira área essenciais à segurança nacional, com até 150 km de largura ao longo das fronteiras terrestres, com pontos de interesse estratégico do Estado e que merecem relevante atenção nessas regiões. Ainda é importante ressaltar que há diversas legislações adicionais, muitas delas tratando de questões fundiárias, infraestrutura e desenvolvimento regional. Essas legislações foram acompanhadas de novos programas e ações que surgiram para a área, principalmente em fins das décadas de 1990 e 2000. Vale ressaltar que até a década de 2000, as políticas públicas orientadas a essa região mantiveram o tradicional enfoque de segurança e defesa. Tal posicionamento foi gradualmente sendo alterado em virtude das novas condições da política externa brasileira e da integração regional, resultando em um novo enfoque com ênfase no desenvolvimento regional.

No ano de 1999 o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF) foi um grande marco, pois pela primeira vez a região recebia uma política com viés regional, foi o primeiro programa cuja principal vertente não era militar e abrangia toda a Faixa de Fronteira brasileira (Scherma, 2015b).

Ainda que inédito, o programa passou por diversas dificuldades que o impediram de atingir em sua totalidade seu objetivo central. Muito embora pudesse ser considerado um marco nas concepções de políticas de fronteira do Brasil, ele ainda apresentava fragilidades, como a não diferenciação entre sub-regiões de fronteira, o seu funcionamento apenas sob demanda de parlamentares, a ausência de mecanismos de participação formal da sociedade e as dificuldades técnicas nos municípios executores (Scherma, 2015b).

Estudos realizados pelo Ministério de Integração de 2003 a 2005, o programa seria reorganizado e renomeado como Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFFF). Inicialmente o objetivo era reorganizar, centralizar e reestruturar as ações para a região de fronteira do país, visando à formação de uma agenda positiva voltada para o desenvolvimento em bases integradas e sustentáveis (Scherma, 2015b).

Posteriormente ao fim do PDFFF em 2010, foi criada a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) com o objetivo de dar continuidade das políticas de desenvolvimento regional originadas no PDFFF, e dar por encerrado o referido programa. A CDIF visa se consolidar como instituição central da formulação e coordenação das políticas par a Faixa de Fronteira (Neves, Silva e Monteiro, 2016). Desta forma, por meio de pesquisa documental foi realizado um mapeamento dos programas e ações de segurança e



**Seminário Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS  
"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"**  
Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

defesa nacional na Faixa de Fronteira brasileira conforme o Quadro 01 a seguir.

**Quadro 1:** Programa e Ações de Segurança e Defesa para Fronteira Brasileira

FRONTEIRA BRASILEIRA - PRINCIPAIS POLÍTICAS FEDERAIS					
Ministério	Política	Ano	Objetivos	Abrangência	Prioridade
Orgão de Inteligência, Receita Federal, Forças Armadas	Programa de Proteção Integrada de Fronteira (PPFI)	2016	Promover uma atuação integrada e coordenada de órgãos de segurança pública, envolvendo também autoridades de municípios fronteiriços e de países vizinhos.	Faixa de Fronteira	Fortalecimento das ações de prevenção, controle e repressão de delitos transfronteiriços.
Defesa, Justiça e Cidadania e Relações Exteriores	Comitê de coordenação e controle de fronteiras	2016	Integrar as políticas e necessidades de combate a ilícitos.	Faixa de Fronteira	Combate de produtores armados, tráfico de drogas ilegais e crimes de desarmamento.
Forças Armadas e instituições federais e estaduais + municípios	Operação Aqeta 11	2016	Reduzir os índices de criminalidade e reprimir crimes transfronteiriços, como o tráfico de pessoas, drogas, armas e mutações e o contrabando de mercadorias, e ambientais.	Principais pontos de fronteira do país	Combate a crimes transfronteiriços e ambientais.
Fazenda (RFB)	Operação Murahá	2016	Reduzir os índices de contrabando e descaminho.	Principais pontos de fronteira do país	Combate a crimes tributários e fiscais.
Justiça e Cidadania, Defesa e Fazenda	Plano Estratégico de Fronteiras (PEF)	2011	Aperfeiçoar a gestão integrada das instituições envolvidas com segurança pública nas regiões de fronteira.	Municípios da Faixa de Fronteira	Segurança e comércio.

**Fonte:** MD, MJ, MI e MF. Elaboração: Ipea (Dirur) - Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

**Quadro 2:** Programa e Ações de Segurança e Defesa para Fronteira Brasileira

FRONTEIRA BRASILEIRA - PRINCIPAIS POLÍTICAS FEDERAIS					
Ministério	Política	Ano	Objetivos	Abrangência	Prioridade
Justiça e Cidadania, Defesa e Fazenda	Estratégia Nacional de Segurança Pública Fronteiriça (Operação Fronteira - Coordenação Central)	2011	Estratégia de Defesa e controle de tráfico.	Municípios da Faixa de Fronteira	Segurança e controle de tráfico de drogas.
Justiça e Cidadania (PP, PEP e SEMAR)	Operação Semáforo	2010	Reduzir os crimes de fronteira, tráfico de drogas.	Principais pontos de fronteira do país	Segurança e tráfico de drogas.
Inteligência Nacional	Plano Desenvolvimento de Fronteiras (Operação Fronteira - Coordenação Central)	2009	Promover o desenvolvimento da PPF, com ênfase nas potencialidades locais e na articulação com outros países do Atlântico do Sul.	Municípios da Faixa de Fronteira	Extradição de drogas, social organizado.
Defesa (Exército)	Programa Assessoria Jurídica	2009	Atualizar o status de políticas de fronteira: no âmbito e modernização, além de criar novas fronteiras.	Municípios da Faixa de Fronteira	Segurança social.
Defesa	Programa Célula Host	1995	Promover a operação de segurança e desenvolvimento de atividades.	6 estados (184 municípios)	Segurança, desenvolvimento, economia, social e ambiental.

**Fonte:** MD, MJ, MI e MF. Elaboração: Ipea (Dirur) - Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Portanto, a legislação brasileira buscou beneficiar, por mecanismo de compensação, as faixas de fronteira. Atualmente, novas estratégias tecnológicas e econômicas, muito mais complexas, estão sendo formuladas, é evidente a necessidade de reavaliar o significado das faixas de fronteira, mantida pela força da inércia do passado, uma vez que as fronteiras estão sendo diluídas pela força da globalização.

Para Andrade e Lima (2018), nota-se a emergência de uma perspectiva interagência para o trato da questão da fronteira. No entanto, é importante ressaltar que os marcos regulatórios não tratam diretamente das questões de segurança e defesa. Desta forma, é

necessário também analisar as políticas de defesa do país, bem como, as ações militares e de segurança na Faixa de Fronteira.

## AS FRONTEIRAS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE DEFESA DO BRASIL

Para uma compreensão das fronteiras no contexto da concepção das políticas de defesa brasileira, é necessário entender as principais preocupações da soberania nacional por meio dos documentos de defesa, documentos esses que são a principal referência de como o Brasil trata o tema das fronteiras em suas políticas de defesa nacional.

A Política de Defesa Nacional (PDN), de 1996 foi um dos primeiros documentos oficiais, tendo como objetivo primordial unificar as diretrizes da defesa nacional. Esse documento apresenta a questão fronteiriça de forma bastante distinta do período anterior a redemocratização. Segundo esta, o Brasil deveria *“atuar para a manutenção de um clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras nacionais, e para a solidariedade na América Latina e na região do Atlântico Sul”* (Neves, Silva e Monteiro, 2016).

A PDN tem a integração regional como um fator de investimento em segurança, buscando políticas de vivificação que são entendidas como políticas de defesa e segurança pela PDN, por meio das quais a presença do Estado poderá conquistar espaços sociais no espaço territorial e buscar combater o crime organizado (Bento, 2013).

É importante recordar que o governo Lula revisou a política de Defesa Nacional (PDN), tendo sido aprovada a nova versão em 2005. A nova versão avança na delimitação de conceitos fundamentais, como defesa e segurança, ficou mais denso e mais específico sobre o tema. O



Seminário Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS

*"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"*

Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

documento deixa claro, assim, que seu foco é a defesa nacional, uma vez a segurança está voltada aos assuntos internos. No tocante às fronteiras, a segunda PDN apresenta uma visão coerente com aquela apresentada no PDFF. Reconhece que, como últimos espaços terrestres a serem ocupados, as fronteiras continuariam a ser áreas de conflitos internacionais (Andrade e Lima, 2018; Scherma, 2016).

Entre as diretrizes da PDN 2005 referentes à Faixa de Fronteira, destacam-se as orientações de: *"aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo do Brasil"*; *"implementar ações para desenvolver e integrar a região amazônica, com o apoio da sociedade, visando, em especial, ao desenvolvimento e à vivificação da Faixa de Fronteira"*; e *"atuar para a manutenção de clima de paz e cooperação nas áreas de fronteira"* (Brasil, 2005a).

Após o lançamento da segunda PDN, o governo Lula tratou de buscar os meios para sua efetiva aplicação. Como passo seguinte o governo instituiu a Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008. Em consonância com a segunda PDN, a END também compartilha o pressuposto de que a defesa e desenvolvimento estão profundamente atrelados (Scherma, 2016). A Estratégia Nacional de Defesa (END) destaca que a defesa é assunto de todos, civis e militares. Para a END, estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento, pois em ambas se desperta para a nacionalidade e constrói a Nação.

Assim o Brasil, ao conceber segurança e defesa fora da esfera exclusivamente militar e nacional *"proporciona os mecanismos para a construção de laços regionais mais estáveis, afastando a incidência de novos conflitos fronteiriços. Tal perspectiva implica considerar*

*políticas de cooperação – políticas econômicas, militar e social – com os Estados fronteiriços como essencial para a estabilidade regional e para a própria realização dos pressupostos da defesa brasileira"* (Valença e Malta, 2011, p. 117).

Já as duas versões da END considerando 2008 e 2012, o Brasil também considerou que o desenvolvimento sustentável na Região Amazônica é um instrumento de defesa nacional, pois *"só ele pode consolidar as condições para assegurar a soberania sobre aquela região"* (Brasil, 2012, p.17).

Em suma, pode-se dizer que, nas concepções apresentadas pelo Brasil em seus documentos, a defesa da Faixa de Fronteira corresponde a um processo complexo que depende de ações de defesa, de segurança, de desenvolvimento regional e de cooperação com os países sul-americanos.

É notório, mesmo que a política de defesa brasileira tenha considerado questões mais abrangentes para efeito da defesa das regiões de fronteira, a perspectiva da segurança mantém-se como central.

## AS INICIATIVAS E AÇÕES DE SEGURANÇA E DEFESA NAS FRONTEIRAS DO BRASIL

Com base nos conceitos e concepções brasileiras sobre segurança e defesa das fronteiras, faz-se necessário abordar as principais iniciativas e ações e suas repercussões às áreas das fronteiras brasileiras. No contexto das iniciativas e ações, cabe destacar que anteriormente à criação do MD, da PDN e da END, já havia iniciativas com ênfase na proteção da Faixa de Fronteira, o programa calha norte (PCN) criado em 1985, logo após o projeto de vigilância da Amazônia/Sistema de proteção da Amazônia (Sivam/Sipam), o Sistema de monitoramento das Fronteiras,



Seminário Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS

"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"

Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e o Plano de Proteção Integrado das Fronteiras (PPIF) (Andrade e Lima, 2018).

Para Andrade e Lima (2018), embora haja problemas de articulação e implementação de muitos desses projetos, as ações de segurança e defesa das fronteiras tem se expandido em termos de concepção de mera defesa territorial com foco na Amazônia para uma proteção mais ampla na Faixa de Fronteira. Portanto, o foco na dimensão militar destona para um foco mais no âmbito interagências.

No período de redemocratização, o principal projeto para a defesa das fronteiras foi o PCN. No que se refere à Faixa de Fronteira, o PCN considerou a região escassamente povoada. Ainda que fosse apresentado como um programa de cunho civil-militar e com uma abordagem mais abrangente na proteção da Região Amazônica e das fronteiras, inicialmente, o PC apenas ofereceu resultados para demandas de cunho militar. Do total de recursos orçamentário destinados ao projeto, 46% foram para o Ministério do Exército; 21,4% para o Ministério da Marinha, 18,9% para a FUNAI; 10,5% para Ministério da Aeronáutica; e 3,2% para outros. O programa também sofreu críticas por seu processo de formulação e implementação ocorrer preponderantemente em meios do governo, com pouca participação da sociedade e da população local (Andrade e Lima, 2018; Myamoto, 2009; Scherma, 2016).

O programa em 2004 começou a retomar sua importância, principalmente em sua vertente civil, pois a ala civil de desenvolvimento regional passou a receber mais recurso do que a militar. Atualmente o programa atinge cerca de 380 municípios em oito estados da federação. No tocante à proteção das fronteiras, outra iniciativa merece destaque: O Sivam/Sipam, um sistema de Vigilância e Monitoramento

com o intuito de proteger as fronteiras norte e Região Amazônica.

Posteriormente ao Sivam/Sipam, a dimensão de segurança nas políticas de fronteira brasileira perdeu importância na agenda nacional durante o início dos anos 2000. Para Scherma (2016), a proteção das fronteiras continuou de forma tímida na agenda de defesa do Brasil, todavia o PDSFF, o PDFF e a CDIF denotaram a ampliação de questões relativas ao desenvolvimento regional e, principalmente a mobilização e integração dos vários atores federativos nessas áreas, fato esse considerado um avanço significativo no olhar da fronteira não apenas com um viés de segurança e defesa nacional. No entanto, o surgimento de novas iniciativas à proteção da Faixa de Fronteira só ocorreu após a publicação da END, em 2008 (Andrade e Lima, 2018).

Assim, em 2011 após a END duas significativas iniciativas orientadas para postura contemporânea de proteção das fronteiras do Brasil foram anunciadas, a primeira iniciativa foi o PEF (Plano Estratégico de Fronteira) que contempla ainda a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) e a segunda iniciativa foi o SISFRON (Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras). O Decreto nº 7.496/2011 instituiu o PEF com o objetivo de fortalecer a prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na Faixa de Fronteira brasileira (Filho e Rückert, 2015).

O PEF prevê a atuação conjunta do Brasil como os países limítrofes por meio da realização de parcerias para a atuação nas ações e de ações cooperação internacional como os países vizinhos. O PEF é baseado em dois eixos de atuação: a chamada Operação Sentinela e a Operação Ágata. A Operação sentinela, é de caráter permanente e com foco em ações de



Seminário Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS

"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"

Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

inteligência, sendo estas intensificadas, passando a contar com a o apoio das Forças Armadas. Já a Operação Ágata é de natureza pontual e temporária, com caráter repressivo e também com participação das Forças Armadas (Brasil, 2012).

A partir dos primeiros resultados da PEF, foi lançado o ENAFRON como uma proposta complementar com o intuito de promover a articulação dos atores governamentais das três esferas de governo no sentido de fomentar políticas públicas de segurança, uniformizar entendimentos e ações e otimizar o investimento de recursos públicos nas regiões de fronteira. Assim através do ENAFRON o governo brasileiro promove a presença permanente de instituições policiais e de fiscalização na fronteira através de ações integradas de diversos órgãos federais, estaduais e municipais para prevenir e reprimir ilícitos transnacionais. Cabe ressaltar ainda que no âmbito da PEF o Projeto Policiamento Especializado de Fronteira (PEFRON) foi uma das ações, mais efetivas em relação à segurança das fronteiras (Brasil, 2012).

Além do PEF a segunda iniciativa, o SISFRON que constitui-se de um conjunto de ações para a defesa das fronteiras coordenado pelo Exército Brasileiro e em consonância com os princípios de monitoramento/controle, mobilidade e presença da END, o programa é descrito como um *"sistema de comando e controle, comunicações, computação, inteligência, vigilância e reconhecimento que visa dotar a Força Terrestre de meios habilitadores a uma presença efetiva na Faixa de Fronteira brasileira, e seu principal objetivo é fortalecer a defesa territorial e garantir a soberania nacional na Faixa de Fronteira, contribuindo decisivamente com o esforço de desenvolver e manter efetivo controle dessas áreas* (Brasil, 2012; Scherma, 2016; Neves, Silva e Monteiro, 2016).

Ainda em relação ao SISFRON, é um programa complexo, contento varias etapas, com diversas demandas tecnológicas e operacionais, incorrendo em altos custos, com investimentos estimados inicialmente em R\$ 11.992 bilhões tendo como objetivo sua implantação gradual com o início em 2011 e termino em 2035, portanto sendo uma iniciativa ambiciosa e cara (Andrade e Lima, 2018).

Cabe destacar, todavia, que os méritos das novas propostas de enfrentamento dos desafios de defesa e segurança nas fronteiras, desde meados de 2011, não as isenta de dificuldades de implementação e gestão dos projetos. Tanto é fato, que em 2015 foi publicado um relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) no qual são elencados falhas, como a não adoção de elementos básicos de atuação conjunta com critério de priorização, complementariedade e coordenação de ações e diretrizes de integração e acompanhamento. Na visão do TCU, um dos problemas centrais das iniciativas é a ausência de uma Política Nacional de Fronteira capaz de definir atribuições e coordenar as atividades de todos os órgãos criados para atuar na Faixa de Fronteira (Brasil, 2015; Andrade e Lima, 2018).

O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PIFI) tem por antecessor o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), instituído pelo Decreto nº 7.496/2011 instrumento normativo adotado dentro de um conjunto de políticas públicas que tinha por objetivo o fortalecimento da faixa de fronteira, diante da ameaça produzida pela ação do crime organizado transnacional, em especial da produção e tráfico de drogas e de ilícitos conexos e da consequente necessidade de se fortalecer a presença governamental naquela porção sensível do território nacional (Brasil, 2015).



Seminário Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS

*"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"*

Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

Portanto o PPIF passa a ser uma atualização do antigo PEF e tem como intuito de elevar a articulação entre os ministérios e os demais órgãos da administração pública relacionados à segurança e defesa das fronteiras e organizar a atuação da administração pública para sua execução. Essa nova política para as fronteiras é uma resposta ao relatório do TCU que observou a necessidade de uma governança centralizada para o aperfeiçoamento da atuação nas questões fronteiriças. Segundo TCU, concluiu-se que as políticas adotadas deveriam permitir a implementação de ações operacionais sistêmicas e permanentes, incluindo as essenciais atividades de inteligência, e envolver a cooperação internacional (Brasil, 2015).

Muito do que está presente na PPIF estava concebido também na PEF, entretanto a PPIF busca aprofundar a integração das instituições, começando por uma maior integração no alto nível, criando assim uma instância de alto nível para articular-se com os níveis estaduais e municipais. Desse modo, espera-se aumentar o potencial político de implementação das políticas voltadas para fronteira. Além disso, a cooperação com os países vizinhos também já preconizada no PEF, ganha corpo com a inclusão do MRE, da Abin e da CDIF nessa nova política de fronteira. Por fim, cabe ressaltar que as críticas realizadas pelo relatório do TCU não foram plenamente atendidas, criando uma expectativa de que mecanismos futuros sejam criados para saná-las e dar continuidade as iniciativas brasileiras nas regiões de fronteiras (Costa, 2017).

Portanto, todas essas iniciativas, ações, projetos e programas aliadas a uma nova visão quer reforça a importância de políticas públicas com ênfase no desenvolvimento regional das faixas de fronteiras, denotam um avanço e uma maior atenção para com essas áreas.

Segundo Andrade e Lima (2018), há a expansão da demanda de equalizar uma visão de desenvolvimento e de segurança em detrimento de uma visão de apenas defesa do território. Nota-se que também há um aumento de políticas públicas que focam na segurança das fronteiras terrestres e a demanda de atuação interagências e da cooperação com os países vizinhos, na busca conjunta de garantir a segurança nacional e também o desenvolvimento socioeconômico dessas áreas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso das fronteiras brasileiras pode ser considerado algo emblemático, pela sua grande extensão e um elevado nível de interação, e também a relevante conexão de seus problemas de segurança pública com as dinâmicas transfronteiriças. Face a importância estratégica e geopolítica, a Faixa de Fronteira passa a ser uma área de preocupação relevante para a segurança e defesa nacional, uma vez que, delimita territórios sob autoridade estatal (soberania) e também por se configurar um local de grade fluxo de bens, serviços e pessoas.

A Faixa de Fronteira é uma região que historicamente é vista com viés da defesa e da segurança, motivo pelo qual a maior parte das políticas públicas para as fronteiras tem como base ações das polícias e Forças Armadas.

No Brasil essa situação se arrasta desde a delimitação territorial. A fronteira sempre vista como região onde a prioridade das políticas foi à defesa e segurança, que de tal forma, corroborou para o atraso do desenvolvimento dessas regiões em relação às demais regiões do país. Todavia tal atraso contribuiu para o crescimento das redes ilegais do narcotráfico e armas, aumentando também os índices de



Seminario Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS

*"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"*

Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

violência e criminalidade que por sua vez, requer políticas mais repressivas.

Ao longo dos últimos anos, as políticas de proteção da Faixa de Fronteira brasileira vêm sofrendo alterações. Alguns dos processos que contribuíram para essas alterações foram, o fim da Guerra Fria, a redemocratização, a reaproximação com a Argentina e os avanços da integração regional na América do Sul e novos marcos legais baseados no desenvolvimento regional e sustentabilidade.

Em meio a essa nova conjuntura, lentamente somam-se as políticas de defesa e segurança, ações, projetos e programas que visam o desenvolvimento socioeconômico e de cooperação com os países vizinhos, com o intuito de colaborar para amenizar os problemas da Faixa de Fronteira. Observa-se aí um esforço em desenvolver políticas públicas, leis específicas, orientadas também ao desenvolvimento regional e a melhoria da capacidade das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública nas regiões de fronteira, representando um avanço na capacidade de atuação por parte do Estado. O ponto culminante desse esforço dá-se no governo Lula da Silva, especialmente com a criação do PDFF, concebido como alavanca para o desenvolvimento local. Desta forma, o governo conseguiu manter as políticas de defesa e segurança e acrescentar o viés do desenvolvimento regional, introduzindo o PND e a END, que incorporam a questão de cooperação entre os vizinhos, tanto em ações relativas à defesa e segurança nas fronteiras como ações conjuntas que visem o desenvolvimento socioeconômico dessas áreas.

Assim, fica evidente que há um aumento da demanda de cooperação e participação de atores, seja no âmbito local, com as polícias, Abin, Ibama etc., seja no âmbito internacional, com propostas de ampliação

da cooperação com os países vizinhos. Do PCN ao PPIF e o Sisfron, tem havido um considerável aumento das regiões nas quais esses atores buscam atuar e cooperar. Contudo, vemos um movimento onde as ações, políticas e os projetos para o desenvolvimento tem perdido espaço em função de uma nova valorização das políticas de defesa e segurança por parte do atual governo, o que indica um enfraquecimento da visão de desenvolvimento regional e cooperação. Mesmo assim, algumas políticas focadas na promoção do desenvolvimento por meio da cooperação continuam existindo, mas de forma menos institucionalizada e sofrendo com os constantes contingenciamentos de recursos.

De forma geral, é possível afirmar que as políticas governamentais para as fronteiras do Brasil se caracterizam por serem desarticuladas, com sérias dificuldades de continuidade e também por terem pouca participação da população no processo de formação das mesmas. No que se refere à descontinuidade, observa-se que as ações, programas, projetos e políticas direcionais, em relação às fronteiras, ao longo do tempo vêm passando por alterações de nomes, fusões, e divisões evidenciando a desorganização e falta de articulação, o que explica a pouca eficácia de tais ações. Por vezes fica evidente que as políticas oficiais para fronteira atendem os interesses de grandes grupos de poder que se utilizam de um discurso de integração e credibilidade discutível.

Com base nos documentos oficiais e o arcabouço legal, percebe-se dificuldades de integração e políticas conjuntas, uma vez que, se esbarram nas legislações diferentes que versam sobre temas específicos entre os países, desta forma, inibindo implementações de vetores de cooperação e integração com os vizinhos de um modo geral. A partir do presente trabalho, é notório que mesmo





Seminário Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS

"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"

Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

reconhecendo os enlaces entre desafios de segurança e interação com o desenvolvimento nos espaços fronteiriços, tal fato aponta para a necessidade de melhor compreensão das peculiaridades das dinâmicas locais para um efetivo resultado das políticas, seja de cunho securitário ou de desenvolvimento para essas regiões.

Percebe-se ainda, a necessidade de constantes atualizações nas legislações que tratam das regiões de fronteiras e em especial da Faixa de Fronteira para minimizar os obstáculos que reduzem a capacidade de inserção dos estados nos circuitos econômicos nacional, regional e internacional. Surge nesse contexto um novo conceito de fronteira, onde requer uma maior atuação do estado como indutor de atividades econômicas geradoras de emprego e renda para essas regiões.

Ainda que o Brasil tenha avançado em suas concepções para tratar dos problemas de segurança, os programas em andamento demonstram resultados que ainda não permitem atingir de forma satisfatória os objetivos propostos por PND, END e Enafron. São de extrema importância constantes revisões acerca da continuidade dos programas iniciados, sempre com visão de Estado e perspectiva de médio e longo prazo.

Portanto, a Faixa de Fronteira é assim entendida, como uma área legalmente estabelecida pelo Estado para direcionar um tratamento político diferenciado em relação ao restante das demais regiões do Brasil. Essa faixa, por se tratar de um espaço de atuação organizacional, está sujeita aos efeitos dos padrões de comportamento das organizações. Até o momento, preponderam comportamentos organizacionais baseados em critérios de defesa nacional, a concepção da faixa de fronteira tem se mantido predominantemente nesse sentido.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Benedict. Nação e consciência nacional. São Paulo: Editora Ática, 1989.

ANDRADE, Israel de Oliveira; LIMA, Raphael Camargo. Segurança e Defesa Nacional nas Fronteiras Brasileiras. In: Bolívar Pêgo (Org.) ... [et al.]. Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública. Rio de Janeiro: Ipea, MI, v. 1, 2018.

BEAULAC, Stephane. The Social Power of Bodin's 'Sovereignty' and International Law: University of Montreal - Faculty of Law - Melbourne Journal of International Law, Vol. 4, No. 1, 2003.

BENTO, Fábio Régio. Fronteira, significado e valor – A partir do estudo da experiência das cidades - gêmeas de Rivera e Santa do Livramento. In: BENTO, Fábio Régio (Org.) Fronteiras em Movimento. Jundiaí: Paco Editorial, 2012. p.13-30.

BENTO. Cidades de Fronteira e Integração Sul-Americana. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

BHABHA, Homi. O Local da Cultura. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. Decreto no 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2005a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/nd.pdf>> Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de auditoria operacional: avaliação de governança de políticas públicas: fortalecimento da faixa de fronteira. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-para-avaliacao-da-governanca-nas-politicas-publicas-de-fortalecimento-da-faixa-de-fronteira-participacao-capacidade-organizacional-e>>



Seminário Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS

"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"

Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

recursos-coordenacao-e-coerencia.htm> Acesso em: 04 set. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, Estado-Nação E Formas De Intermediação Política. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.100, p.155-185, 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452017000100155&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452017000100155&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 17 ago. 2019.

BODIN, Jean. On Sovereignty: Series: Cambridge Texts in the History of Political Thought Jean Bodin - Ed. por Julian H. Franklin. Cambridge, Cambridge University Press.1992.

BORBA. Vanderlei. Fronteiras e Faixa de Fronteira: expansionismo, limites e defesa. Historie, Rio Grande, v. 4, n. 2: 59-78, 2013.

BOURDIEU, Pierre. O Poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertand do Brasil, 1998.

BURGARDT, Victor Hugo. A nação nas fronteiras longínquas: o sentimento nacional dos pampas ao lavrado. In: BENTO, Fábio Régio (Org.) Fronteiras em Movimento. Jundiaí: Paco Editorial, 2012. p.103-121.

COSTA, Maurício Kenyatta Barros da. Políticas de Segurança e Defesa da Fronteira Brasileira no Contexto de Integração Regional: os casos das fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai. Brasília, 2017. Dissertação de Mestrado (PPGRI) em Política Internacional da Universidade de Brasília (UnB), Disponível em: <[http://apps.unesp.br/renee/documento/imagens/m11\\_u48\\_12122017-20-06-31.pdf](http://apps.unesp.br/renee/documento/imagens/m11_u48_12122017-20-06-31.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2019.

COSTA, Maurício Kenyatta Barros da; NEVES, Alex Jorge Das. Soberania e Fronteira, dois Conceitos de duas Dimensões: Diplomacia, Defesa e Segurança na Fronteira entre Brasil e Paraguai. Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais. v.6, n.11, p.22-48, 2018.

DURKHEIM, Émile. Le regole del método sociológico. Milão: Edzioni di Comunità,1996.

FILHO, Camilo Pereira Carneiro, RÜCKERT, Aldomar. A Gestão Contemporânea das Fronteiras do Brasil: Defesa e Separação X Cooperação e Integração. XVI ENAPUR: espaço, planejamento e insurgências. Anais do XVI ENANPUR, Belo Horizonte, v. 16 n. 1. 2015. Disponível em:

<<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/issue/view/5>> Acesso em: 25 ago. 2019.

FERRARI, Maristela. Interações transfronteiriças na zona de fronteira Brasil-Argentina. In: Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2011.

FERRARI, Maristela. As noções de fronteira em geografia. Marechal Cândido Rondon: Revista Perspectiva Geográfica Unioeste, v.9, p.1-25. 2014.

GRIMSON, Alejandro. El puente que separó dos orillas: notas para una crítica del esencialismo de la hermandad. In: GONZALES, J. A.; GRIMSON, Alejandro (Org.) Fronteras, naciones e identidades: La periferia como centro. Buenos Aires: Ciccus-La Crujía, 2000.

HAESBAERT, R. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. In Anais do I Seminário Nacional sobre Múltiplas Territorialidades. Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Geografia da UFRGS. 2004. Disponível em: <[http://www.uff.br/observatoriojovem/sites/default/files/documentos/CONFERENCE\\_Rogerio\\_HAESBAERT.pdf](http://www.uff.br/observatoriojovem/sites/default/files/documentos/CONFERENCE_Rogerio_HAESBAERT.pdf)>. Acesso em: 04 ago. 2019.

HALL, Stuart. A identidade cultural na pós-modernidade. 6. Ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

HOBSBAWM, Eric; RANGER, Terence. A invenção das tradições. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

MANN, Michael. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados: In: HALL, J. (Org.) Os Estados na história. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Geopolítica e poder no Brasil. Campinas: Papirus, 1995.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a fronteira norte: política e estratégia. Estudios Avanzados, Santiago do Chile, n. 12, p. 75-103, 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/view/120>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

NEVES, A.J. das; SILVA, J.C. da; MONTEIRO, J.C.do R. Mapeamento das políticas públicas federais nas fronteiras: Interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de



Seminário Internacional de los espacios de frontera  
V GEOFRONTERAS

"Territorialidades y Sujetos transfronterizos"

Compiladores: Norma Oviedo, Diana Mabel Arellano y Froilán Fernández

Segurança Pública nas Fronteiras. Brasília: Ministério de Justiça, 2016.

RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993.

REGO MONTEIRO, L. C. Segurança na América do Sul: a construção regional e a experiência colombiana. Tese de Doutorado/PPGG. Rio de Janeiro: UFRJ, 2014.

SACK, R. D. Human territoriality: its theory and history. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SCHERMA, Márcio Augusto. As Fronteiras nas Relações Internacionais. In: PRADO, Henrique Sartori de Almeida; NETO Tomaz Espósito (Org.) Fronteiras e relações internacionais. Curitiba: Ithala, 2015a. p.13-35.

SCHERMA, Márcio Augusto. As políticas brasileiras para a Faixa de Fronteira: um olhar a partir das relações internacionais. 2015b. 245 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/281269>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

SCHERMA, Márcio Augusto. Políticas de Defesa e Segurança para as Fronteiras nos Governos Lula e Dilma. Boletim de Economia e Política Internacional, BEPI, nº. 22. jan./abr. 2016.

SILVA, Marlon Lima da; TOURINHO Helena Lúcia Zagury. Território, territorialidade e fronteira: o problema dos limites municipais e seus desdobramentos em Belém/PA. Curitiba: Revista Brasileira de Gestão Urbana, jan./abr., 9 (1), p.96-109, 2017.

SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: I. E. CASTRO, & R. L. CORRÊA (Eds.), Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TILLY, Charles. Coerção, capital e estados europeus. São Paulo: Editora Edusp, 1996.

TURNER, Frederick. The Frontier in American History. Edição Dover, Nova York, Editora Dover, 2010.

VALENÇA, Marcelo; MALTA, Fernando. Fronteira amazônica e integração sul-americana. In: BRIGAGÃO, Clóvis (Org.) A América Latina e os conflitos fronteiriços. Rio de Janeiro: GAPCon - Educam, 2010, p.113-139.

WEBER, Max. Economia e sociedade. Brasília: Editora da UNB, 2009.