

FRONTEIRAS E FAIXA DE FRONTEIRA: EXPANSIONISMO, LIMITES E DEFESA

VANDERLEI BORBA *

RESUMO

Análise dos conceitos de fronteira e faixa de fronteira, através de um estudo de caso referente à formação histórica brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Fronteira. Faixa de fronteira. História do Brasil.

ABSTRACT

Analysis of the concepts of border and border strip, through a case study related to the historical formation of Brazil.

KEYWORDS: Border. Border strip. History of Brazil.

1. INTRODUÇÃO

Para caracterização de uma nação, em geral, utilizam-se os critérios – povo, governo e território. Para este trabalho, interessa o elemento território, que fica compreendido como a superfície delimitada por divisas, onde uma nação exerce sua soberania. Numa análise retrospectiva, pode-se verificar que o conceito de território só veio a ser usado há pouco mais de trezentos anos. Até então, as nações delimitavam seus territórios conforme a capacidade que os governos tinham de exercer sua soberania.

Na caracterização da fronteira terrestre brasileira, prevalecem dois conceitos: (a) de fronteira linha (limite), que é constituída pela linha imaginária (natural ou artificial) que segue o traçado estabelecido em tratados internacionais, completada, quando necessário, pelo detalhamento de acidentes físicos e pela colocação de marcos que a torne mais nítida; e, (b) de fronteira faixa (faixa de fronteira), que é uma faixa de até 150 km de largura, ao longo da fronteira linha, regrada por normas para ocupação, trânsito e exploração econômica, tendo em vista a preservação dos interesses

* Doutor em Integração Regional – UFPEL. e-mail: vanderleiborba@vetorial.net.

e defesa da soberania do território nacional¹. Fronteira Limite está ligada a uma concepção precisa e definida de terreno, enquanto Fronteira Faixa é mais abrangente e se refere a uma região.

A materialização no terreno, com monumentos definidores dos limites de um território, passou a ser feita a partir do século XVIII, como demonstram as primeiras tentativas de demarcação por tratados, no continente sul-americano, que visavam separar a terra dos espanhóis da dos portugueses. Buscava-se, inicialmente, ter por fronteira uma região inóspita ou um obstáculo difícil de ser transposto e que servia de separação às nações

A implantação dos limites inclui várias fases: (i) *precedentes históricos* – com estudo das características culturais dos povos ocupantes da região e de eventuais tentativas anteriores (fracassadas ou anuladas) de estabelecimento da fronteira; (ii) *delimitação* – pelo estabelecimento e ratificação de tratados, num processo essencialmente político, em que os negociadores dos países decidem, à vista da documentação disponível, como deve ser traçada a linha delimitadora dos territórios; (iii) *demarcação* - quando se aplicam as intenções dos delimitadores, constituindo-se numa fase técnica, que pode ter dificuldades para achar, no terreno, o rio, a lagoa, a montanha ou outro acidente geográfico escolhido como base de delimitação, a fim de implantar marcos definidores das grandes linhas do contorno do território; e, (iv) *caracterização* – outra fase técnica, pois quando há ocupações populacionais ao longo das fronteiras, há necessidade de atualizar marcos de limite, dentro do estabelecido pelos demarcadores.²

Dentro de uma hierarquia, cada fase não pode alterar a fase precedente. Assim, há nações com fronteiras nas diversas fases, porém a maioria já passou da Delimitação e da Demarcação, estando em processo de Caracterização, que é um processo contínuo e praticamente interminável, sempre sujeito a novas definições. No caso do Brasil, a fase de Delimitação já foi realizada e a de Demarcação está completada, mas persiste a fase de Caracterização, cujos trabalhos mantêm-se e são tratados por comissões mistas binacionais. No Brasil, há duas Comissões Técnicas no Ministério das Relações Exteriores (MRE), coordenadas pela Divisão de Fronteiras: (a) uma sediada no Rio de Janeiro (Segunda Comissão Brasileira Demarcadora de Limites) – encarregada dos limites desde a Bolívia

¹ Conforme Cap. II, art. 20, alínea XI, § 2º da Constituição Federal de 1988.

² A Demarcação e a Caracterização são realizadas por Comissões Mistas, com técnicos dos países limítrofes.

até o Uruguai: e, (b) outra sediada em Belém (Primeira Comissão Brasileira Demarcadora de Limites) – que se atém aos problemas de limites do Peru para o norte.

No caso de faixa de fronteira, a primeira vez que a legislação brasileira a reconheceu foi pela Lei 601, de 18/09/1850, em que D. Pedro II estabelecia, nos limites do Império com os países vizinhos, uma zona de 10 léguas (66 km), a qual se destinava ao estabelecimento de colônias militares. Na sequência, a Constituição da República de 1891 manteve a faixa de 66 km sob o domínio da União; a Constituição de 1934 manteve a faixa fronteira de 66 km sob a responsabilidade do governo federal; a Constituição de 1937 ampliou essa faixa para 150 km, mantendo sob a jurisdição federal apenas os 66 km anteriormente estabelecidos; a Constituição de 1946 transferiu a delimitação da faixa de fronteira à lei ordinária (Lei 2597, de 12/09/1955), que consolidou a faixa de 150 km como indispensável à defesa do país. Esta é a política consolidada pela Constituição de 1988, estabelecendo a faixa fronteira de 150 km, em toda a linha limítrofe terrestre.

2. FRONTEIRAS BRASILEIRAS: FORMAÇÃO HISTÓRICA E EVOLUÇÃO

O Brasil teve fronteiras antes da chegada de Pedro Álvares Cabral, em 1500, pois no período de rivalidades entre as cortes católicas de Portugal e Castela, o Vaticano, cuja autoridade muito dependida do apoio das duas casas reais, resolveu normalizar os direitos sobre as terras descobertas e a serem descobertas. O Papa Alexandre VI, de origem hispânica, editou a *Bula Inter Coetera* (1493), outorgando aos reis de Castela, Leão e Aragão, a posse de todas as ilhas e terras firmes achadas e por achar, descobertas ou por descobrir, situadas a cem léguas a oeste do meridiano das ilhas dos Açores e de Cabo Verde.

Caso prevalecesse o estabelecido na *Bula*, todo o território brasileiro estaria incluído nas possessões castelhanas. Inconformado, o rei D. João II de Portugal protestou e, após negociações diplomáticas, foi assinado, na povoação castelhana de Tordesilhas, um Tratado, pelo qual o limite das possessões ultramarinas dos reinos de Castela e Portugal passaria pelo meridiano situado a 370 milhas a oeste do arquipélago do Cabo Verde.

Há que se notar a imprecisão dos limites estabelecidos pela *Bula* e pelo Tratado, o que se justifica diante da precariedade de conhecimento sobre as novas terras descobertas. No caso, o

arquipélago de Cabo Verde, com várias ilhas, a origem da contagem não ficou estabelecida. Por outro lado, não foi fixada qual a medida da légua adotada, pois havia de várias dimensões. Isso tudo sem se citar a rusticidade dos instrumentos de medição astronômica.

Com todas essas dificuldades, ficou entendido, entre portugueses e castelhanos, que o Meridiano de Tordesilhas, limite entre suas possessões na América do Sul, seria o que passasse na altura da hoje cidade de Belém e que se prolongaria para o sul até o porto de Laguna. A fronteira terrestre seria uma linha reta de Belém a Laguna. Se assim prevalecesse, a possessão portuguesa teria menos de três milhões de quilômetros quadrados. O território brasileiro não teria a Amazônia, o Centro Oeste e o extremo sul.

A partir do acordo, iniciou-se o processo de expansão da possessão portuguesa na América do Sul, que durou até a Independência (1822), conduzida por uma hábil diplomacia de Lisboa e aliada às constantes ações de penetração no território espanhol. O movimento expansionista, durante 300 anos, empurrou a linha fronteira definida pelo Tratado de Tordesilhas para oeste, norte e sul através de: (a) expedição colonizadora de Martim Afonso de Souza, que, após se instalar na ilha de São Vicente, enviou Pero Lopes de Souza (seu irmão), com a missão de explorar o rio da Prata, e chegando à foz do rio Paraná, colocou um marco de posse português; (b) entradas e bandeiras iniciadas no século XVI, com maior expansão no século XVII, ampliaram a conquista portuguesa de terras no Norte, Centro Oeste e Sul, em limites aproximados ao território atual; (c) fundação da Colônia do Sacramento, em 1680, na margem esquerda do Rio da Prata³, em oposição à Buenos Aires; (d) ocupação de Caiena, em 1808, por D. João (depois D. João VI), logo após a instalação da sede de governo do reino no Rio de Janeiro; e, (e) intervenção na Banda Oriental (1811), que deu início ao processo político-militar-diplomático, culminando na anexação do Uruguai ao Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, como Província Cisplatina.

Vários desses impulsos expansionistas foram limitados por tratados e negociações posteriores. Em particular, as pretensões portuguesas de levar a fronteira de seu território ao rio da Prata e de incorporar a Guiana Francesa não vingaram. Entretanto, é preciso reconhecer que esses movimentos criaram um fato consumado de

³ A ideia de “fronteira natural”, caracterizada por um grande rio ou cordilheira, sempre atraiu os portugueses.

ocupação territorial, que representou o trunfo a favor da posição de Portugal e do Brasil.

Na evolução das fronteiras terrestres, podem ser definidas quatro fases histórico-políticas: (1ª) fase de expansão, no período colonial, caracterizada pelo deslocamento dos limites do Tratado de Tordesilhas, para o norte, oeste e sul; (2ª) fase de regularização ou de legalização, no período monárquico, das ocupações territoriais para além dos limites do Tratado de Tordesilhas; (3ª) fase de demarcação, durante a República, quando foram realizados os trabalhos das Comissões de Limites; e, (4ª) fase de vivificação ou de povoamento, com a construção de fortes, instalação de colônias militares e organização de unidades militares de fronteiras.

2.1. As primeiras tentativas de demarcação – Período Colonial

Antes mesmo do descobrimento do Brasil, o interesse pela definição de nossas fronteiras já era efetivo. O Tratado de Tordesilhas, assinado em junho de 1494, definiu a partilha das terras entre Portugal e Espanha por meio de uma raia meridiana distante 370 léguas a oeste das ilhas de Cabo Verde, mas de difícil concretização devido: (a) à impossibilidade, na época, de determinar longitudes para implantar, no terreno, a raia meridiana; (b) à imprecisão geográfica do Tratado, sem definir a partir de qual das ilhas seriam contadas as 370 léguas; e, (c) ao total desconhecimento do continente recém-descoberto.⁴

O primeiro documento, que tratou dos limites do Brasil Colônia, foi o Tratado de Utrecht, assinado em 1713 com a França, cujas disposições serviram, quase dois séculos após, em 1900, para que o Barão de Rio Branco defendesse a posição brasileira na questão do Amapá.

Esforço objetivo para dividir as terras das duas Coroas ocorreu com a assinatura, em 1750, do Tratado de Madri, cuja negociação foi conduzida pelo brasileiro Alexandre de Gusmão, na época Secretário do Rei D. João V e membro do Conselho Ultramarino português. Os limites foram estabelecidos com base na ocupação real de territórios por uma e outra Coroa, introduzindo-se o princípio de *uti possidetis* (direito derivado da *posse pelo uso*), que

⁴ Não foi possível proceder à definição dos limites na América do Sul por mais 250 anos a contar da chegada dos portugueses, com o que se aproveitaram os luso-brasileiros (os bandeirantes, principalmente) para a expansão do território, ultrapassando largamente a linha de Tordesilhas.

colaborou para a aceitação pela Espanha da ampliação dos territórios luso-brasileiros no Continente.

Em 1751, já sob a orientação do Marquês de Pombal, foram assinadas as Instruções para a demarcação do Tratado de Madri, sendo constituídas duas Comissões de Limites. A primeira para explorar e demarcar as fronteiras meridionais do país (entre Castilhos Grandes/Uruguai, no Oceano Atlântico, e a boca do rio Jauru, no rio Paraguai) teve como Primeiros Comissários: o português Gomes Freire de Andrade (depois Conde de Bobadella) e o espanhol Marquês de Val de Lirios. Os trabalhos desenvolveram-se de 1752 a 1760, com operações interrompidas, entre 1753 e 1758, pela Guerra Guaranítica na área das Missões do oeste gaúcho. A segunda, para as fronteiras setentrionais, a partir do rio Jauru, não teve sucesso para demarcar os limites amazônicos, pois o Primeiro Comissário português, Francisco Xavier de Mendonça Furtado (irmão do Marquês de Pombal), nomeado em 1753, aguardou em Barcelos, às margens do rio Negro, a chegada do Primeiro Comissário espanhol, D. José de Iturriaga. Este, nomeado em 1752, deveria dirigir-se a Caracas, subir o Orenoco até as cabeceiras do rio Negro e descer por este. Porém, só chegou a Barcelos em fins de 1759, quando o Comissário português já tinha se retirado para Portugal.

O Tratado do Pardo, de 1761, declarou nulos os atos praticados em obediência ao Tratado de Madri, resultando na perda dos trabalhos dos demarcadores da década de 1750, embora tenham permitido a exploração dos confins do território em lide. O último tratado de limites dos tempos coloniais, o Tratado de Santo Ildefonso (1777), seguiu em linhas gerais os limites pactuados em 1750, com prejuízo para Portugal, no extremo sul, mas não chegou a ser estabelecido no terreno.

Assim, o século XVIII foi caracterizado pelo esforço português em: (a) ampliar e consolidar seu esforço expansionista; (b) tentativas de ocupar e manter a Colônia do Sacramento; e, (c) em expandir a ocupação do território sul, a fim de diminuir a distância de apoio à Colônia, isolada em frente à Buenos Aires, criando os estabelecimentos portugueses de Rio Grande de São Pedro (hoje cidade do Rio Grande) e fundando os fortes de Jesus Maria José e de São Miguel, além de trazer, para povoamento, famílias dos Açores e colonos da região de São Paulo e Rio de Janeiro, formando-se ali as primeiras estâncias de criação de gado.

Ao final, através de negociações impostas pelos tratados de Utrecht (1713), Madrid (1750) e Santo Ildefonso (1777), os limites

máximos de dilatação fronteiriça recuaram em alguns pontos, mas o contorno geográfico do território, em grandes linhas, foi mantido.

2.2. A segunda etapa de demarcações – Período Imperial e início do séc. XX

Frustradas, no século XVIII, as tentativas de demarcação, mantiveram abertas, por quase um século, as fronteiras do Brasil. No primeiro quartel do século XIX, ocorreu a independência, tanto do Brasil (1822) como dos países limítrofes. Após a Independência e durante os períodos monárquico e republicano, houve, essencialmente, negociações diplomáticas para a consolidação das fronteiras. Os conflitos militares no Sul, operações no território rio-grandense, intervenção no Uruguai, Guerra contra Rosas e a Guerra da Tríplice Aliança caracterizaram-se mais como resultado de antagonismos políticos insuperáveis pela via diplomática, do que como movimentos visando à expansão fronteiriça.

No fim do século XIX e princípio do século XX, quando várias questões de limites levantavam perigosas dúvidas e suscitavam veladas ameaças, o Brasil teve destaque na figura do Barão do Rio Branco, cuja influência corporificou-se na tradição diplomática do Itamaraty, voltada para a preservação do patrimônio territorial da Nação, através de uma diplomacia de negociação e arbitragem.

Os primeiros Tratados de Limites, como país independente, foram firmados com o Uruguai e com o Peru, ambos em 1851, durante o Segundo Reinado. A partir dessa época, tiveram início os trabalhos de Comissões de Limites nomeadas para tratar de cada fronteira em particular. Com o Uruguai, o Primeiro Comissário brasileiro era o General José de Souza Soares d'Andréa (Barão de Caçapava) e o Primeiro Comissário uruguaio, o Coronel José Maria Reyes. Os trabalhos foram realizados de 1852 a 1862. Ainda durante o Segundo Reinado e nos primeiros tempos da República (até 1928), eram nomeados para o cargo de Chefe de Comissão de Limites, pelo Ministério das Relações Exteriores, militares com domínio e conhecimentos geográficos, afeitos à rude vida de campo e das fronteiras: Coronel Rufino Enéas Gustavo Galvão (depois Barão de Maracaju) para as fronteiras com o Paraguai e a Bolívia; e General Dionísio Cerqueira, Ministro das Relações Exteriores (1896-1898) e demarcador da fronteira Brasil-Argentina (com as estipulações do Tratado de Limites, que, como Chanceler, firmara em 1898).

2.3. A terceira etapa de demarcações – Período Republicano (pós-1928)

A partir de 1928, por iniciativa do Chanceler Octávio Mangabeira, os trabalhos de demarcação tornaram-se sistemáticos, a cargo de três Comissões: (i) a do Norte - abrangendo as fronteiras com as Guianas e a Venezuela; (ii) a do Oeste - Colômbia, Peru e Bolívia; e, (iii) a do Sul - Paraguai, Argentina e Uruguai.

Por decreto de 1934, ficou estabelecido que: (a) as Comissões Brasileiras Demarcadoras de Limites teriam organização militar (o que já ocorria desde o Império); (b) os Chefes e Subchefes seriam Oficiais Superiores das Forças Armadas, com especialização técnico-geográfica; e, (c) o serviço prestado em demarcação de fronteiras teria preferência, em tempo de paz, a qualquer outra missão.

Em 1939, a organização foi alterada, ficando reduzidas as Comissões para apenas duas, com as denominações de Comissão Brasileira Demarcadora de Limites - Primeira Divisão (a do Norte, abrangendo as fronteiras com as Guianas, Venezuela, Colômbia e Peru) e Comissão Brasileira Demarcadora de Limites - Segunda Divisão (a do Sul, fronteiras com a Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai).

Em 1973, os nomes das duas Comissões foram novamente alterados, passando a ser: (a) a do Norte - Primeira Comissão Brasileira Demarcadora de Limites – PCDL; e, (b) a do Sul - Segunda Comissão Brasileira Demarcadora de Limites - SCDL.

Ao final da primeira metade do século XX, ficou praticamente completa a demarcação de limites com os países limítrofes, exceto com: (a) Venezuela - apenas na década de 1970 foi ultimada a fase demarcatória dessa fronteira, faltando ainda proceder à caracterização de extensos trechos de divisor de águas ao longo das serras de Parima e Paracaíma, em região de floresta equatorial, de difícil acesso; (b) Colômbia: constituída em 1976, a Comissão Mista de Inspeção dos Marcos tinha como sua missão mais importante a de inspeção e caracterização da grande geodésica Tabatinga-Aporis, medindo mais de 300 km, em plena selva amazônica; (c) Bolívia - no período de 1970 a 1980 foram realizados trabalhos de demarcação e de caracterização ao longo de cerca de 250 km desta fronteira, em obediência ao Acordo de Roboré, que, firmado em 1958, aguardou por dez anos a aprovação do Congresso Brasileiro, ficando assim completa a demarcação da parte terrestre dessa fronteira, mas faltando a adjudicação das ilhas dos rios Guaporé e Mamoré; (d) Paraguai: foi restabelecida, em

1969, pois os trabalhos estiveram suspensos por mais de cinco anos devido ao projeto de aproveitamento, pelo Brasil, da energia no Salto das Sete Quedas, problema solucionado pela Ata das Cataratas, firmada em Foz do Iguaçu em 1965. A assinatura do Tratado de Itaipu, em 1973, ensejou a construção da Barragem e da Hidrelétrica de Itaipu e a consequente criação de um lago artificial com área aproximada de 1400 km². Ainda pende de definição, o limite internacional ao longo desse lago; (e) Argentina: suspensas desde 1928, as operações nessa fronteira foram retomadas em 1971 com a criação de nova Comissão Mista, para inspeção dos marcos, a qual realizou, nas décadas de 1970 e de 1980, o levantamento minucioso do divisor de águas entre as nascentes dos rios Peperi-Guaçu e Santo Antônio (único trecho de fronteira seca ao longo dessa raia) e procedeu à intercalação de 260 novos marcos terciários; e, (f) Uruguai: - como resultado de ampla negociação entre as Chancelarias, com assessoramento das Comissões de Limites, foi assinado, em 1972, um acordo estabelecendo a fixação da barra do Arroio Chuí (com construção, pela Portobras, dos molhes, em 1978), cujo leito era instável, desde a primeira demarcação na década de 1850, definindo a Divisória Lateral Marítima entre o Brasil e o Uruguai.



FIGURA 1 – Barra do Arroio Chuí - fronteira Brasil-Uruguai

2.4. Fronteiras Marítimas

As fronteiras marítimas sempre geraram a preocupação de defesa e não de expansão, embora isso tenha acontecido seguindo os impulsos do expansionismo terrestre: (a) para o Sul, de Laguna até Rio Grande de São Pedro e daí as tentativas em Maldonado,

Montevidéu e Colônia do Sacramento; e, (b) para o Norte, do Ceará, sucessivamente para o Maranhão, Belém e a foz do Oiapoque.

Pela necessidade de defesa, as lutas pela fronteira marítima foram marcadas por tentativas várias de invasão: (a) a francesa do Rio de Janeiro, por Villegagnon (de 1555 a 1567); (b) a francesa no Maranhão, por Daniel de La Touche (em 1612); (c) a inglesa em Santos, por Freton (em 1583), em Salvador, e ilha de Itaparica, por Roberto Withrington e Cristóvão Lester(1587), e ,em Recife, por Jaime Lancaster (1587); (d) a inglesa na foz do rio Amazonas, de 1613 a 1637; (e) a francesa no Rio de Janeiro, por Du Clerc e Duguay-Trouin (de 1710 a 1711); e, (f) as holandesas na Bahia, por Johann Von Dorth (em 1624) e em Pernambuco, por Maurício de Nassau (de 1630 a 1654).

Durante séculos, predominou o conceito de estender os direitos soberanos do território até uma faixa de três milhas de distância da linha d'água, critério que prevaleceu até a 2ª Guerra Mundial quando os EUA passaram a reivindicar o limite de 200 milhas para o mar territorial, a fim de proteger o seu território contra armas de longo alcance. Várias nações latino-americanas acompanharam a tese das 200 milhas de mar territorial. Em 1970, o Brasil aderiu ao novo critério, adotando o limite de 200 milhas.

Em 10 de dezembro de 1982, Convenção das Nações Unidas, firmada na Jamaica, regulou direitos e deveres dos Estados no uso do mar e de aproveitamento das águas marinhas, estabelecendo dois critérios principais: (i) o da não soberania, referente ao uso do alto-mar indistintamente por todas as nações, considerando um patrimônio comum à humanidade; e, (ii) o do mar contíguo ao litoral de um país soberano, vinculado ao seu território por direitos de soberania ou de exploração de seus recursos econômicos.

O Brasil firmou a Convenção da Jamaica, a qual introduziu inúmeras normas reguladoras dos direitos do mar, com destaque aos conceitos de: (a) mar territorial - uma faixa de 12 milhas marítimas contíguas ao litoral, onde os países exercem a plenitude de sua soberania; e, (b) mar patrimonial - uma faixa de 200 milhas marítimas contíguas ao litoral, que poderá ser explorada como zona econômica exclusiva.

Assim, o Brasil assumiu soberania plena até a faixa de 12 milhas marítimas e sobre as demais 188 milhas marítimas exerce o direito de exploração. Isso acresce ao território terrestre de 8.511.966 km², mais um território marítimo soberano de cerca de 20.000 km² e estende direitos de exploração econômica exclusiva a

uma faixa de mar de cerca de 3.000.000 km² (atualmente denominada de Amazônia Azul).

2.5. Fronteira Aérea

O desenvolvimento da aviação, a partir da I Guerra Mundial (1914-1918), obrigou ao tratamento jurídico do direito da navegação aérea, pois este meio de transporte, independente dos controles fronteiriços terrestres ou marítimos, provocou uma revolução nos dispositivos de proteção territorial dos Estados.

A primeira ideia de especialistas e diplomatas foi buscar aproximação de tratamento jurídico entre a fronteira marítima e a fronteira aérea, pela equiparação da massa fluida de águas dos oceanos e mares à massa fluida atmosférica, a fim de proteger os direitos soberanos territoriais do Estado.

Sucessivas reuniões internacionais visaram ao estabelecimento de um acordo sobre fronteira aérea. A Convenção Internacional de Paris, em 1939, estabeleceu o princípio “*do uso inocente do espaço aéreo, obedecidas as restrições previstas pelas legislações de cada país*”.⁵ A Convenção de Chicago, de 1944, é a fonte principal das regras para controle do espaço aéreo adotadas pela Organização Internacional da Aviação Civil (OIAAC).

As necessidades de defesa aérea levaram os EUA, Canadá e países da Europa Ocidental, em sucessivas reuniões, a concordarem com o estabelecimento do conceito de ‘zonas contíguas aéreas’, divididas em zona de identificação e zona de defesa. Por não haver acordo sobre a extensão das zonas de identificação e de defesa, ajustou-se que cada Estado podia estabelecer seus limites, notificando a OIAAC. Na maioria dos casos, o estabelecimento das zonas de identificação e de defesa conflita com o princípio de liberdade de voo sobre o alto-mar.

A Convenção da OIAAC (ou Convenção de Chicago), ratificada pelo Brasil em 08/07/1946, estabeleceu, no art. 1º, que os Estados contratantes reconheciam que cada Estado tinha a soberania exclusiva e absoluta sobre o espaço aéreo do seu território; e, no art. 2º, que considerava como território de um Estado a extensão terrestre e as águas territoriais adjacentes sob a soberania, jurisdição, proteção ou mandato. O Brasil incorporou esses princípios ao Código Brasileiro do Ar desde 1966.

⁵ Na época dessas discussões, o jurista brasileiro Hildebrando Acioly defendeu o princípio de que “*a quem pertence o solo cabe também o que lhe fica abaixo e acima*”.

2.6. Fronteira Espacial

A exploração das camadas extra-atmosféricas por naves e satélites provocou a intensificação de estudos sobre os aspectos jurídicos de utilização do espaço cósmico. Há uma distinção de camadas sobre a superfície da Terra: (i) troposfera – de 10 a 12 km de altitude; (ii) estratosfera – até 100 km de altitude; (iii) conosfera – de 100 a 600 km de altitude; e, (iv) exosfera - zona de transição para o espaço cósmico, que começa quando termina a força de atração da Terra.

Na medida em que aumentam as atividades espaciais povoando-se o universo extraterreno de inúmeros engenhos pilotados e não-pilotados, vai se tornando mais premente a necessidade de uma regulamentação do direito internacional sobre a utilização dessas áreas.

A ONU vem desenvolvendo tratativas para encontrar fundamentos de um direito que se chamaria espacial, cósmico, interestelar ou interplanetário. Já há acordo sobre a exclusão do espaço cósmico de qualquer tipo de dominação por soberania estatal.

3. FAIXAS DE FRONTEIRA

Descreve a legislação do Brasil quanto às Faixas de Fronteira, os usos regulados das Faixas de Fronteira, os limites às ações dos municípios em Faixas de Fronteira e a relação das Faixas de Fronteira com o Uruguai e a Argentina.

3.1. Legislação do Brasil

Na Constituição de 1824 (I Império), não está expressa a ideia de fronteiras. Somente em 1850, no II Império, é que se estabeleceu a Lei de Terras (Lei 601, de 18/9/1850), que definiu a faixa de fronteira para efeito de concessão de terras.

As Constituições Brasileiras, desde 1891, revelam preocupação com a definição e delimitação de áreas especiais à defesa nacional, embora somente a partir da Constituição de 1934, a expressão *faixa de fronteira* passe a ser utilizada. Antes, a designação era de área de reserva à União de território indispensável para defesa da fronteira (Constituição de 1891). No Quadro 1, estão indicadas, no período de 1824-1988, as referências constitucionais às faixas de fronteira.

QUADRO 1 – Faixas de fronteira de 1824 a 1988

Constituições	Artigos	Largura da faixa
Império		
Constituição Política do Império do Brasil – 25/03/1824		66 km (= 10 léguas) (Lei 601 de 18/8/1850)
República		
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – 24/02/1891	64	não define
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – 16/6/1934	166	100 km
Constituição dos Estados Unidos do Brasil – 10/11/1937	165	150 km
Constituição dos Estados Unidos do Brasil – 18/9/1946	176 / 180	150 km (Lei 2.597 de 12/9/1955)
Constituição da República Federativa do Brasil – 24/01/1967	89	150 km (Lei 6.634 de 02/5/1979 e Decreto 85.064 de 26/8/1980)
Constituição da República Federativa do Brasil – 05/10/1988	20 / 91	150 km

FONTE: com base em Neves (1996)

A regulamentação do uso da faixa de fronteira está definida pela Lei 6.634 (de 02/05/1979) e regulada pelo Decreto 85.064 (de 26/08/1980). O órgão executor da Lei, referente à Faixa de Fronteiras, é o Conselho de Defesa Nacional (CDN), organismo que substituiu o Conselho de Segurança Nacional (CSN). A Constituição de 1988 atribuiu à legislação ordinária a regulamentação de usos das faixas de fronteira, mas a União mantém em vigência a Lei 6.634/1979 e o Decreto 85.064/1980, fixando atribuições de controles prévios ao Conselho de Defesa Nacional, nas áreas indispensáveis à segurança nacional, que incluem temas como: (a) formas de povoamento e de concessão de terras; (b) investimentos em infraestrutura de vias de transportes, estradas internacionais, instalação de meios de comunicação, campos de pouso e construção de pontes; e, (c) limites às ações de industrialização conforme o interesse da segurança nacional, pois o CDN tem poder para modificar concessões ou autorizações.

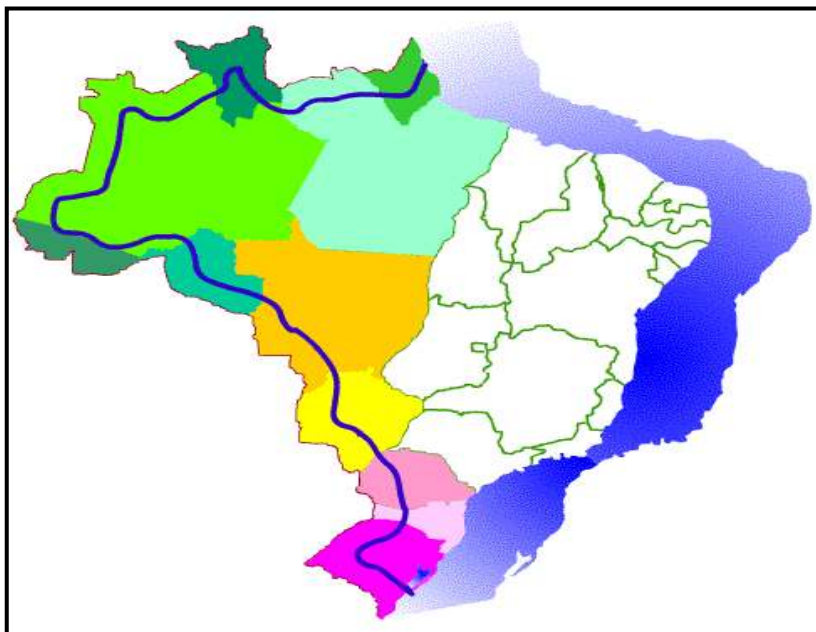


FIGURA 2 – Limites e Faixa de Fronteira do Brasil

FONTE: www.ibge.gov.br (2004)

A faixa de fronteira do Brasil inclui um quarto de todo o território brasileiro. São 150 quilômetros de largura ao longo dos limites, o que significa 14.000km de extensão (ou 210 milhões de hectares ou mais de 2 milhões de km²). Essas dimensões equivalem ao somatório das áreas de vários países europeus: Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Itália, Holanda, Portugal, Suécia e Suíça (GERMANI, 2002).

3.2. Usos regulados na Faixa de Fronteira brasileira

A legislação brasileira vigente estabelece regulações de uso nas faixas de fronteiras, conforme a Lei 6.634 (de 02/5/1979) e o Decreto 85.064 (de 26/8/1980).

QUADRO 2 – Usos regulados na Lei da Faixa de Fronteira

Regula	Lei 6634	Dec. 85.064
1. Empresas industriais devem cumprir as seguintes exigências: (1)	Art. 3º	Art. 34 a 36
1.1. 51% do capital de brasileiros;	Art. 3º, I	
1.2. Pelo menos 2/3 de trabalhadores brasileiros;	Art. 3º, II	
1.3. Maioria da gerência e administração caberá a brasileiros;	Art. 3º, III	
2. No caso de pessoas físicas ou empresas individuais, só brasileiros;	Art. 3º, § único	
3. A alienação ou concessão de terras públicas não poderá exceder a 3.000 hectares;	Art. 8º	
Nota: a alienação e concessão de terrenos urbanos rege-se-ão por legislação específica	Art. 8º, § 2º	

FONTE: adaptado de <http://pub2.incc.br> (2004)

Obs: (1) EC nº 5 (de 15/8/1991) modificou o § 1º do art. 176 da CF de 1988, passando a vigorar a redação: *que tenham sua sede e administração no País.*

3.3. Municípios brasileiros na Faixa de Fronteira

O art. 9º da Lei 6.634/1979 estabelece que *“toda vez que existir interesse para o Conselho de Segurança Nacional (atual CDN), a União poderá concorrer com o custo, ou parte dele, para construção de obras públicas a cargo dos Municípios, total ou parcialmente abrangidos pela Faixa de Fronteira”*, acrescentando, no § 1º, que *“a Lei Orçamentária Anual da União consignará recursos adequados ao cumprimento do disposto neste artigo”*. O Decreto 85.064/1980 regulamenta a citada Lei, mas, para que os municípios tenham acesso aos recursos, precisam da anuência prévia do CDN para ações na Faixa de Fronteira.⁶

⁶ Governo do RS / SEDAI, 1996.

QUADRO 3 – Ações que demandam anuência prévia do CDN

Ações	Lei 6.643	Dec. 85.064
1. Alienação e concessão de terras públicas	Art. 2º, I	Art. 5º a 7º
2. Abertura de vias de transportes	Art. 2º, I	
3. Instalação de meios de comunicações	Art. 2º, I	Art. 8º a 13
4. Construção de Pontes	Art. 2º, II	
5. Construção de estradas internacionais	Art. 2º, II	
6. Campo de pouso	Art. 2º, II	
7. Estabelecimentos ou exploração de indústrias de interesse à segurança nacional	Art. 2º, III	Art. 34 a 36
8. Pesquisa, lavra e exploração de recursos minerais, exceto os destinados à construção civil	Art. 2º, IV,	Art. 14 a 21
9. Colonização e loteamento rural	Art. 2º, IV, b	Art. 22 a 28
10. Transação de imóveis por estrangeiros	Art. 2º, V	Art. 29 a 33
11. Participação, a qualquer título, de estrangeiros, na propriedade de imóveis rurais	Art. 2º, VI	Art. 34 a 36

FONTES: adaptado de <http://pub2.incc.br> (2004)

3.4. Faixas de Fronteira da Argentina e Uruguai

A situação das Faixas de Fronteira da Argentina e Uruguai apresenta diferentes características do estabelecido na legislação brasileira.

Na Argentina - o Protocolo 23, chamado de Regional Fronteiriço, assinado em Buenos Aires, em 29/11/1988, objetivou o “*desenvolvimento integrado e equilibrado da região de fronteira e de sua zona de influência*”, com a previsão de: (a) criação do Grupo de Trabalho Permanente, incluindo representantes dos Estados Integrantes do Conselho de Desenvolvimento da Região Sul do Brasil (CODESUL) e do NEA (Argentina) [1988]; (b) estabelecimento das funções dos Comitês de Fronteiras de Foz do Iguaçu/Puerto Iguazú e Uruguaiana/Passo de los Libres [1990]; e, (c) análise dos resultados dos estudos socioeconômicos do *Instituto para La Integración de América Latina* (INTAL), com sede em Buenos Aires, envolvendo unidades administrativas dos dois países: Brasil (RS / SC / PR) e Argentina (Corrientes / Santa Fé / Formosa / Chaco / Entre Rios / Misiones).

Os limites com o Uruguai se constituem em “linhas secas” e alguns acidentes hidrográficos como o Rio Jaguarão e a Lagoa Mirim. O Convênio para a Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira

entre o Brasil e o Uruguai, assinado em Montevidéu, em 20/12/1933, estabelece o que se pode designar de “*pequenas faixas de fronteira*”, pois: (a) considera caminhos e estradas de fronteira todos aqueles cujo eixo se localiza além de 3 km da linha de limites (Art. I e II); (b) o “corredor internacional”, dos Art. III, IX e X, de 22 metros para cada lado da linha limite; (c) cria uma zona de não construção na faixa de 44 metros, 22 metros para cada lado da linha limite (Art. XI); (d) a menos de 10 (dez) metros da linha divisória, nos demais trechos (referidos no item b) não serão permitidas novas construções ou reconstruções: e, (e) cada estado terá direito à metade da água dos cursos d’água da fronteira (Art. X).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conformação de fronteiras e faixas de fronteira passou/passa por fases de: (a) expansionismo (disputas entre Portugal e Espanha pela delimitação de terras no continente americano; e, avanço das linhas limítrofes consolidada por *uti possidetis*); (b) de definição de limites (tratados e acordos para implementação objetiva de marcos divisórios); e, (c) de defesa (permanente preocupação dos Estados em garantir sua soberania sobre as terras conquistadas).

A evolução dos tempos determinou a necessidade de definição de fronteiras nos espaços de: (a) mar (mar territorial – 12 milhas e mar patrimonial – 200 milhas); (b) espaço aéreo (projeção das fronteiras terrestres e marítimas, com definição de zona de identificação e de zona de defesa); e, (c) espaço cósmico (com discussões, na ONU, sobre os direitos de uso das camadas extra-atmosféricas).

A legislação brasileira procurou beneficiar, por mecanismo de compensação, as faixas de fronteira. Hoje, novas estratégias tecnológicas e econômicas, muito mais complexas, estão sendo formuladas, é evidente a necessidade de reavaliar o significado das faixas de fronteira, mantidas pela força de inércia do passado, pois as fronteiras estão sendo diluídas pela força da globalização.

Nessas condições, as faixas de fronteira perdem a razão de sua existência. Veja-se o Protocolo 23, entre Brasil e Argentina, que se limita a uma carta de intenções. Por similaridade, pode-se afirmar o mesmo sobre o Convênio de 1933, entre Brasil e Uruguai, que se insere apenas como uma estratégia nas relações diplomáticas, segundo os conceitos tradicionais de fronteira, porque bloqueiam qualquer permeabilidade na linha de contato entre os dois países.

O presente trabalho permite concluir que são necessárias constantes atualizações nas legislações que tratam de fronteiras (terrestres, marítimas, aérea e espacial) e de faixas de fronteiras para se evitar que se transformem em mais um obstáculo capaz de reduzir ainda mais a capacidade de inserção dos Estados nos circuitos econômicos nacional, regional e internacional.

A importância e as particularidades da fronteira da Região Sul do Brasil podem ser constatadas através dos mais diversos indicadores, pois se estende ao longo de 3.696 km de extensão, o que representa cerca de 25% da linha divisória do Brasil. Desse total, 1.261 km envolvem a fronteira com a Argentina, 1.069 km com o Uruguai e 1.366 km com o Paraguai. Além desses aspectos físicos territoriais, vale ressaltar, ainda, os seguintes pontos: (a) trata-se de fronteira com importância econômica, pois os principais parceiros do MERCOSUL são os países que se encontram do outro lado dessa linha divisória. Isso pode ser identificado pela crescente evolução do comércio entre os países; (b) do ponto de vista da estratégia militar, os conceitos sobre Faixas de Fronteira são considerados obsoletos e estão a exigir uma revisão não só sobre o significado do papel das fronteiras, mas também sobre sua funcionalidade; (c) a situação fronteiriça não pode ser considerada uma vantagem, principalmente quando se considera que, além do processo histórico extremamente marcante, o processo de globalização acelerou a desvalorização das fronteiras; e, (d) o estudo sobre a legislação de fronteira revela que, desde 1850, as faixas fronteiriças receberam um tratamento diferenciado. Num primeiro momento, foram excluídas do processo de concessão de terras e, posteriormente, muitas iniciativas que poderiam ser desenvolvidas em qualquer parte do país foram submetidas à apreciação do CSN (atual CDN).

Além dos aspectos arrolados, passa a existir uma racionalidade distinta, na medida em que diversas nações passam a compor uma mesma estrutura integrada de geração de valor. Observa-se um aumento na fluidez de transmissão de normas, valores e rotinas operativas, condição necessária para a crescente homogeneização produtiva. Essa lógica cria um mundo sem fronteiras para as empresas voltadas tanto para o processo de transformação como para aquelas que operam no mercado financeiro e de prestação de serviços.

O novo conceito de fronteira baseia-se, portanto, no conceito de Estado, a quem cabe um papel ativo e determinante como indutor de atividades econômicas geradoras de emprego e renda. Outro aspecto relevante é que o novo conceito de fronteira terá de

levar em consideração um novo sujeito que emerge: os blocos sub-regionais. Surge daí um processo de integração que fortalece a tessitura econômica local e, ao mesmo tempo, dilui as fronteiras. À luz dessas observações, a análise de fronteiras revela a existência de um descompasso entre o que está vigendo e os rumos apontados pelo avanço da globalização. Não é descabido afirmar que a redução de investimentos e a consequente perda de dinamismo se devem, em parte, à condição de fronteira e dos eventuais riscos, diante de uma visão restritiva baseada no conceito de Segurança Nacional⁷. Menosprezar esse aspecto pode induzir a erros e a desvios de análise que, provavelmente, contribuirão para agravar o estado da economia.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, Francisco das Neves. Formação territorial e tratados internacionais: uma introdução ao estudo da integração da fronteira extremo-sul brasileira. In: ALVES, Francisco das Neves (org). *Cinco ensaios de história das relações internacionais do Brasil*. Rio Grande: Editora da FURG, 2000.

BORBA, V. Programa Regional 35 na Bacia da Lagoa Mirim: um projeto internacional num espaço binacional. In: *IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales*. Mesa Temática: Frontera, Identidades e Integración Regional. Montevideú, AUGM, 2002.

_____. Programa Regional 35. In: *Curso de Especialização em História*: RS: sociedade, política & cultura. Rio Grande: FURG, 2003.

_____. Faixas de Fronteira: um anacronismo no MERCOSUL. In: *Anais do V Coloquio sobre Transformaciones Territoriales: Nuevas Visiones en el Inicio del Siglo XXI*. La Plata/Argentina, AUGM, 2004. Mesa Temática: Transformaciones Agrarias, Sociedad y Desarrollo Local Regional.

_____. Integração e desenvolvimento: estudo de caso regional das décadas de 1960 e 1970. In: *Seminário Internacional de História*. Rio Grande: FURG, 2005.

_____. Turismo na faixa de fronteira da Bacia da Lagoa Mirim: fator de desenvolvimento e de integração? In: *I CITES*. Santa Vitória do Palmar: FURG, 2010.

COMBLIN, Joseph. *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*. Tradução de A. Veiga Filho. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.

GERMANI, Luiz Augusto. *Faixas de fronteira*. Artigo de opinião publicado em jornais em 30/11/2002.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais. *Plano de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: SEDAI/ENGEVIX, 1996.

KRUKOSKI, Wilson. *Fronteiras e Limites do Brasil*. Disponível em: <http://www.scdl.gov.br>. Acessado em jun/2004.

⁷ Ver COMBLIN (1978).

NEVES, Gervásio. *Questões de Fronteira*. Porto Alegre: UFRGS/Laboratório de Estudos Regionais, 1996.

PUCCI, Adriano Silva. O estatuto da fronteira Brasil-Uruguai. Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/O_estatuto_da_fronteira_Grafica.pdf. Acessado em mai/2013.

SOUZA DOCCA, Emilio F. Condomínio da Lagoa Mirim e do Rio Jaguarão. In: *Revista do IHGRS*. Porto Alegre, Livraria do Globo, 1938. IV trimestre, ano XVII, p.183-201.

SITES SOBRE FRONTEIRAS INTERNACIONAIS

- 1) <http://www.ibru.dur.ac.uk/> - InternationalBoundariesResearch Unit (IBRU)
- 2) <http://www.boundaries.com/monitor.htm> InternationalBoundaryConsultants (IBC)
- 3) <http://www.realmbuilder.com/tristate> - site de casos de trijunção de fronteiras internacionais
- 4) <http://www.icj-cij.org> - Corte Internacional de Justiça (ICJ)
- 5) <http://www.hagueacademy.nl> - Academia Internacional de Haia
- 6) <http://www.pca-cpa.org> - Corte Internacional de Arbitragem

SITES BRASILEIROS SOBRE FRONTEIRAS

- 1) <http://www.pub2.lncc.br> - legislação brasileira sobre Faixa de Fronteira
- 2) <http://www.mre.gov.br> - Ministério das Relações Exteriores do Brasil
- 3) <http://www.mre.gov.br/dda/df> - Ministério das Relações Exteriores do Brasil / Divisão de Fronteiras
- 4) <http://www.acd.ufrj.br> - mapas temáticos e análise espacial da faixa de fronteira do Brasil
- 5) <http://www.ibge.gov.br> - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
- 6) <http://www.cepen.org/pdfs/art04.pdf> - Fronteiras do Brasil