

FAIXA DE FRONTEIRA – NOVOS PARADIGMAS RELATORIA

General Valmir Fonseca Azevedo Pereira
Vice – Presidente do INEA

A Lei nº 6.634, de 1979 e o Decreto nº 85.064, de 1980 prescrevem que:

“Cabe à Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, na condição de órgão assessor do Conselho de Defesa Nacional(CDN), dar ou negar o assentimento prévio para a outorga de títulos minerários na Faixa de Fronteira”.

O Gabinete de Segurança Institucional(GSI), consoante com o alto nível de sua responsabilidade em face do prescrito acima, ao privilegiar em sua agenda, no corrente ano, o tema em pauta e expô-lo ao público interessado neste Seminário, com certeza abriu ao debate um leque de oportunidades para os diversos atores apresentarem suas demandas, perspectivas e incertezas.

A sensibilidade e a abrangência do tema determinam para o seu estudo o envolvimento de uma gama de atores, muitos dos quais não estão presentes, por absoluta falta de tempo neste encontro.

Tivemos como ponto de partida, o provocativo título desenvolvido pelo Exmo Sr Ministro General Felix, “A Nova Concepção da Faixa de Fronteira no Século XXI”, morte anunciada de antigos conceitos e marcos legais, cuja caducidade tornaram – se evidentes e foram corroboradas ao longo das apresentações e dos diversos painéis e debates.

Assim, na apresentação inicial foram destacadas as dimensões de um território que equivaleria a 12ª nação do mundo em área, pois refere –se a uma faixa de terra com 150 Km de largura e 16886 Km de extensão, e a profundidade das indagações que deveriam nortear nossa linha de conjeturas:

- a 1ª visão, relatada com a defesa, seu principal mas não único farol, como no passado, porém presente como comprovado pela meta de vivificação das fronteiras, conforme propugnado pelo Projeto Calha Norte;

- a 2ª, direcionada para a determinação em manter inalteradas as reservas indígenas e os parques florestais. Em determinadas áreas, sobretudo para as fronteiras amazônicas as terras seriam mantidas intocadas;

- a 3ª e mais recente, decorrente da necessidade em aprofundar a integração sul – americana, por meio de projetos conjuntos em todas as áreas, mormente os do setor de transporte e as atividades econômicas, advindas do estabelecimento de mercados comuns – esta concepção privilegia a Faixa como um elo de ligação, como ponto de contato e não mais como o de uma barreira.

O Exmo Sr Ministro ao destacar as diversidades encontradas na nossa extensa Faixa de Fronteira, enfatizou que a mesma não é homogênea, questionando se o seu trato geral, sob as mesmas leis uniformes, seria o mais adequado – cumpre na sua perspectiva, antever o futuro, questionando, debatendo em eventos como este, na busca de respostas adequadas.

Desse modo, iniciamos a nossa jornada na convicção de que estamos em face de um grandioso desafio, visto que a questão fronteiriça engloba uma complexidade de questões que, no dizer do Ministro Álvaro Augusto Ribeiro Costa, “refere – se ao confronto entre a norma e o real”.

O histórico dos instrumentos legais foi explanado a seguir, sublinhando seu direcionamento para a defesa nacional, visão que deve ser repensada, como decorrência normal das novas injunções que passaram a prevalecer nas políticas advogadas pelos diversos agentes do Governo – em conseqüência, surgem competências específicas próprias, que devem ser elaboradas em consonância entre si, pois carecem de ser integradas, quando não complementares.

A forte imagem de que as ligações fronteiriças estão cada vez mais internas nos países limítrofes, nos induz á uma profunda reflexão.

É transparente que as atividades na Faixa de Fronteira demandam, antes de tudo, a compatibilização de interesses, na exploração mineral, no respeito às áreas indígenas, na preservação ambiental, na prestação dos serviços publico, tanto para os nacionais como para os estrangeiros como já ocorre em algumas regiões, e no combate aos crimes transnacionais.

Novamente, do exposto fica sublinhado que a Faixa de Fronteira possui peculiaridades que provavelmente sinalizam para a elaboração de políticas específicas. Em particular, quando inseridas em contextos bilaterais e multilaterais que projetam a unificação de legislações, de disciplina penal, fiscal, processual e outros tipos de cooperação internacional, nas áreas civil, penal administrativa e processual.

A abordagem da questão mineral, dimensionando sua importância como bem estratégico, e levantando o elenco de vantagens facilmente

percebíveis que a atividade desenvolvida em qualquer região do País, inclusive na Faixa de Fronteira, pode impulsionar, determinam sua implantação, mesmo naquelas regiões, contudo sob rígidos marcos legais e a implantação de adequados instrumentos de controle.

Entre as vantagens, transparentes no âmbito nacional, especial reparo deve se assinalado às benesses no âmbito estadual, e mesmo local, uma vez que reconhecidamente, as populações da faixa de fronteira são carentes, ressentindo – se muitas vezes da presença do próprio Estado, que através das atividades de exploração, lavra e beneficiamento de minerais institui na área instrumentos legais que marcam a sua presença junto à população.

Na atualidade, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) encontra – se manietado por pendengas judiciais, fruto de outorgas de títulos, que regulares ou não, requerem a sua solução em prazo imediato, por meio de uma modernização e agilização no processo das outorgas minerais, e adote, ainda medidas para o futuro desenvolvimento da atividade mineral, como a elaboração de marcos regulatórios definidos e estáveis, informações geológicas básicas e dados confiáveis, gestão pública eficiente dos recursos minerais e a geração de jazidas e novos empreendimentos de mineração que atraiam os investimentos estrangeiros. Tais medidas extrapolam os limites da faixa de fronteira, sendo do interesse do País como um todo.

Contudo, especificamente sobre a Faixa de Fronteira, convém assinalar sua exepcionalidade através dos instrumentos abaixo:

- A Constituição Federal atribuiu ao Conselho de Defesa Nacional competência para propor os critérios e condições de utilização sobre o efetivo uso de áreas indispensáveis à segurança do território nacional – “especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e exploração de recursos naturais de qualquer tipo”.

Do exposto, duas questões merecem a atenção do DNPM:

- em face do entendimento firmado pela Advocacia Geral da União (AGU), a única maneira de permitir atividades por empresas de capital estrangeiro em faixa de fronteira seria por intermédio de alteração da legislação.

- foi então elaborada minuta de anteprojeto de lei alterando o art. 3º da Lei 6.634/79 para excluir a exigência da restrição do capital em faixa de fronteira.

Praticamente, como adendo à explanação do Sr. Diretor do DNPM, tivemos o testemunho do Professor Jose Augusto Leitão Drumonnd que enfatizou a ausência do Estado naquelas regiões, que em conseqüência, abrigam populações

desconectadas do País. Além disso, a cabresto da atividade mineral derivam naturalmente outras atividades produtivas. Não foram esquecidas as conseqüências danosas que podem vicejar à sombras da falta de fiscalização: é o caso do impacto no meio ambiente; os desmatamentos, os dejetos tóxicos e o seu tratamento inadequado, a poluição do mercúrio nas vias hidrográficas e a alteração na topografia, entre outros. Portanto, impõe-se a fiscalização do Estado para evitar a ocorrência de tais óbices.

O Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), apesar da extensão da Faixa de Fronteira, tem marcado com extremada dedicação sua presença nos mais distantes rincões. Unidades de Conservação foram instaladas. 12 Escritórios Regionais e 23 Postos de Vigilância e Fiscalização, reconhecidamente insuficientes, mas que mobíliam com dedicação a Faixa Fronteira.

Nas muitas vezes ermas e inóspitas regiões aqueles postos realizam constantes atividades de monitoramento, para debelar focos de incêndio, evitar a exploração ilegal de madeira e outros ilícitos como o contrabando de transgênicos, o tráfico de animais silvestres, a biopirataria, e o contrabando de pedras preciosas, atividades associadas a outros tipos de crimes, como a grilagem de terras, o tráfico de armas, o trabalho escravo e a sonegação de impostos.

Ressaltamos as Ações Estratégicas empreendidas, decorrentes de Políticas Públicas Integradas:

- o Plano de Integração de Vigilância e Monitoramento, envolvendo todos os Ministérios interessados;
- o fortalecimento dos Sistemas de Vigilância – com o objetivo de criar capacidade de resposta;
- a intensificação da Investigação; e,
- o adensamento dos Postos de Fiscalização.

Desatacamos a preocupação com a realização de ações combinadas bilaterais, tanto no âmbito do Mercosul, como na região Norte, tudo com o viés no fortalecimento das instâncias internacionais, mediante acerto com os países vizinhos, ressaltando –se que tais acordos, incentivados pelos partícipes, por vezes deparam –se com óbices diversos, inclusive o das legislações diferentes.

O INCRA, como o DNPM enfrenta a caducidade de legislações que originam titulações irregulares, situações irresolvíveis à luz dos atuais marcos legais, que na verdade, tem engessado a capacidade decisória do órgão. Conforme exposto pelo seu Coordenador Agrário “A situação é de perplexidade em face dos gargalos jurídicos que entram o processo, carecendo o estabelecimento de novos paradigmas, pois os antigos não resolvem os problemas, em especial os sociais”.

De acordo com a Fundação nacional do Índio (FUNAI), a questão indígena, não é um problema adstrito a Faixa de Fronteira, não obstante cerca de 31% de suas terras estarem confinadas naquela Faixa. Do exposto, além das efetivas medidas levadas a termo para a preservação dos povos indígenas, ficou claro que as suas terras pertencem a União.

O Professor Sergio Augusto, inferindo suas considerações na vertente econômica, que se sobrepôs, inclusive ao viés político, salientou a dimensão obtida pelas empresas transnacionais que deram origem as intrafirmas, que atingiram uma magnitude de poder econômico que movidas pelo lucro a qualquer preço fragilizam economicamente os países onde se inserem, sem nenhum compromisso com eles. Neste caso, a partir dos vultosos investimentos estrangeiros, como considerar o conceito de soberania nacional, visto que no contexto, a Estratégia de Defesa deve ser orientada tanto para a tangibilidade como para a intangibilidade das ameaças?

Semelhante raciocínio depreende a mobilidade da defesa a ser instituída, com seus reflexos, extrapolando os limites físicos, para projetar –se bem além, fora das fronteiras nacionais. Tal compreensão infere que as relações internacionais hoje ocorrem mais em nível de mercado que em nível de governos, que devem adotar estruturas jurídicas para dar suporte a essa interação que se reflete sobre toda a nação. Em consequência, o estabelecimento de uma agressiva estratégia de marketing, para gerar no campo externo o devido respeito e a credibilidade desejada, torna –se impositiva.

Quanto à perspectiva institucional, a par das diversas proposições esclarecedoras, que impulsionam a nossa reflexão para o levantamento de novos paradigmas, convém ressaltar, além da caducidade de algumas leis, o papel desempenhado pelo homem, em particular o habitante da faixa de fronteira, como o 1º sentinela da Pátria, tanto mais cidadão quanto mais inserido no País e não marginalizado, como soe acontecer com o fronteiriço. A Faixa de Fronteira contabiliza uma população de cerca de dez milhões de habitantes, possui um IDH abaixo das médias brasileiras, regionais e estaduais. A área é economicamente deprimida e carente de infra –estrutura. Sua população cresce em razão do intenso fluxo migratório intra-regional e de seu crescimento vegetativo no sub – espaço que é maior do que o verificado na região como um todo.

É, pois justa a preocupação com os adensamentos humanos localizados na Faixa de Fronteira, que dependerão de efetivas ligações com o resto da Nação, principalmente de malhas viárias que agreguem aquelas comunidades. Esta deve ser, sem reparos, uma das principais metas de Governo, qual seja a inclusão de todos os seus nacionais, mesmo os radicados nas bordas da Nação.

Quando analisamos os Programas de Desenvolvimento Regional do Ministério de Integração Nacional, constatamos que, entre eles encontramos, de acordo com referência do Exmo Sr. Ministro Ciro Gomes, “O Programa de

Desenvolvimento da Faixa de Fronteira". O Empreendimento, "cujo objetivo é promover o desenvolvimento da faixa de fronteira por meio de sua estruturação física, social e econômica, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com os países da América do Sul", retrata o esforço na reestruturação de antigos programas, desta feita sem os equívocos do passado, com a atenção voltada para as peculiaridades regionais, prevendo um tratamento diferenciado para cada caso, envolvendo a interface de diversos Ministérios.

É consabido pelo Estamento Militar a inadequação das atuais dimensões da Faixa de Fronteira, tema que tem sido estudado no Ministério de Defesa, cujo esforço, por conseguinte, se soma às preocupações do GSI.

As considerações do Ministério quanto à sensibilidade do tema são nítidas nos objetivos da atual Política De Defesa Nacional:

- A garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacional;
- a preservação da coesão e unidade da Nação;
- a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira;
- a promoção da estabilidade regional;
- a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacional;
- a projeção do Brasil no concerto das nações.

No contexto, como prioritárias, foram destacadas as ações em curso na Amazônia. A presença da Policia Federal(PF) em diversos pelotões de Fronteira, em especial na sensível Fronteira oeste, marca a adoção de efetivas medidas para um maior controle daquela Faixa. No aspecto da defesa, é destacável a integração militar com as FFAA dos países vizinhos.

Cumprе ressaltar, o enfoque concedido ao Projeto Calha Norte, que no corrente ano tem sido contemplado com recursos para a efetivação da presença militar na área, da PEF e dos demais segmentos do estado nacional, medidas que incentivam a fixação dos habitantes na região.

A seguir, foram destacados e exemplificados o tratamento que o País tem dispensado aos seus vizinhos, corroborando a importância da fronteira como fator de aproximação, em particular na fronteira Sul, onde sua singularidade, vivificação e vetor econômico merecem singular atenção do governo brasileiro.

Haja vista, a elaboração de uma agenda bilateral com selecionados países, cujas bases repousam na "colaboração e no desenvolvimento". Uma das decorrências da referida pauta, ampliando a integração já existente, será o de permitir para os nacionais de ambos os países, o livre exercício da cidadania. A iniciativa, em andamento com o Uruguai, deverá estender -se aos demais países. Pretende -se, ao incentivar o desenvolvimento econômico local e ao conceder

igual oportunidade de emprego a todos os indivíduos, nas duas faixas de fronteira, diminuir a ocorrência de ilícitos intrafronteiras, na sua maioria decorrentes da falta de condições de sobrevivência para os nativos daquelas áreas.

Quanto às atividades de Inteligência, na maior parte das vezes referem -se às ações de contra Inteligência, sendo que o terrorismo ocupa atenção especial por parte da Agência Brasileira de Inteligência Nacional(ABIN).

De um modo geral, as atividades de vigilância contam com a cooperação dos órgãos similares dos países vizinhos. A ABIN, impositivamente, requer o estabelecimento de um serviço permanente de coleta de informações, devendo, ainda, possuir um moderno e ágil Sistema de Comunicações para efetivar suas ações.

O eminente Professor Elézer Rizzo enfatizou, não obstante as influências da Globalização e suas conseqüências, das quais se percebe o afrouxamento de conceitos que deveriam ser pétreas no imaginário nacional, como a Soberania, a Defesa Nacional e a Fronteira, a importância atual daqueles temas.

Quanto aos crimes transnacionais que ocorrem na Faixa e que são do amplo conhecimento da Polícia Federal, desde a lavagem de dinheiro, passando pelo contrabando e pelo narcotráfico, os ilícitos tem adquirido uma dimensão que demandam intensas e continuadas ações, inclusive bilaterais e multilaterais, nas quais, a par das atividades conjuntas, da troca de informações entre os países parceiros, avulta como básica a adoção de marcos legais comuns.

As deficiências em pessoal são gritantes diante da extensão da Faixa de Fronteira nacional tem inibido a ação mais eficiente e eficaz da Polícia Federal, entretanto, convém assinalar a criação da Coordenação de Operações Especiais na área, instrumento responsável pelo êxito de diversas operações de envergadura. A previsão de criação de 50 postos de Controle na Fronteira, até 2005, deverá inibir a ocorrência de ilícitos.