

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS MATEMÁTICAS E DA NATUREZA
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA: UMA REGIÃO DE SINGULARIDADE JURÍDICA E
TERRITORIAL

GABRIEL PAIVA DE CARVALHO

Orientadora: Profa. Dra. Rebeca Steiman

Rio de Janeiro

Maio/2021

Monografia apresentada ao Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para a obtenção de título de Bacharelado em Geografia.

Orientadora: Profa. Dra. Rebeca Steiman

Maio/2021

Monografia apresentada ao Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para a obtenção de título de Bacharelado em Geografia.

Data da aprovação: __/__/____

Banca examinadora:

Orientadora _____

Prof^a. Dr^a. Rebeca Steiman (UFRJ)

Avaliador _____

Prof^o. Dr. Frédéric Jean Marie Monié (UFRJ)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela proteção e auxílio na superação das adversidades encontradas até então, além daquelas que ainda estão por vir.

À família, principalmente minha mãe e avó, pelo amor, dedicação e suporte na formação individual e escolar.

À minha companheira Bianca, pelo sublime carinho, companheirismo e atenção em todos os momentos. Te amo!

Aos amigos que fiz em toda a trajetória escolar, passando pela Escola Municipal Brasil, Colégio Pedro II e UFRJ. Nesta última instituição, agradeço às risadas e momentos de descontração nos trabalhos de campo feitos pela turma 2017.1. Um abraço fraterno para João Vitor, Robson Lucas, Vinicius Carvalho, Natalie Carvalho, Raphael Amorim, Carolina Oliveira, Gabriel Novaes e Laiz Menes.

À minha orientadora Rebeca Steiman, fundamental para o desenvolvimento deste trabalho e da minha formação enquanto geógrafo. Agradeço também a colaboração dos colegas do grupo Retis, com sugestões e críticas construtivas que ajudaram a direcionar o trabalho, sendo eles: Rhuan Sartore, Miguel Dhenin, Gabriela Silva e Milena Castro.

Agradeço à Universidade Federal do Rio de Janeiro pela oportunidade de ter sido o primeiro de minha família a ingressar em uma instituição de ensino superior pública. Esta monografia é a representação da conquista tão almejada.

Por fim, é difícil encontrar palavras que definam a gratidão que eu tenho pelo aprendizado e experiência adquiridos no percurso. Deixo aqui meu carinho a todos os professores que me instigaram e inspiraram a estar aqui, vocês são a prova que a educação pública de excelência é possível, assim como a esperança em um Brasil melhor.

RESUMO

Desde a Lei de Terras (Lei 601/1850), o Estado tem tratado a região de fronteira como exceção, isto é, definindo parâmetros legais distintos do restante do território nacional, com a justificativa de zelar pela sua defesa. Apesar de diversas alterações do conteúdo das normas e da largura da faixa, sua existência permaneceu assegurada pela Constituição de 1988, que a reconhece como Faixa de Fronteira, mantendo em vigor os princípios estabelecidos pela Lei 6634/1979, sancionada no final da ditadura militar. Este trabalho pretende analisar projetos concorrentes para a Faixa de Fronteira através da análise das normas vigentes e propostas legislativas para este território nos últimos 20 anos. A metodologia se apoia em pesquisas anteriores para identificar a origem, o conteúdo (temas) e a agência dessas propostas, bem como seu potencial de implantação, através do apoio de parlamentares e da situação de tramitação nas casas legislativas. Resultados preliminares apontam que dentre todas as 121 propostas legislativas apresentadas no período entre o ano 2000 e 2020 (maio), 77 (63,6%) são Projetos de Lei. Neste recorte, Rio Grande do Sul, Roraima e Paraná, respectivamente, são as Unidades Federativas mais atuantes no Congresso Nacional. Com relação aos partidos, MDB e Democratas são os mais mobilizados. No tocante às redes de parlamentares atuantes na temática de fronteira, a Frente Parlamentar Agropecuária e Frente de Regularização Fundiária têm maior assiduidade. Por fim, os temas mais presentes nos projetos são referentes ao desenvolvimento econômico da região fronteiriça, questões fundiárias e institucionais.

Palavras-chave: Faixa de Fronteira, PDFF, Propostas Legislativas, Geografia Política.

ABSTRACT

Since the Land Law of 1850 (Lei 60/1850), the Brazilian state has been treating its border zone as a space of exception, by creating legal parameters that are different from the rest of the territory with the excuse of national sovereignty. Despite several changes in the definition and width of the border zone, the Constitution of 1988 officially recognizes it as “Brazilian Border Strip”, maintaining the principles described in the law 6634/1979, approved by the military dictatorship. This research aims to analyze competing projects for the border strip by investigating current laws and legislative proposals for the last 20 years. The methodology is based upon previous researches to identify the origin, themes and implementation’s potential of the proposals, studying the political networks and processing status. Preliminary results have indicated that within all the 121 legislative proposals made between the year 2000 and 2020 (may), 77 (63,6%) are Law Projects. The most acting Federal Units in the Congress are Rio Grande do Sul, Roraima and Paraná, respectively. Regarding the participation of the parties, MDB and Democratas have major roles. Furthermore, Agricultural Parliamentary Front and Land Regularization Front are the political networks that lobby the most the border issue in the National Congress. Finally, the themes most present in the projects are related to the economic development of the border region, land and institutional issues.

Keywords: Brazilian Border Strip, PDFF, Legislative Proposals, Political Geography.

SUMÁRIO

Introdução	8
1. Discussão bibliográfica sobre o marco legal vigente e as propostas legislativas	10
2. Sobre os instrumentos legais e o papel dos poderes Executivo e Legislativo	19
3. As propostas legislativas para a faixa de fronteira (2000-2020)	24
4. O marco legal da faixa de fronteira: os temas e suas origens (1979 - 2020)	49
Considerações Finais	70
Bibliografia	71

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

PDDF - Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

UF - Unidade Federativa

CDN - Conselho de Defesa Nacional

FPA - Frente Parlamentar Agropecuária

ONG - Organização Não Governamental

TI - Terra Indígena

PL - Projeto de Lei

PLP - Projeto de Lei Complementar

PEC - Projeto de Emenda Constitucional

PDC/PDL - Projeto de Decreto Legislativo

MPV/MP - Medida Provisória

DEC - Decreto Presidencial

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

RENCA - Reserva Nacional do Cobre e Associados

GLO - Garantia da Lei e da Ordem

IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

EID - Eixo de Integração e Desenvolvimento

ALC - Área de Livre Comércio

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Faixa de Fronteira – Municípios (BRASIL, 2005)	2
Figura 2 - Arcos e Sub-regiões da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2005)	3
Figura 3 - Planilha para sistematização do levantamento.	8
Figura 4 - Hierarquia das leis brasileiras.....	19
Figura 5 - Temas recorrentes nas propostas legislativas para a Faixa de Fronteira (2000-2020*)	24
Figura 6 - número de propostas legislativas por subtema do tema Fundiário (2000-2020*)	26
Figura 7 - número de propostas legislativas por subtema do tema Economia (2000-2020*).....	30
Figura 8 - número de propostas legislativas por subtema do tema Institucional (2000-2020*)	32
Figura 9 - número de propostas legislativas por subtema do tema Segurança (2000-2020*)	34
Figura 10 - número de propostas legislativas por subtema do tema Ambiente (2000-2020*)	35
Figura 11 - número de propostas legislativas por tipo e por ano (2000-2020*)	38
Figura 12 - número de propostas legislativas por temas (2019-2020*).....	39
Figura 13 - Autores das propostas legislativas para a Faixa de Fronteira por partidos (2000-2020*).....	42
Figura 14 - Propostas legislativas para a Faixa de Fronteira por Unidade da Federação (2000-2020*)....	43
Figura 15 - Situação de tramitação das propostas legislativas para a Faixa de Fronteira por temas (2000-2020*)	46
Figura 16 - A Faixa de Fronteira como alvo ou exceção das propostas legislativas (2000-2020*)	48
Figura 17 - O marco legal vigente na Faixa de Fronteira (1979-2020*)	50
Figura 18 - número de instrumentos legais do tema Fundiário por subtemas (1979-2020*).....	51
Figura 19 - número de instrumentos legais do tema Economia por subtemas (1979-2020*)	53
Figura 20 - número de instrumentos legais do tema Institucional por subtemas (1979-2020*)	55
Figura 21 - número de instrumentos legais do tema Ambiente por subtemas (1979-2020*).....	56
Figura 22 - Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA	59
Figura 23 - número de instrumentos legais do tema Cidadania por subtemas (1979-2020*)	62
Figura 24 - número de instrumentos legais do tema Segurança por subtemas (1979-2020*).....	66
Figura 25 - Autoria das propostas legislativas que resultaram no Marco Legal vigente*	68

Introdução

Esta pesquisa se insere no campo da Geografia Política, mais especificamente nos estudos fronteiriços. A pesquisa visa fazer uma seleção e análise das leis vigentes e das propostas legislativas para a faixa de fronteira nos últimos vinte anos, de modo a tentar compreender quais são os temas mais recorrentes e quais são as propostas dos representantes das unidades da federação localizadas na fronteira que tramitam no Congresso Nacional. São considerados estados fronteiriços aqueles que total ou parcialmente se inserem na faixa de fronteira, região reconhecida pela Constituição de 1988 como “[...] área indispensável à Segurança Nacional”, abrangendo “a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional” (BRASIL, 1979).

Figura 1 - Faixa de Fronteira – Municípios (BRASIL, 2005)

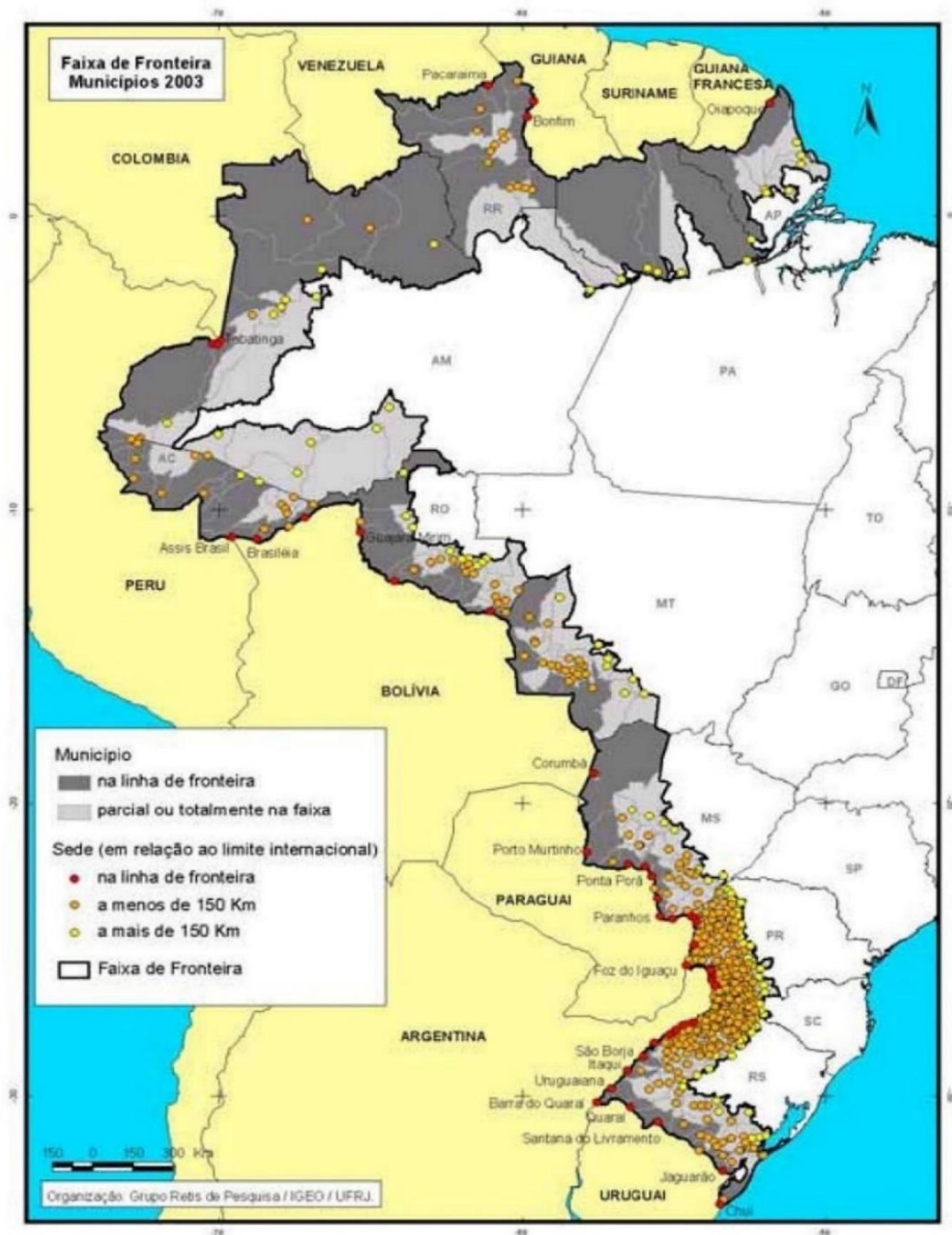
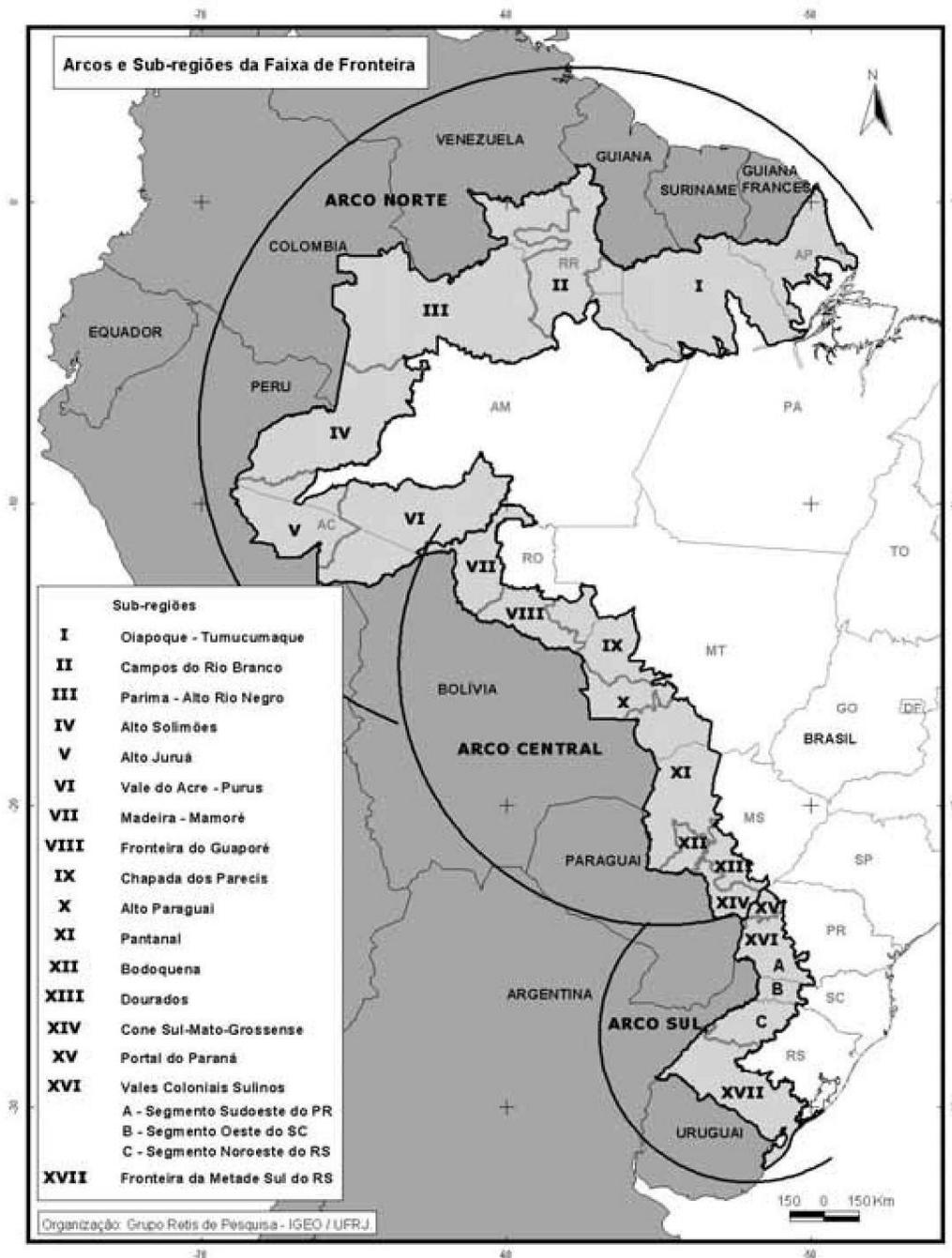


Figura 2 - Arcos e Sub-regiões da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2005)



Devido à relevância da Faixa de Fronteira para a segurança nacional, a Lei nº 6.634/1979 que a regulamenta, prevê muitas limitações ao uso do solo, como a restrição à propriedade de áreas rurais por estrangeiros, a preferência por mão de obra nacional das empresas ali localizadas, além de submeter algumas atividades, como a mineração, à anuência prévia do Conselho de Defesa Nacional. Tais limitações têm sido ao longo dos anos questionadas por diversos atores em muitas

escalas geográficas, cujos pleitos muitas vezes se traduzem em propostas legislativas de alteração do marco legal vigente por representantes de frentes parlamentares, partidos e unidades da federação.

Algumas questões norteiam o estudo, tais como: o que tem sido debatido sobre faixa de fronteira no Congresso Nacional? Quais são as unidades da federação e partidos mais engajados e por quê? Há um tema em destaque? Há articulação entre atores subnacionais dos estados fronteiriços e/ou com o outro lado do limite internacional? Qual o papel dos poderes executivo e legislativo na formulação das normas vigentes e das propostas legislativas relativas à fronteira?

Assim, o objetivo da pesquisa é identificar e analisar as normas vigentes e as propostas legislativas para a faixa de fronteira brasileira no período entre 2000 e 2020. As normas vigentes são aquelas propostas legislativas que conseguiram convergência suficiente entre atores para se tornarem parte do marco legal, enquanto as propostas legislativas em tramitação dão um indicativo dos projetos concorrentes atuais sobre este território. A escolha do período se justifica pela proposta de complementar estudos anteriores que fizeram um levantamento do marco legal (STEIMAN, 2002) e das propostas legislativas (BRASIL, 2005) no período até os primeiros anos da década de 2000.

Os objetivos específicos da pesquisa são: **i)** investigar os temas mais recorrentes das normas vigentes e propostas; **ii)** investigar o papel dos atores políticos subnacionais, dos estados que representam, bem como suas formas de articulação na proposição de normas que incidem ou visam incidir sobre a faixa de fronteira; **iii)** analisar os papéis desempenhados pelos Poderes Executivo e Legislativo na proposição de tais normas.

Desde o segundo reinado - vide Lei de Terras (1850)¹ - o Estado se preocupa em definir regras especiais para o uso do solo, a propriedade da terra e sua ocupação nas proximidades do limite internacional (STEIMAN, 2002). A justificativa mais habitual para tal especificidade é o temor pela perda de soberania dessa porção do território.

A região fronteiriça será abordada em quase todas as cartas magnas criadas desde a independência do país, com exceção da Constituição de 1824 (quando a faixa ainda não existia) e da Constituição de 1967. No entanto, a faixa de fronteira passa a ter sua largura definida em 150 km a partir da Constituição de 1937, sendo ratificada posteriormente pela atual Constituição de

¹ Lei 601 de 1850, art. 1º: “Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. **Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente**” (BRASIL, 1850, grifo nosso).

1988 (STEIMAN, 2002). As políticas públicas e as leis que incidem sobre a faixa de fronteira são, portanto, determinantes para o desenvolvimento econômico da região e das cidades ali localizadas, principalmente das cidades-gêmeas. Apesar do destino da região ter estado majoritariamente nas mãos do governo central (STEIMAN, 2002; STEIMAN, 2020), este trabalho almeja esclarecer a função dos atores subnacionais na definição do marco legal referente à faixa de fronteira, com foco na atuação do Poder Legislativo, principalmente nos caminhos encontrados pelos representantes dos estados para superar os obstáculos impostos pelo Poder Executivo, além de representar os interesses das unidades federativas fronteiriças.

Por conseguinte, pretende-se levantar e analisar as normas vigentes e propostas legislativas formuladas para a faixa de fronteira em diferentes estágios de tramitação nos últimos 20 anos. Esta investigação será comparada ao levantamento prévio realizado pelo Grupo Retis referente ao período 1980-2003, no tocante às leis vigentes, e 1999-2003, no caso das propostas legislativas. Serão também revisados trabalhos já confeccionados sobre o tema, buscando trazer à tona informações pertinentes a este trabalho.

Ademais, vale ressaltar que a faixa de fronteira não deve ser pensada apenas a partir da perspectiva territorial nacional, tendo em vista que diretrizes legais e projetos desenvolvidos nos países limítrofes influenciam o Brasil, além dos variados processos socioambientais e econômicos que transcendem os limites políticos internacionais. Um dos exemplos mais emblemáticos da interdependência transfronteiriça são as cidades-gêmeas, que, de acordo com Christaller (1933, p.46 apud RIBEIRO, 2002), costumam compartilhar uma área central comum que polariza e exerce grande centralidade nas áreas contíguas de ambos os lados do limite político internacional:

[...] estes lugares compartilham a função de centralidade em relação a uma região complementar comum. Ainda que funcionalmente adequada à interposição do limite, esta configuração resultaria na diminuição da importância agregada dos dois centros (dada a redundância na oferta de determinados bens e serviços). A supressão da descontinuidade significaria um acréscimo da centralidade (logo, uma ampliação da área de influência) do lugar central depois da unificação. (CHRISTALLER, 1933, p.46 apud RIBEIRO, 2002, p.19)

O conceito de **cidade gêmea** é muito pertinente para compreensão dos fenômenos transfronteiriços. A Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), elaborada em 2005 em uma parceria do Grupo Retis com o Ministério da Integração Nacional, defende as cidades gêmeas como alvos prioritários de certas políticas públicas para a faixa de

fronteira, por sua elevada interação com as cidades vizinhas. Sendo assim, as problemáticas das zonas de fronteira também têm maior poder de irradiação neste tipo de cidade. Uma zona de fronteira para o Grupo Retis é “grosso modo composta pelas ‘faixas’ territoriais de cada lado do limite internacional, caracterizadas por interações que, embora internacionais, criam um meio geográfico próprio de fronteira, só perceptível na escala local/regional das interações transfronteiriças” (BRASIL, 2005, p.152).

A metodologia desta pesquisa tem como ponto de partida os princípios e classificações já elaborados no PDF (BRASIL, 2005). A primeira etapa do trabalho consistiu no levantamento das propostas legislativas para a faixa de fronteira entre 2000 e 2020 no portal da Câmara dos Deputados². Utilizando o mecanismo de busca “pesquisa avançada”, foi possível realizar uma seleção da legislação procedente a partir de critérios explicados a seguir. No tipo da proposição, optou-se por aquelas que, segundo Pacheco (2013, p.27), são a base do processo legislativo, isto é, as propostas principais: Projeto de Lei (PL); Projeto de Lei Complementar (PLP); Projeto de Emenda Constitucional (PEC) e Projeto de Decreto Legislativo (PDL/PDC). Posteriormente, notou-se a necessidade de incluir Medidas Provisórias (MPV)³ e Projetos de Resolução (PRC). Na situação, considerou-se todas as etapas de tramitação. No assunto, a alternativa escolhida foi exatamente a palavra ou expressão “Faixa de Fronteira”. Os locais escolhidos para procurar a expressão foram “Ementa”, “Indexação” e “Inteiro Teor”. Por fim, na última etapa da busca avançada, a “data de apresentação” escolhida foi entre 01/01/2000 e 18/07/2020 (último dia de levantamento da pesquisa).

Os dados assim levantados foram armazenados em uma planilha. Foram selecionados manualmente aqueles projetos que realmente abordavam no teor do seu texto a faixa de fronteira, seja como alvo da iniciativa ou exceção. A faixa de fronteira é o alvo da iniciativa quando a proposta se refere especificamente a esta região, ao passo que é considerada exceção em propostas que visam o território nacional ou outras unidades territoriais, mas que estabelecem alguma exceção para os municípios e estados fronteiriços ou para a faixa de fronteira como um todo. Nesta

² É importante esclarecer que o levantamento no qual a pesquisa se baseia não abrange as possíveis propostas legislativas que apareçam somente na base de dados do Senado, como os projetos que iniciaram a tramitação nesta Casa e ainda não tenham sido apreciados pela Câmara dos Deputados etc.;

³ Apesar da Medida Provisória (MPV) ser um instrumento normativo oriundo do Poder Executivo, pode ser transformada em lei, caso aprovada pelo Congresso Nacional. Sua análise também pode indicar os temas que o Executivo prioriza para a faixa de fronteira. Portanto, foi adicionada ao levantamento.

etapa, com os critérios adotados previamente na pesquisa avançada, o portal da Câmara dos Deputados deu como resultado 163 propostas legislativas encontradas. Contudo, através da seleção manual, somente 121 delas foram consideradas na pesquisa. Tais propostas foram então organizadas e analisadas em um processo que resultou em 16 colunas da planilha, conforme quadro a seguir (Figura 3).

Cabe salientar que uma das colunas mais importantes para o trabalho é a denominada “TEMA”. Como havia a intenção de comparar o período pesquisado com o período anterior analisado no PDFF (2005), inicialmente se partiu dos mesmos temas, que, no entanto, foram parcialmente alterados no trajeto da pesquisa. Assim, as propostas legislativas analisadas neste trabalho foram classificadas segundo os seguintes temas: Fundiário; Economia; Institucional (Civil ou Militar); Segurança; Cidadania; Ambiente; Defesa Sanitária. No PDFF (2005, p.177), o tema tratado aqui como “Economia” foi intitulado “Desenvolvimento Econômico”, agregando como subtemas Infraestrutura, Vigilância Sanitária e Fundiário. Optamos por alterar a denominação e tratar estas sete opções de classificação como independentes. Talvez o único tema que não seja autoexplicativo seja o Institucional. Este rótulo está subdividido entre o subtema “militar” e outros variados que não dizem respeito às forças armadas. No subtema militar, foram agrupados os projetos legislativos e legislações vigentes que trataram de atribuir novas funções à instituição Exército Brasileiro na faixa de fronteira, desde o poder de polícia à inauguração de novos Pelotões Especiais de Fronteira. Nos demais subtemas atrelados à classificação Institucional, estão os projetos que visam alterar atuais parâmetros da lei que regulamenta a faixa, isto é, a lei 6634/1979. É necessário tal esclarecimento, de modo a enfatizar a diferença do tema Institucional Militar e do tema Segurança.

Figura 3 - Planilha para sistematização do levantamento.

COLUNA	DESCRIÇÃO	FONTE	OBSERVAÇÕES
NO	Identificação da proposta	Autor	
IDENTCAM	Identificação da proposta	Câmara	
TIPO	Tipo de proposta	Câmara	Projeto de Lei (PL); Projeto de Lei Complementar (PLP); Projeto de Emenda Constitucional (PEC); Projeto de Decreto Legislativo (PDC/PDL); Medida Provisória (MPV), Projeto de Resolução (PRC).
DATA	Data de apresentação da proposta pelo autor	Câmara	
AUTOR	Autor ou comissão autora da proposição	Câmara	Há casos com mais de 1 autor.
ARQ	Se foi arquivada ou não	Câmara	
P	Partido do autor	Câmara	Pode ser mais de 1 (P1, P2, P3, P4 etc.)
UF	UF de origem do autor	Câmara	Pode ser mais de 1 (UF1, UF2, UF3 etc.)
SITUACAO	Situação no momento da consulta	Câmara	
SITUACAO_DET	Situação detalhada e não resumida às siglas	Câmara	
ALVO	Alvo ou exceção da proposta	Autor	
EMENTA	Ementa da proposta e dados complementares	Câmara	São na verdade duas colunas na base consultada.
TEMA	Tema da proposta	Autor; PDF	
SUBTEMA	Especificação do tema geral	Autor	

DESCRICAÇÃO	Detalhamento da Ementa	Autor	
ABRANGÊNCIA	Abrangência geográfica	Autor	
ESCALA	Escala geográfica	Autor	
Recorte Temporal	2000 – 2020		
Recorte Espacial	Faixa de fronteira		
Outras siglas utilizadas	Terra indígena (TI); Unidade de Conservação (UC); Faixa de Fronteira (FF); Siglas referentes às Unidades Federativas.		
Acesso ao acervo	Câmara dos Deputados > Atividade legislativa > Propostas Legislativas > Busca		
Palavras-chave	Faixa de fronteira; Proposições Legislativas; Câmara dos deputados; PDFF;		
Data do levantamento	16/05/2020 - 18/07/2020		
Link	https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada		

Outro ponto importante a ser destacado é que há projetos de autoria coletiva, onde os parlamentares que o criaram são do mesmo partido ou de partidos distintos, do mesmo estado ou de estados distintos. Sendo assim, nos casos em que a autoria coletiva foi de membros do mesmo partido e/ou do mesmo estado, foi identificado um partido e/ou uma unidade da federação. Por outro lado, na ocasião da proposta ter origem em autoria coletiva de deputados de diferentes estados e/ou de diferentes partidos, a participação quantitativa de cada partido e cada unidade da federação foi contabilizada. Ao longo do processo de sistematização e análise das propostas, notou-se que nas últimas duas décadas, muitos partidos brasileiros foram extintos, renomeados ou fundados. Considerando isso, levou-se em conta a denominação vigente dos partidos. Por exemplo, o atual Democratas (DEM) era outrora o Partido da Frente Liberal (PFL). Desse modo, nas ocasiões em que o parlamentar que propôs o projeto para a fronteira era filiado ao extinto PFL, o projeto foi considerado no levantamento como proposto pelo DEM. Entendemos que essa opção pode ser problematizada, mas foi a alternativa viável para reduzir o ruído das informações no tempo disponível para a realização do trabalho. Os dados das propostas foram então correlacionados, o que permitiu a elaboração de tabelas e gráficos essenciais para o trabalho.

Por fim, outra estratégia utilizada foi o uso de sítios e jornais eletrônicos que tivessem matérias tratando das propostas e legislações vigentes. Isso porque nem todas as leis e propostas legislativas foram objeto de reflexão acadêmica, dada a quantidade e atualidade. Foram

selecionados os sítios e jornais mais confiáveis à pesquisa, que trabalham com fontes verificadas, de preferência aqueles ligados a instituições públicas, organizações não governamentais (ONGs) e mídia independente. Ainda que todos os instrumentos legais abordados fossem acompanhados de um artigo acadêmico, não seria possível fazer a leitura integral, tendo em vista o tempo dedicado à elaboração de uma monografia.

1. Discussão bibliográfica sobre o marco legal vigente e as propostas legislativas

Desde a Lei de Terras de 1850, o marco legal do Império e mais tarde da República procuram tratar sua região fronteira como um território de exceção. Esta normativa, destinada à regulamentação de terras públicas, foi a gênese do mercado fundiário no Brasil, pois determinou que as terras devolutas só fossem acessadas através da compra, inclusive penalizando aqueles que se apropriassem indevidamente das mesmas com prisão e multa.

No entanto, o que é pouco comentado é que há uma brecha para as “terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de 10 leguas”, onde as mesmas poderiam ser doadas pelo Estado (STEIMAN, 2002; STEIMAN, 2020). A justificativa para isso seria o compromisso com a segurança nacional, a construção de assentamentos e a colonização dos indígenas, de modo a assegurar a área limítrofe como parte do território nacional⁴.

Desse modo, a fronteira desde este período já é vista sob a perspectiva da segurança, distanciamento e controle, padrão que é repetido nas diversas Constituições posteriores, como aponta Steiman (2002), havendo apenas uma diferenciação quanto à largura da faixa. Desta maneira, os principais instrumentos legais ainda vigentes para a regulamentação da região são a Lei 6.634/1979 e o Decreto 85.064/1980. Na elaboração das normas acerca do uso e ocupação do solo, cabe ao Conselho de Defesa Nacional (antigo Conselho de Segurança Nacional) analisar previamente certas atividades e ações. Entre os atos que necessitam de aprovação do órgão federal estão:

⁴ Lei 601/1850: “Art. 12. O Governo reservará das terras devolutas as que julgar necessárias: 1º, para a colonização dos indígenas; 2º, para a fundação de povoações, abertura de estradas, e quaesquer outras servidões, e assento de estabelecimentos publicos; 3º, para a construção naval.” (BRASIL, 1850).

Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a:

I - alienação e concessão de terras públicas, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens;

II - construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;

III - estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, assim relacionadas em decreto do Poder Executivo.

IV - instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades:

a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração;

b) colonização e loteamento rurais;

V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;

VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural (BRASIL, Lei 6634 de 2 de Maio de 1979).

Percebe-se assim uma certa rigidez quanto à alienação de propriedade de imóveis rurais por estrangeiros, construção de infraestrutura viária e de comunicação, além da extração de recursos minerais por empresas na faixa. Ademais, outro ponto recorrente, relativo à situação fundiária, é que toda concessão de terras públicas ou devolutas nesta região do país deve, obrigatoriamente, passar por avaliação do Conselho de Defesa Nacional⁵.

Nesta etapa, cabe apresentar duas leis recém aprovadas referentes à região que alteraram alguns pontos antes vigentes da lei 6.634/1979. A primeira é a lei 13.986/2020, que criara uma brecha nos incisos V e VI, citados acima. A redação adicional à lei passa a ser a seguinte:

§ 4º Exceuem-se do disposto nos incisos V e VI do **caput** deste artigo a hipótese de constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária, em favor de pessoa jurídica nacional ou estrangeira, ou de pessoa jurídica nacional da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e que residam ou tenham sede no exterior, bem como o recebimento de imóvel rural em liquidação de transação com pessoa jurídica nacional ou estrangeira por meio de

⁵ Vale enfatizar aqui que as terras públicas localizadas na Faixa de Fronteira que estão em áreas estratégicas para a defesa nacional são consideradas bens da União, ou seja, sua concessão para os estados membros também depende de análise prévia.

realização de garantia real, de dação em pagamento ou de outra forma. (BRASIL, Lei 6634/1979, Art.2º)

Conhecida como “MP do Agro” durante a sua tramitação, tem como princípio regulamentar o financiamento rural e atrair investimentos do setor privado, como na criação de fundos. Segundo os favoráveis à flexibilização das regras anteriores - representados principalmente pela Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) -, a obtenção de crédito agrícola por parte dos produtores rurais na faixa de fronteira era limitada, tendo em vista que não tinham a possibilidade de oferecer seus imóveis como garantia de quitação do financiamento para fundos ou bancos com participação de pessoa física ou jurídica estrangeira. Dessa forma, o relator da então “MP do Agro” (MPV 897/2019), deputado Pedro Lupion (DEM/PR), propôs que empresas com qualquer participação de capital estrangeiro, como *tradings* e bancos não estatais, pudessem aceitar imóveis rurais como garantia de financiamento, inclusive na faixa de fronteira, o que favoreceria os investimentos externos no setor do agronegócio⁶.

Ainda que mantenha a posse direta do imóvel, o produtor rural que não conseguir cumprir com seu financiamento, quer seja na fronteira ou fora dela, tem sua propriedade transferida à sociedade de capital estrangeiro credora, através de garantia real⁷. A abertura desta nova fronteira ao mercado financeiro pode representar um enfraquecimento da soberania nacional na região. É importante salientar aqui que a mudança tão comemorada pela categoria não seria possível sem a clara sinalização de apoio por parte do Poder Executivo, na figura do presidente Jair Bolsonaro. Isso porque, como o apelido já demonstra, a lei tem origem em uma Medida Provisória, ou seja, foi apresentada para tramitação pelo próprio presidente.

A segunda norma que promoveu novas alterações à lei que regulamenta a faixa é a lei 14.004/2020. A partir do momento de sua vigência, tal lei criou uma exceção à exigência de consentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional para a concessão de terras devolutas feita pelo Estado brasileiro ao estado fronteiriço de Roraima.

Assim como apresentado pelo PDFF⁸, a Lei 6.634/1979 também define em seu artigo 3º que as atividades econômicas e industriais de interesse nacional que desejam se instalar nesta

⁶ WALENDORFF, R. ‘MP do Agro’ dá mais estímulo a estrangeiro. **Valor Econômico**, Brasília. 5 de dez. de 2019.

⁷ MARZAGÃO et al. Lei no 13.986, de 7 de abril de 2020 - “MP do Agro”. **Tauil Chequer Advogados**, 2020.

⁸ “Art. 3. As empresas que se dedicarem às indústrias ou atividades citadas anteriormente deverão obrigatoriamente satisfazer às seguintes condições: a) pelo menos 51% do capital pertencente a brasileiros; b) mínimo de 2/3 de trabalhadores brasileiros; c) administrada ou gerenciada por brasileiros em maioria. d) no caso de pessoa física ou empresa individual, só brasileiro será permitido o estabelecimento ou exploração das indústrias referidas; e e) alienação

porção do território devem seguir um regulamento de preferência por capital e mão de obra nacional, além da administração majoritária de brasileiros.

Portanto, por mais que a “MP do Agro” tenha trazido uma nova problemática para o debate acerca da segurança nacional na faixa de fronteira, podemos notar a permanência da concepção de fronteira como espaço do controle, com a preocupação do uso e ocupação por compatriotas e da consolidação do sentimento nacional entre os habitantes. Este *modus operandi* influenciou políticas públicas de consolidação dos limites territoriais nacionais, como as distintas frentes de ocupação militar e criação de colônias, vide o caso da Campanha Gaúcha e a convergência das frentes indígena e militar na região do Alto Rio Negro, Amazonas (BRASIL, 2005). Desse modo, no que tange às populações indígenas, um exemplo notório do anseio estatal em assimilar os nativos e seus territórios ancestrais aos projetos desenvolvimentistas da sociedade brasileira é a figura positivista de Marechal Cândido Rondon, que liderou a Comissão de Linhas Telegráficas do Mato Grosso ao Amazonas (1907-1915). A iniciativa tinha por objetivo assegurar as fronteiras brasileiras (não é coincidência que um estado fronteiriço se chame Rondônia) e favorecer o progresso econômico através da integração do território por meio das telecomunicações⁹. Assim, esta estratégia de política indigenista refletiria na criação do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), por Getúlio Vargas, com o Decreto 10.652/1942. No artigo 1º torna-se oficial que, dentre suas finalidades, o novo órgão federal tinha por intuito:

d) dar ao índio ensinamentos uteis, procurando despertar nele os sentimentos nobres, **incutir-lhe a idéia de que faz parte da nação brasileira** e, ao mesmo tempo, prestigiar as suas próprias tradições e manter nele, bem vivo, o orgulho de sua raça e de sua tribo. (BRASIL, Decreto 10.642/1942, grifo nosso.)

Por conseguinte, outro exemplo também esclarecedor desse anseio estatal, é um controle mais subjetivo atrelado à identidade nacional. A lei 5.700 de 1º de setembro de 1971 - que dispõe sobre a apresentação dos símbolos nacionais - regulamenta no artigo 13º que as repartições federais, estaduais e municipais situadas na faixa de fronteira devem hastear diariamente a bandeira nacional¹⁰, enquanto o restante do território deve fazê-lo apenas em dias festivos ou de luto no país. A distinção parece demonstrar simbolicamente como a presença do Estado nesta porção do

e concessão de terras públicas, na Faixa de Fronteira, não poderão exceder 3.000 ha.” (BRASIL, 1979 apud BRASIL, 2005, p.175).

⁹ Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Marechal Rondon;

¹⁰ BRASIL, Lei Nº 5.700 de 1º de Setembro de 1971.

território deve ser reforçada com maior frequência, dando a entender que pelo fato de ser uma região de limite e distinção de soberanias, os símbolos nacionais devem lembrar aos habitantes a qual país são subordinados.

Abordando o debate sobre regiões de fronteira na passagem ao século XXI, Steiman e Machado (2002, p.7) enfatizam que o tratamento dado a estas deixou de ser exclusivamente político, passando a levar mais em conta aspectos econômicos. Assim, a fronteira estaria deixando de ser pensada apenas segundo os interesses do Estado nacional, com a ascensão dos agentes subnacionais e com maior preocupação com os interesses das comunidades transfronteiriças.

Com relação à zona de fronteira, Ribeiro (2002, p.5) argumenta que o aumento da fluidez e cooperação transfronteiriça também está ligada à atual etapa do sistema capitalista globalizado. A criação recorrente de blocos regionais e mercados comuns favorece o afrouxamento das barreiras fiscais ao comércio internacional e uma transnacionalização da economia. Entretanto, a liberdade de circulação dos fluxos de capital e mercadorias graças às medidas neoliberais não costuma se estender de igual maneira à livre circulação da mão-de-obra, isto é, dos trabalhadores.

Fala-se [...] de uma humanidade desterritorializada, uma de suas características sendo o desfalecimento das fronteiras como imperativo da globalização, e a essa ideia dever-se-ia uma outra; a existência, já agora, de uma cidadania universal. De fato, as fronteiras mudaram de significação, mas nunca estiveram tão vivas, na medida em que o próprio exercício das atividades globalizadas não prescinde de uma ação governamental capaz de torná-las efetivas dentro do território. A humanidade desterritorializada é apenas um mito. (SANTOS, 2003, p. 21).

Todavia, é possível afirmar que ainda que o paradigma sobre a fronteira venha a ser alterado, com uma maior relevância dos atores subnacionais e um aumento na cooperação transfronteiriça através dos fluxos, a questão da segurança e integridade nacional sempre estará presente. É o que o PDFF (BRASIL, 2005) define no capítulo que trata das interações transfronteiriças como “abrir e fechar”. Ora há um esforço para aproximar, ora para restringir. Sobre o programa, é importante enfatizar que o PDFF não é o primeiro plano estatal voltado para a região. Steiman (2002) ressalta que a primeira política pública desenvolvida para auxiliar os municípios de fronteira foi o Programa de Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira (PAFMFF). Apesar de não ter tido a importância que se almejava e ter sido desconhecido pela maior parte dos representantes destes municípios, o projeto visava:

[...] proporcionar condições mínimas de sobrevivência às populações fronteiriças, fixar o homem à terra, impedindo o êxodo rural para os grandes centros e difundir o sentimento de brasilidade abalado tanto pela ausência do poder público, quanto nos pontos mais remotos, pela desvantagem em relação às outras populações lindeiras (STEIMAN, 2002, p.6).

A intervenção do Estado nacional visando prover os habitantes fronteiriços de condições básicas para a permanência na região se mostrava extremamente necessária devido à negligência dos governos estaduais para com os municípios fronteiriços. De acordo com a autora, a maior parte deles não oferece um retorno fiscal notório, como é o caso do Amazonas, onde 98% do PIB estadual é derivado da capital e de sua zona franca. Outro programa destinado à região, mas que também teve baixa efetividade foi o Programa Social da Faixa de Fronteira (1999-2002), já que seus recursos foram gastos em obras de infraestrutura dispersas na escala local¹¹.

Entretanto, a diferença é que o PDFF será a primeira política pública para a Faixa de Fronteira a absorver os novos paradigmas atrelados ao conceito de fronteira na virada do século, além de trazer ao debate as reivindicações da população ali situada. Entre os fatores que influenciaram o Estado nacional a criar uma nova perspectiva de sua região fronteiriça estão: a globalização; o início da integração rodoviária entre países sul-americanos; o reconhecimento dos direitos do cidadão fronteiriço e a necessidade de repensar as políticas criadas “de cima para baixo”¹².

Além das políticas públicas pró integração regional e cooperação transfronteiriça, Gomes Filho (2011, p.22) acrescenta que é no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso que o governo federal cria um aparato institucional com o intuito de auxiliar as iniciativas de cooperação entre os atores subnacionais (estados e municípios) e agentes internacionais. A Assessoria de Relações Federativas (ARF), subordinada ao Ministério de Relações Exteriores (MRE), passa a ser a interface do Itamaraty no auxílio aos governos subnacionais em negociações internacionais, sempre levando em conta os princípios da política externa nacional. No âmbito das relações internacionais, tal processo é conhecido como paradiplomacia, que se define como:

[...] o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e ad hoc, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e

¹¹ BRASIL, 2005, p.14;

¹² Idem, p. 9-10;

cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. (PRIETO, 2004, p.251 apud PRADO e BANZATTO, 2014, p.18).

Por conseguinte, é notório que a iniciativa do Mercosul irá favorecer a paradiplomacia entre as comunidades lindeiras dos estados membros, sendo intensificada nas áreas onde os fluxos transfronteiriços são mais frequentes ou mais significativos, isto é, nas cidades gêmeas. No caso da faixa de fronteira brasileira, esta interação será maior no Arco Sul, porção que concentra a maior parte de municípios com esta característica.

Contudo, durante a década de 2000, ao mesmo tempo que o mercado comum ganhava relevância e favorecia a integração regional, sobretudo no Arco Sul, Monteiro (2009) enfatiza que o Arco Norte passava por uma militarização e o surgimento de novas políticas de controle territorial, principalmente na zona de fronteira Brasil-Colômbia. O efetivo do Exército passou de 6 mil homens, em 1986, para 22 mil homens, em 2004, e 25 mil, em 2008, na Amazônia Legal¹³. Novos programas também foram criados, como o Plano Amazônia Protegida, que tinha por objetivo construir 28 novos Pelotões Especiais de Fronteira (PEF) localizados em Terras Indígenas e Unidades de Conservação entre 2010 e 2018, além da modernização dos 20 já existentes. Todo o projeto teve um custo aproximado superior a R\$ 1 bilhão¹⁴.

Segundo Monteiro (2009), a maior preocupação dos militares com a região amazônica e as possíveis ameaças à soberania nacional teriam surgido após a redemocratização do Brasil, que acarretou a saída das Forças Armadas do comando da política nacional e uma mudança no paradigma geopolítico dela. Antes disso, as ditaduras do Brasil e Argentina eram rivais e a atenção estava mais voltada para o Arco Sul. Com o retorno do regime democrático em ambos os países e a progressiva integração econômica, o centro da geopolítica militar teria se deslocado novamente para a Amazônia¹⁵. Dessa vez, a gradual militarização da faixa de fronteira amazônica seria uma resposta às novas ameaças transfronteiriças, principalmente o narcotráfico e a guerrilha.

Além dos conflitos a nível local, o surgimento destas políticas de Estado também se justifica por um fenômeno global, a guerra às drogas. Em 2004, a Lei Complementar 117 atribuiu uma nova função ao Exército Brasileiro, que passa a ter poder de polícia em toda a faixa de fronteira, isto é, a mesma militarização no combate ao “narcoterrorismo” preconizada pelos Estados Unidos à

¹³ Jobim, 2008: sl.3 apud Monteiro, 2009, p.65;

¹⁴ Monteiro, 2009, p.88;

¹⁵ Miyamoto, 1990, p.54 apud Monteiro, 2009, p.109.

América Latina e, especialmente, à Colômbia (Plan Colombia). Por fim, o combate às novas ameaças transfronteiriças passa a ser um importante fator de aproximação dos Estados amazônicos, por exemplo: é ratificado, em 2006, um acordo entre Brasil e Colômbia (Decreto 5.815/2006) no combate e monitoramento de aeronaves envolvidas em atividades ilegais na zona de fronteira entre os dois países. Ademais, operações como a COLBRA passam a representar uma cooperação entre ambas as forças armadas em matéria de combate ao narcotráfico¹⁶.

A Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2005) destina seu quarto capítulo a fazer uma breve análise do marco legal sobre a faixa de fronteira, desde a criação da lei que a regula (Lei 6.634/1979) até o ano de 2003. O trabalho propõe uma reflexão acerca do que tem sido debatido, proposto e vigorado, no Congresso Nacional, com relação à região fronteira. Após o levantamento e estudo sobre o marco legal, notou-se a predominância de temas como segurança, proteção e controle de fronteiras. Todavia, a pesquisa explicitou que a mudança na concepção de fronteira também passou a se expressar na legislação, com o aumento de normativas relacionadas à integração e cidadania fronteira¹⁷. No referido período, das 11 leis aprovadas no Senado com a temática fronteira, a maior parte delas estava vinculada a questões fundiárias, seguidas pelo tema integração fronteira (infraestrutura) e desenvolvimento econômico.

Já com relação às propostas legislativas, o trabalho levantou aquelas iniciadas na Câmara dos Deputados entre 1999 e 2003, encontrando o total de 27 propostas. No tocante aos temas, o cenário foi o seguinte:

[...] num total de 27 proposições, dois terços dizem respeito às questões fundiárias (22%), de segurança (22%) e às atividades militares (22%) na Faixa de Fronteira. Os temas relacionados com o desenvolvimento econômico (15%), ambiente (4%) e cidadania (7%) respondem por apenas um terço das proposições totais, com redução drástica das proposições referentes à infraestrutura. (BRASIL, 2005, p. 182)

¹⁶ Idem, 2009, p.94

¹⁷ “A legislação vigente, composta por Leis, Decretos Legislativos (DLG), Decretos-Lei do Congresso (DLN) e Decretos, foi classificada por data de aprovação, tema e área de abrangência. Os temas foram divididos em: Institucional (militar e civil), Desenvolvimento Econômico (infra-estrutura, vigilância sanitária de fronteira, fundiário), Ambiente e Cidadania. No período em questão foram aprovados pelo Senado 39 Leis e Decretos de diversos tipos, com referência à fronteira brasileira. Deste total, onze (um terço) correspondem à aprovação de Acordos Internacionais, com países fronteiriços ao Brasil.” (BRASIL, 2005, p.177).

Outro trabalho que trata das propostas para a faixa de fronteira no Congresso Nacional é o de Marié (2017), analisando a evolução na agenda entre 1990 e 2016. A autora investiga a articulação em rede dos parlamentares que elaboraram propostas sobre o assunto, além do partido e unidade da federação ao qual pertenciam. Com relação às redes, aponta como as mais atuantes: a Frente Parlamentar Agropecuária e as relacionadas aos temas regularização fundiária, segurança pública e soberania nacional, respectivamente. Além disso, apresenta que os partidos políticos mais envolvidos na articulação de propostas para a região fronteira eram o MDB, o PTB e o DEM (antigo PFL)¹⁸. Outro importante ponto a ser destacado é que a autora, ao analisar os nomes dos parlamentares que criaram projetos para a fronteira, encontra repetições que indicam a relevância deles nas redes políticas sobre o tema, são eles:

[...] Sérgio Zambiasi (PTB/RS) com quatro projetos individuais e um coletivo; Osmar Serraglio (PMDB/PR) com três; e Luis Carlos Heinze (PP/RS), Jonas Pinheiro (PFL-DEM/MT) e Alvaro Dias (PV/PR) com dois. Notamos também a presença de Osmar Dias, irmão de Alvaro Dias, em um projeto de autoria coletiva (MARIÉ, 2017, p.72).

Por fim, o trabalho também aborda a participação das unidades da federação na criação de tais projetos para a região. Como era de se esperar, os estados mais presentes no debate são fronteiriços, com exceção do Espírito Santo. Entre eles, a região Sul representa mais da metade das iniciativas (53%), seguida pela região Centro-Oeste (21%) e Norte (11%). No somatório, Rio Grande do Sul, Paraná e Mato Grosso são, respectivamente, os estados que possuem os representantes mais atuantes com relação à questão fronteira no Congresso Nacional¹⁹. Entretanto, é importante salientar que apesar de ser claramente influenciada pela Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2005), a autora faz pouco diálogo com o trabalho precedente, além de se atentar mais às articulações políticas do que às articulações geográficas, que são um ponto de interesse nevrálgico dessa monografia.

¹⁸ MARIÉ, 2017, p.175.

¹⁹ MARIÉ, 2017, p.65.

2. Sobre os instrumentos legais e o papel dos poderes Executivo e Legislativo

O Congresso Nacional mantém portais que documentam o histórico e o status atual tanto dos instrumentos legais vigentes, quanto das propostas legislativas, a fim de atender os princípios fundamentais de transparência e direito à informação na democracia.

No entanto, o uso indiscriminado de siglas e de um vocabulário especializado do ramo do Direito muitas vezes dificulta o entendimento dos leigos. Ademais, uma análise mais aprofundada das características de tais proposições revelam a participação desigual dos diferentes poderes da República, bem como uma certa hierarquia entre as propostas, a depender de onde se originam. Este item, portanto, se baseará amplamente no glossário legislativo dos portais da Câmara dos Deputados e do Senado, para descrevê-las e desvendá-las.

O marco legal abrange toda a legislação que rege um determinado assunto, abrangendo desde a Constituição e as Leis, às Portarias, Leis estaduais e municipais, entre outras. Como as leis são diversas, há também uma hierarquia entre elas que pode ser compreendida como uma espécie de pirâmide, que o ramo do Direito Constitucional denomina pirâmide de Kelsen (Pacheco, 2013). Tal hierarquia descreve o grau de importância de cada instrumento legal e qual deverá prevalecer em caso de dúvida, sendo a constituição o principal instrumento legal do país.

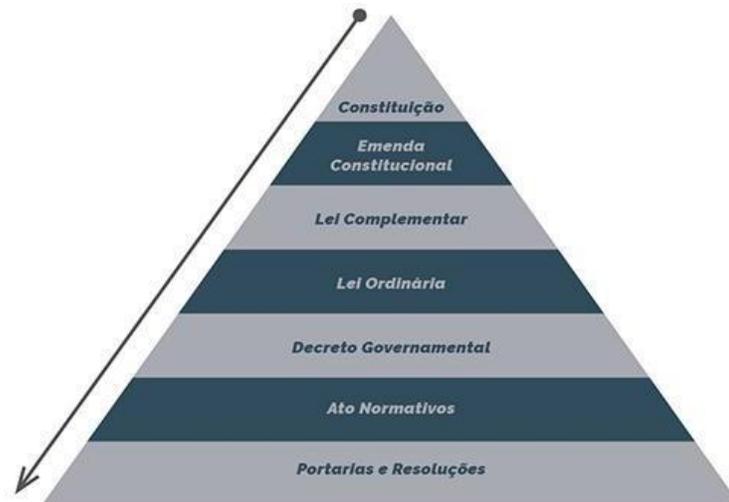


Figura 4 - Hierarquia das leis brasileiras

Fonte: VEREDICTUM. Disponível em: <<http://www.veredictum.com.br/materias/direito-geral/hierarquia-das-leis.html>>.

Decreto Presidencial

Ação administrativa do líder do Poder Executivo - neste caso o Presidente da República - que, segundo o glossário legislativo, se distingue entre o singular, usado pelo mesmo para nomeações de cargos, desapropriações, indultos etc.; ou regulamentar, que visa executar normas instituídas por lei ordinária. O caráter administrativo do Decreto Presidencial é enfatizado pelo Art. 84 da Constituição de 1988, que atribui ao Presidente da República:

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

Medida Provisória (MPV)

Esta norma legislativa é adotada pelo Presidente da República em situações extraordinárias, isto é, em casos de urgência que necessitam de medidas rápidas. Sendo assim, passa a valer no momento de publicação, porém necessita de votação do Congresso para virar lei. Caso os congressistas não definam seu destino em até 60 dias, ela pode ser renovada pelo mesmo período. No final do prazo de 120 dias, não sendo a MPV aprovada pelas duas Casas, perde a validade e o Poder Executivo não tem mais o direito de renová-la na mesma sessão legislativa.

Com relação a sua tramitação, a MPV é avaliada pela Câmara e, posteriormente, pelo Senado. Caso haja alguma modificação no seu texto, passa a ser intitulada de Projeto de Lei de Conversão (PLV). Assim como os projetos anteriores, se for alterada por uma Casa, é revisada por outra. Vale ressaltar que pelo seu caráter emergencial, ela tem prioridade de votação, ou seja, passados 45 dias desde sua edição, se não tiver sido votada pela Casa onde está sendo revisada, todos os projetos em deliberação ali ficarão obstruídos até que seja apreciada ou seu prazo se finde.

Por fim, se for aprovada pelas duas Casas sem alterações, vai para promulgação²⁰ do presidente do Senado. No caso contrário, constando alterações, a PLV vai para sanção do Presidente que, caso vete total ou parcialmente, o projeto está sujeito às mesmas condições da PL. Além disso, o Presidente é impedido legalmente de legislar por MPVs no tocante a temáticas como: nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos, direito penal, processual penal e processual civil, planos plurianuais, orçamentos e créditos suplementares. A Medida Provisória foi uma alternativa da Constituição Federal de 1988 para os Decretos-lei.

Projeto de Lei (PL)

O Projeto de Lei é um agrupamento de normas que se submete à tramitação²¹ num órgão legislativo, quer seja o Senado ou a Câmara, com o intuito de, no final do processo, se tornar uma lei. As etapas de tramitação deste tipo de projeto seguem a seguinte ordem. Na primeira etapa, são variados os caminhos que podem levar à apresentação de uma PL, podendo advir de qualquer senador ou deputado federal, comissões da Câmara, pelo Presidente, Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República, tribunais superiores e até mesmo dos próprios cidadãos.

Na segunda etapa, começa a tramitar na Casa Legislativa de origem e vai para a análise na Casa revisora (podendo começar na Câmara e ir para o Senado ou vice-versa). A seguir, a proposta segue para averiguação da comissão responsável de acordo com o tema, no entanto, caso relacione-se a mais de três grupos temáticos, é criada uma comissão especial. Se o projeto tramitar em caráter conclusivo, isto é, for aprovado pela comissão designada na Câmara, vai direto para o Senado, entretanto, se cinquenta e dois (52) ou mais parlamentares recorrerem, a PL fica para a votação na Câmara dos Deputados.

Dando sequência, na quarta etapa, a aprovação do projeto vai requerer a maioria simples²² dos congressistas se for uma lei ordinária, desde que estejam presentes a maioria absoluta deles (257 deputados). Finalmente, na quinta e última etapa, o projeto segue para aprovação ou não do

²⁰ Segundo o glossário legislativo, é o instrumento que declara a existência da lei e ordena sua execução. No caso das leis complementares e ordinárias, a promulgação é um processo que ocorre concomitante à sanção presidencial, isto é, não são sinônimos.

²¹ Deve-se esclarecer este termo que é muito comum no âmbito jurídico ou legislativo. De acordo com o glossário legislativo, a expressão se refere ao curso ordinário que as proposições necessitam seguir para serem analisadas e, porventura, serem aprovadas ou não.

²² Segundo o portal da Câmara dos Deputados, esta expressão refere-se à quantidade de congressistas necessários para a aprovação da maior parte dos projetos tramitados (como os projetos de lei ordinária), que equivale ao voto de mais de 50% dos presentes no Plenário. Por exemplo, se do total de 513 deputados federais, só estiverem presentes 300 em uma votação, a maioria simples para a aprovação é de 150 deles.

Presidente, que tem 15 dias úteis para fazê-la. Caso opte por vetar, este veto pode ser total ou parcial, retornando assim para o Congresso. Este último pode derrubar o veto presidencial com a maioria absoluta rejeitando-o na votação, ou seja, 257 deputados e 41 senadores.

Projeto de Lei Complementar (PLP)

Como explícito pelo nome, as PLPs são destinadas à criação de leis complementares que, diferente das leis ordinárias, devem ser propostas com o intuito de regulamentar assuntos específicos abordados na Constituição da República, ademais, também consolidar diretrizes que têm o intuito de promover a colaboração entre Estados, União, Distrito Federal e Municípios.

No tocante à tramitação, o caminho é bem semelhante ao traçado pelos Projetos de Lei (PL), todavia, os pontos de diferença devem ser esclarecidos, pois são bem importantes para sua compreensão, que são os seguintes: diferente do tipo de projeto previamente exposto, as PLPs são obrigadas a serem votadas no Plenário, pois não podem ser averiguadas pelas comissões em caráter conclusivo. Dando sequência, outro caráter distinto é que para a sua aprovação, a PLP requer um quórum de maioria absoluta dos deputados, pela sua maior hierarquia. Esta quantidade mínima não varia de acordo com o número de presentes na votação, mas exige que os votos a favor sejam, no mínimo, de metade de todos os deputados ou senadores.

Projeto de Emenda Constitucional (PEC)

Segundo Pacheco (2013), as PECs são destinadas a propor breves alterações no texto da Constituição vigente, sem que isso venha a pôr em risco os princípios que a alicerçam. Devido a este caráter, possui um grau de complexidade maior que os projetos discutidos previamente, com regras exclusivas para sua tramitação.

De acordo com a Câmara, sua apresentação deve ser feita por, no mínimo, 1/3 dos representantes de uma das Casas do Congresso Nacional (171 deputados federais ou 27 senadores). Além disso, também tem o direito o Presidente da República e mais da metade das assembleias legislativas²³ da federação. Na segunda etapa, o projeto começa tramitando na Comissão de

²³ São os órgãos legislativos da esfera Estadual que têm como representantes os deputados estaduais, como a ALERJ;

Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que tem por dever averiguar se o mesmo segue os princípios básicos da Constituição, como as cláusulas pétreas²⁴.

Em seguida, na etapa de análise de conteúdo pela comissão especial, há o prazo de até quarenta sessões para a sua votação. Desse modo, é de se esperar que todo o caminho de tramitação de uma PEC demore anos. Na etapa de votação, sua aprovação requer o apoio de, no mínimo, 3/5 dos deputados federais (305), em dois turnos. No estágio final - posterior à votação no Senado e na Câmara - caso não haja alteração no texto original, ela é promulgada através de uma sessão no Congresso Nacional. Contudo, se porventura for feita qualquer alteração, ela volta para o órgão legislativo onde fora iniciada, devendo passar novamente pelo outro que faz a revisão.

Projeto de Decreto Legislativo (PDL/PDC)

De acordo com o glossário legislativo, o PDL/PDC tem como função regular matérias que são de competência exclusiva do Congresso Nacional, estando entre elas: validar acordos internacionais assinados pelo Presidente, suspender atos normativos do Presidente, avaliar as contas prestadas pelo Poder Executivo, permitir o aproveitamento de recursos hídricos e exploração mineral em terras indígenas etc.

Na etapa inicial de tramitação, pode ser apresentado por qualquer congressista ou senador, além de comissões. Segue a mesma lógica de trajeto entre Casa Legislativa de origem e de revisão, isto é, se inicia na Câmara, cabe ao Senado avaliar e vice-versa. Caso haja alguma alteração, volta para a Câmara, que tem o privilégio de aceitar ou não as alterações feitas pelo Senado e vice-versa. O estágio de análise pelas comissões segue a mesma ideia do Projeto de Lei (PL). Por fim, na etapa final de votação, o caráter peculiar no PDL/PDC é que não necessita de sanção do Presidente e se converte em lei logo após a aprovação das Casas.

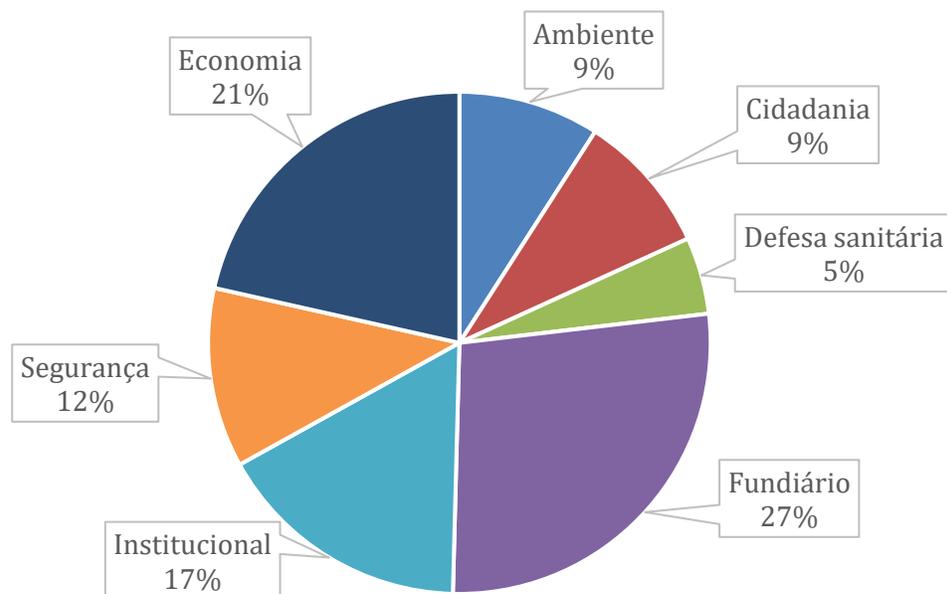
²⁴ Por definição do glossário legislativo, são instrumentos constitucionais imutáveis, não sendo revistos nem mesmo através de PECs, sendo eles: 1) A Forma federativa do Estado; 2) O voto secreto, universal e periódico; 3) A separação dos poderes; 4) Os direitos e garantias individuais.

3. As propostas legislativas para a faixa de fronteira (2000-2020)

Uma das primeiras questões que nortearam este estudo pretendia identificar os temas das propostas legislativas no período estudado e sua relação com a distribuição temática do PDFF (Brasil, 2005). Passados quase vinte anos do primeiro levantamento, os temas seriam os mesmos? A figura 5, abaixo, ilustra a distribuição temática das 121 propostas legislativas levantadas para o período atual.

Figura 5 - Temas recorrentes nas propostas legislativas para a Faixa de Fronteira (2000-2020*)

Temas Recorrentes nas Propostas Legislativas para a Faixa de Fronteira (2000 - 2020*)



Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

De início, ao compararmos o resultado acima com o levantamento feito pelo PDFF (BRASIL, 2005, p.182) que analisou as proposições entre 1999 e 2003, verifica-se uma alteração na relevância dos temas. A questão fundiária segue prevalecendo na discussão sobre a faixa de fronteira no Congresso Nacional. Este fato também é evidenciado pelo trabalho de Marié (2017), que enfatiza que a maior parte dos parlamentares que participam dos projetos se encontram

envolvidos em duas principais articulações políticas: Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) e Frente de Regularização Fundiária.

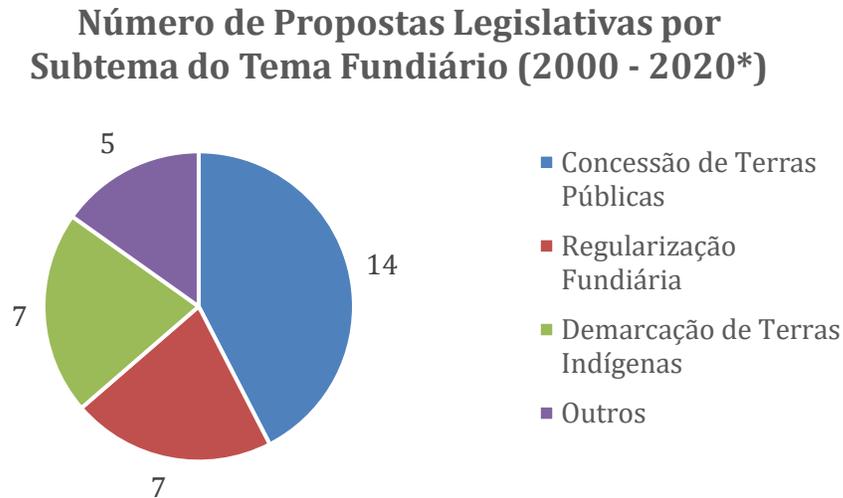
Por outro lado, há uma mudança no peso da temática relativa à economia. Ao passo que abrangia apenas 15% das propostas anteriormente, no atual levantamento tal participação já representa a segunda temática mais debatida (21%). Concomitantemente à intensificação do debate sobre desenvolvimento econômico da região, houve uma diminuição considerável das propostas voltadas à segurança e atividades militares. No PDFF, estes temas representavam, juntos, 44% dos projetos legislativos para a faixa. Já neste trabalho, apenas 19% do levantamento foi classificado enquanto Segurança ou Institucional Militar. Os temas Ambiente e Cidadania seguem com pouca expressão. Ainda assim, as proposições classificadas como Ambiente mais que dobraram de 4% para 9% do total. Por fim, a temática Cidadania se manteve praticamente no patamar, passando de 7% para 9%. Vale enfatizar a importância desta última, tendo em vista que costuma agregar os projetos relativos às reivindicações dos cidadãos fronteiriços. Uma destas reivindicações é tratada na PL 4.991/2019. Este projeto objetiva repassar para as comunidades escolares de fronteira a competência de definir o idioma estrangeiro a ser ofertado no currículo, dando preferência ao espanhol quando o país vizinho for hispanófono.

Embora a classificação das proposições em temas seja importante para iniciar a análise, não é suficiente por si só para descrever os projetos atuais para a região. Para que a investigação seja aprofundada, analisamos também os subtemas a fim de oferecer mais detalhamento e descrever a complexidade das propostas. Desse modo, serão apresentados adiante os subtemas que predominaram em cada eixo temático. Nos casos em que o subtema é representado por apenas uma proposta, foi feita uma agregação com outros na mesma situação, sendo adicionados à linha intitulada “outros”.

O tema Fundiário

O tema fundiário engloba 33 propostas que respondem por 27% do total das propostas legislativas (Figura 6).

Figura 6 - número de propostas legislativas por subtema do tema fundiário (2000-2020*)



Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

Grande parte da discussão sobre a questão fundiária na faixa está intimamente ligada a uma antiga problemática: a concentração de terras públicas na região. Formalmente denominadas como terras devolutas²⁵, são as terras que não tiveram finalidade definida pelo Poder Público, tampouco foram incorporadas ao patrimônio de um indivíduo, ainda que o mesmo a ocupe de maneira irregular. Na Constituição de 1988, o art. 20º inclui como um dos bens da União: “**as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras**, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental” (BRASIL, 1988, grifo nosso). A menção reforça que todas as terras públicas dentro da faixa de fronteira são propriedade da União, ao passo que as demais no decorrer dos anos foram destinadas aos estados. Os subtemas “concessão de terras públicas” e “regularização fundiária” estão relacionados a tal categoria e tendem a fazer parte do mesmo processo. Sendo assim, 21 das 121 propostas legislativas para a região têm a ver com as

²⁵ BRASIL, Câmara dos Deputados. Terras devolutas.

terras públicas. Como já ressaltado pelo trabalho, a lei 6.634/1979 exige que toda concessão na faixa de fronteira tenha aval do Conselho de Defesa Nacional.

Apesar dos obstáculos, a privatização de terras devolutas é corriqueira e incentivada. Muitas vezes os estados fronteiriços emitem, indevidamente, títulos de propriedade rural em terras que são da União, a partir de processos de grilagem das terras, conforme explicam Rocha et al (2016):

Entretanto, verifica-se que o domínio da União sobre estas terras nem sempre foi observado pelos Estados, visto que estes, em inúmeros casos, concederam títulos de terras a non dominio a particulares. A grande quantidade de títulos outorgados ao longo do tempo, aliada às oscilações legislativas, contribuíram para criar dificuldades de interpretação sobre o valor jurídico destes títulos. Não obstante, a indefinição sobre a quem pertencia o domínio das terras concedidas/alienadas em alguns casos favoreceu a apropriação de terras públicas de forma indevida, popularmente conhecida como “grilagem de terra”, gerando, assim, um caos fundiário no país. (ROCHA; TRECCANI; BENATTI et al., 2015, p. 64 apud CARAMÊS et al., 2017, p.257)

Contudo, o próprio Estado brasileiro tem dificuldade para localizar e distinguir as terras públicas das demais categorias na faixa de fronteira. A indeterminação acaba por prejudicar a prevenção à grilagem e inibe a compatibilização do bem público com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária, como regula o art. 188 da Constituição Federal (CARAMÊS et al., 2017, p.263).

As proposições aqui classificadas como “concessão de terras públicas” representam, principalmente, a iniciativa de parlamentares solicitando que a União transfira este bem coletivo para que os estados possam regularizar de fato as propriedades rurais uma vez ocupadas irregularmente, principalmente no Amapá e Roraima. Por outro lado, as iniciativas intituladas “regularização fundiária” visam diferentes alvos. A PL 6191/2002, criada pela CPI da Ocupação de Terras na Amazônia, tentou delegar aos estados fronteiriços a regularização das terras na faixa de fronteira, como uma forma de superar os “obstáculos” apresentados pelo Conselho de Defesa Nacional e pelo INCRA. Já a PL 7.529/2006, iniciada pelo Poder Executivo, propôs regularização fundiária de interesse social aos imóveis da União. Ambas foram arquivadas.

Entretanto, o ponto chave neste subtema é a PL 1.792/2019, aprovada recentemente pela Câmara e em tramitação no Senado. O projeto pretende ampliar o prazo para a ratificação dos registros dos imóveis rurais derivados da concessão de terras devolutas na faixa de fronteira. Esse prazo já foi estendido diversas vezes em leis anteriores aprovadas pelo Congresso: Lei nº

10.164/2000, Lei nº 10.363/2001, Lei nº 10.787/2003 e a Lei 13.178/2015. O argumento da bancada ruralista (FPA) para aprová-la é fazer com que o produtor rural tenha mais tempo para solicitar ao INCRA a sua ratificação, pois seria muito difícil obter os documentos necessários a tempo²⁶. Se aprovada, o prazo para a ratificação é ampliado por mais seis anos, isto é, até 2025. Por outro lado, a medida tende a facilitar a grilagem, pois apenas dá sequência à Lei 13.178/2015, a última norma a estender o prazo até 2019. Esta lei foi duramente criticada por diversos setores, sendo inclusive denunciada como inconstitucional.

A partir da data de vigência da lei, houve uma espécie de “anistia” que automaticamente concedeu o registro dos imóveis de até 15 módulos fiscais, sem a necessidade de fiscalização por parte do INCRA. Àqueles maiores, apenas a certidão de georreferenciamento do imóvel e a atualização de inscrição no Sistema Nacional de Cadastro Rural passaram a ser suficientes²⁷. A gravidade da situação é tratada por Borges (2020), que afirma:

Enquanto a lei não for compatibilizada com a Constituição Federal, ela continua valendo exatamente nos termos que está – fazendo ratificação de terras sem fiscalização adequada, sem aferir se há cumprimento da função social. Os conflitos e sobreposição de terras continuarão.

Além do mais, a ONG Terra de Direitos também destaca que a normativa tende a trazer consequências para povos tradicionais localizados na região de fronteira, principalmente aqueles que ainda não tiveram seu território demarcado. Por exemplo, dos 6.630 quilombos no Brasil, apenas 134 possuem a titularidade do território²⁸. A esse respeito, Borges (2020) manifesta que:

A Lei 13.178/2015 valida registros de alienação de terras públicas devolutas pelos Estados, criando uma situação de insegurança territorial para os povos tradicionais ao sequer apresentar alternativas para o caso de conflitos fundiários advindos de sobreposições. Fere o direito à consulta prévia exatamente por legislar sobre tema que afeta direitos territoriais dos povos quilombolas, tradicionais e indígenas.

Em conclusão, é necessário tratar do segundo subtema mais relevante da questão fundiária, a demarcação de terras indígenas. Pode-se afirmar que todos os sete projetos visam alterar o

²⁶ SF PL 1792/2019. **Frente Parlamentar Agropecuária**, 9 de fev. de 2021;

²⁷ BORGES, L. Julgamento pelo STF sobre constitucionalidade de Lei que mercantiliza faixa de fronteiras é suspenso. **Terra de Direitos**. 26 de jun. de 2020.

²⁸ BORGES, L. Diante de mercantilização de terras, regularização de áreas fronteiriças vulnerabiliza povos tradicionais. **Terra de Direitos**. 15 de jun. de 2020;

processo de demarcação ou anular estudos de identificação já feitos, como é o caso do PDC 1.041/2018, que visa suspender a demarcação da Terra Indígena Tekoha Guasu Guavirá, no Paraná. A Funai destaca que é competência do Poder Executivo a demarcação de Terras Indígenas, sendo o órgão responsável pelos estudos prévios de identificação e delimitação, cabendo a homologação à/ao Presidente da República²⁹. Das sete proposições, quatro tentam transferir o processo para o Poder Legislativo. Porém, o art. 231 da Constituição Federal é claro em destinar à União a ação, ou seja, são inconstitucionais. Analisando os autores dos projetos, apenas um foi criado por um parlamentar que não tenha feito em algum momento parte da FPA. A frente política tenta promover alteração pelo fato de saber que, no legislativo, representa a bancada mais poderosa do parlamento.

No início de 2019, a FPA contava com 257 membros, entre deputados e senadores. Na Câmara seus deputados representavam 44% do total de 513 votos, ao passo que no Senado detinham 32 das 81 cadeiras³⁰.

Finalmente, é necessário esclarecer que das 22 propostas legislativas destacadas entre os três subtemas, apenas 3 foram desenvolvidas por atores que não fizeram parte da FPA. Como organização que faz lobby no Congresso para o agronegócio e para o mercado financeiro a ele atrelado, a tendência é que a bancada ruralista se empenhe em privatizar o máximo de terras públicas, além de tentar frear a demarcação de terras indígenas e quilombolas. Tal esforço se intensifica nos períodos em que o mercado de terras está mais aquecido, como frente ao aumento do preço das commodities.

²⁹ Entenda o processo de demarcação. **FUNAI**;

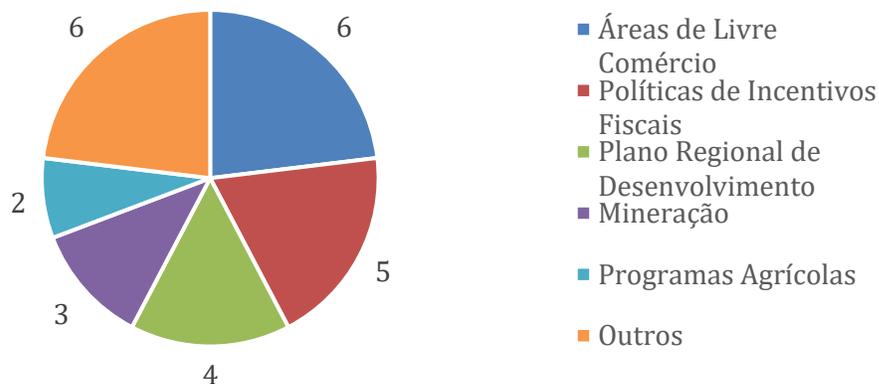
³⁰ BASSI, B. S. Nova Frente Parlamentar da Agropecuária reúne 257 deputados e senadores; com 25, PSL de Bolsonaro só fica atrás de PP e PSD. **De olho nos ruralistas**, Brasília. 22 de mar. de 2019.

O tema Economia

Neste tema, o segundo mais relevante da faixa, 11 das 26 proposições concernem às áreas de livre comércio e às políticas de incentivos fiscais, como é possível observar na Figura 7.

Figura 7 - número de propostas legislativas por subtema do tema economia (2000-2020*)

Número de Propostas Legislativas por Subtema do Tema Economia (2000 - 2020*)



Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

As áreas de livre comércio são uma antiga reivindicação de atores locais e regionais com vistas a se beneficiar da porosidade fronteiriça das cidades-gêmeas. Como são os locais preferenciais para a canalização dos fluxos fronteiriços, tendem a ocupar uma posição de privilégio no comércio exterior. Com relação aos seis projetos analisados, três são para municípios da região Sul, um para o Centro Oeste (Corumbá e Ponta Porã, no Mato Grosso do Sul) e um visando ampliar a já existente ALC de Guajará-Mirim em Rondônia. As propostas para o Arco Sul foram arquivadas, enquanto os demais ainda estão tramitando. Vale ressaltar que já existem leis desde a década de 1990 que criaram ALCs em cidades-gêmeas brasileiras, como as cidades de Tabatinga no Amazonas e Cruzeiro do Sul no Acre, que também são abrangidas pela medida.

Estas zonas funcionam como áreas de regime fiscal diferenciado, onde pode haver isenção de taxaço na importação de produtos de países vizinhos e até mesmo de outras unidades da federação. Contudo, o regime só vale para os limites do município incluído na zona franca. Segundo Silva e Marques (2020, p. 138), as cidades-gêmeas integrantes do regime especial costumam situar grandes empresas atacadistas e varejistas, o que contribui para o aumento nos postos de trabalho. Esse é um ponto primordial, principalmente para os municípios lindeiros do Arco Norte. Os autores também destacam que apesar de não ter havido uma grande alteração nas tímidas cifras de exportação e importação nas cidades do Arco Norte, os estudos oficiais não levam em conta uma característica cotidiana: o comércio derivado do movimento pendular, essencial para a economia local das cidades gêmeas.

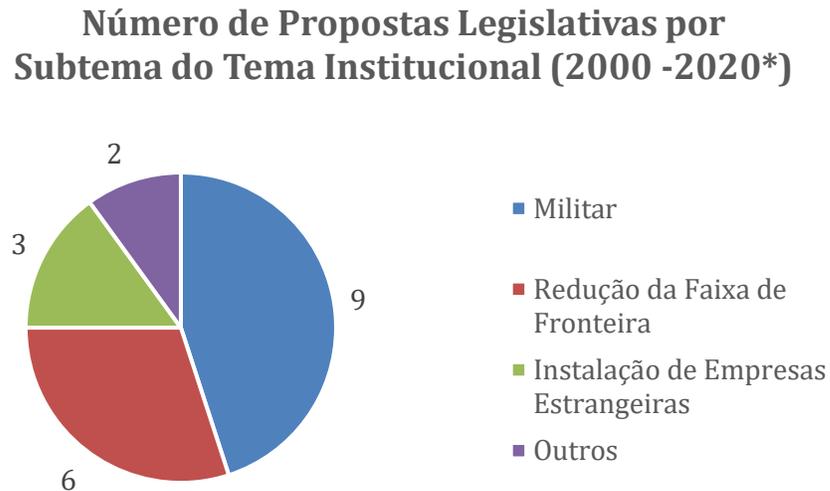
As propostas classificadas como “Políticas de Incentivos Fiscais” foram elaboradas por parlamentares da região Sul. Duas desejam incluir a região como beneficiária da lei de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional. Outro projeto de lei que merece atenção é o PL 3.321/2008, tendo em vista que sua ementa sugere isentar por 10 anos o imposto de renda das empresas que se instalarem na faixa de fronteira. Segundo o próprio autor, Afonso Hamm (PP/RS), a iniciativa visa balancear os entraves impostos pela lei 6.634/1979, que teria sido concebida num período pré-globalização e, portanto, não condizente com a realidade atual. Ademais, seria uma forma de vivificar a fronteira, ampliando os empregos e evitando a perda de população. É uma síntese do que já fora debatido na discussão bibliográfica, principalmente sobre a mudança no paradigma da região fronteiriça.

Finalmente, o subtema mineração foi repetido nos eixos temáticos Economia e Ambiente. Houve aqui uma tentativa de discernir os projetos relacionados à flexibilização de normas ambientais e fundiárias para promover a mineração, enquadrados em ambiente (isto é, com possíveis impactos socioambientais), daqueles que a princípio não possuem tal relação. No caso do subtema mineração, submetido ao tema Economia, o PL 5.263/2016 institui o Código de Mineração Brasileiro e cria a Agência Nacional de Mineração³¹. O último tema destacado será tratado posteriormente.

³¹ Sobre a Faixa de Fronteira como nova fronteira de exploração mineral, ver Fernandes (2021).

O tema Institucional

Figura 8 - número de propostas legislativas por subtema do tema Institucional (2000-2020*)



Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

O tema institucional abrange 20 propostas legislativas, cujos subtemas militar e redução da faixa de fronteira são os mais recorrentes (Figura 8). Os dois subtemas mais presentes estão correlacionados. Entre as propostas legislativas vinculadas ao primeiro subtema, seis delas estão ligadas à tentativa de criar atribuições para as forças armadas na faixa de fronteira. Estas novas funções seriam similares às funções de polícia, como o patrulhamento e a prisão em flagrante. Vale enfatizar que no Arco Norte da faixa de fronteira, principalmente nas regiões de mais difícil acesso como o alto Rio Negro, o Exército brasileiro é uma das únicas instituições do Estado nacional com presença efetiva, através de unidades militares que incluem pelotões de fronteiras e aeródromos. A forte presença militar e indígena resultou na categorização deste segmento da faixa de fronteira como frente indígena e militar no PDFF (Brasil, 2005), como mencionado anteriormente. A presença histórica aliada às ameaças fronteiriças, que Monteiro (2009) analisa de forma exemplar em sua tese, contribuiu para que o Exército já exercesse função de polícia no Arco Norte. Todavia, tais atribuições passaram a ser reivindicadas por representantes de outros estados fronteiriços.

A primeira proposição sobre a problemática, PEC 199/2000, de autoria do deputado Lino Rossi (PSDB/MT), traz em sua justificativa a tentativa de alterar o art. 142 da Constituição Federal para incluir o patrulhamento e vigilância da região de fronteira como um dos papéis das forças armadas. Todavia, as funções só foram regulamentadas com a Lei Complementar 136/2010. Com ela, o art. 16-A definiu que cabe às Forças Armadas, em faixa de fronteira, atuar por meio de ações preventivas e repressivas, através de patrulhamento, revistas e, inclusive, prisões em flagrante. É imperativo ressaltar que este papel é dado aos militares como último recurso, ou seja, nas ocasiões em que a Polícia Federal ou as polícias estaduais não estejam presentes.

Outro tema muito presente no debate sobre a faixa de fronteira é a tentativa de diminuir sua largura. Cabe aqui analisar os pontos convergentes entre os seis projetos classificados neste subtema. Com relação à origem dos parlamentares, quatro são de autoria de deputados da região Sul e dois do deputado mato grossense Carlos Bezerra (MDB/MT). Além disso, cinco foram arquivados, restando apenas a PL 1144/2019 em tramitação. Esta resistência no tema tem a ver com a oposição de outros setores, como os militares e até mesmo o Ministério da Defesa. Segundo os contrários à medida, a mudança tende a minar o poder de polícia das Forças Armadas na região.

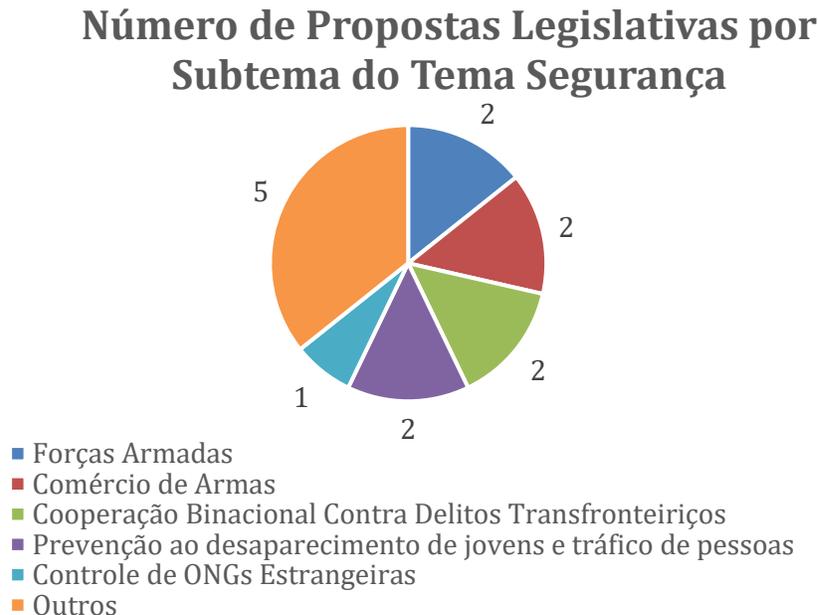
Por outro lado, a justificativa para a alteração seria a suposta defasagem da lei que define a faixa de fronteira. Os deputados argumentam que suas normas rígidas tendem a desmotivar os investimentos, principalmente estrangeiros. A fala do deputado Celso Maldaner (MDB/SC) é clara quanto a isso: “Não há vantagem nenhuma por estar na faixa de fronteira. Ou se aprimora a legislação, para que investimentos tenham preferência nessa faixa, ou não há necessidade de se continuar com a faixa de fronteira”³². Em conclusão, o último subtema está diretamente ligado aos anteriores, justamente por tratar dos investimentos estrangeiros, através da instalação de empresas. As duas propostas visavam flexibilizar a lei que regulamenta a região fronteira para favorecer tais investimentos, o que talvez explique o fato de ambas terem sido arquivadas.

Tal insistência na redução da faixa de fronteira é um tema recorrente também no período anterior ao aqui estudado e tem relação com a demanda de viabilização de projetos de extração mineral na faixa sem a necessidade de anuência do CDN (Fernandes, 2021).

³² ARAÚJO, Newton; SANTOS, Paulo Cesar. Redução da fronteira limita ação do Exército, diz governo. **Agência Câmara de Notícias**. 21 de mai. de 2008.

O tema Segurança

Figura 9 - número de propostas legislativas por subtema do tema Segurança (2000-2020*)



Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

O tema Segurança abrange 14 propostas legislativas e é pulverizado em vários subtemas. Trataremos do subtema Forças Armadas posteriormente, no item sobre a evolução histórica das propostas legislativas. Outro subtema inserido no âmbito temático da Segurança concerne ao comércio de armas, especificamente à venda de armas de fogo do Brasil aos países vizinhos. Tanto a PL 6.753/2002 quanto a PL 380/2003 que tratavam do assunto foram arquivadas. A última, criada pela ex-congressista e atual vereadora do Rio de Janeiro, Laura Carneiro (DEM/RJ), visava a proibição da venda de armas aos países vizinhos sob a justificativa de deter o contrabando de armas e seus desdobramentos posteriores na violência urbana. De acordo com a advogada, no início do século XXI, 83% das armas leves utilizadas por criminosos cariocas eram de fabricação nacional, das quais 73% de fabricação da empresa nacional Taurus & Rossi³³. Sendo assim, haveria uma

³³ De acordo com a matéria da revista Época, até 2014 a maior parte das armas apreendidas continuavam a apresentar origem nacional, especificamente da Taurus. “A exemplo do massacre em Suzano, parte do arsenal da Taurus acaba servindo para cometer assassinatos e crimes. Das 49.248 armas apreendidas na Região Sudeste do país em 2014 —

triangulação no comércio de armas, onde a maior parte delas era vendida para o Paraguai e Argentina, retornando ao Brasil via contrabando.

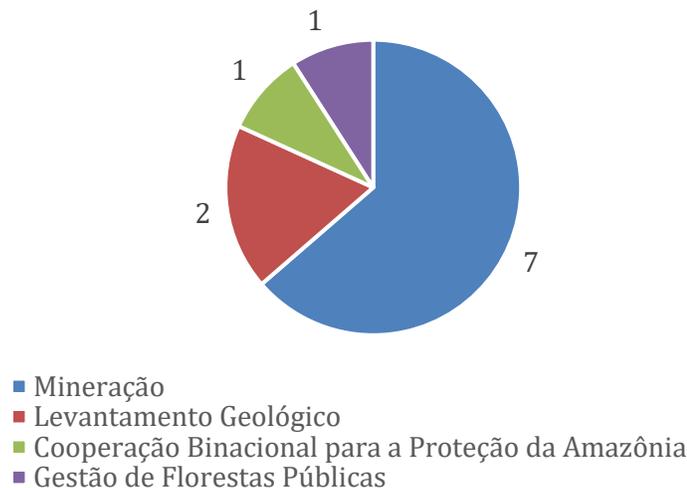
É de se esperar que uma proposta do tipo tenha sido barrada, tendo em vista que o lobby das fabricantes de armas, como a Taurus (uma das maiores da América Latina), é muito eficiente no Congresso. Estas empresas financiam as campanhas dos parlamentares rotulados como “bancada da bala”, além disso, por ser uma empresa nacional, as forças armadas julgam ser estratégico para a defesa nacional o suporte à Taurus. A esse respeito, HERDY e ABBUD (2019) alegam que:

O monopólio da Taurus, em teoria, não existe, uma vez que a importação de armas é possível, embora burocrática, no Brasil. Mas, na prática, o decreto que regulamentou o Estatuto do Desarmamento, assinado pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2004, assegurou à Taurus uma quase exclusividade no comércio de armas no Brasil. Definiu que a importação de armas pode ser “negada ou restringida” pelo Ministério da Defesa, caso haja produtos similares sendo fabricados por uma indústria do setor de defesa considerada de valor estratégico pelo Exército. A medida reforçou a política de defesa de uma indústria estratégica nacional, originária do regime militar. (HERDY e ABBUD, 2019)

O tema Ambiente

Figura 10 - número de propostas legislativas por subtema do tema Ambiente (2000-2020*)

Número de Propostas Legislativas por Subtema do Tema Ambiente (2000 - 2020*)



último dado computado em pesquisa do Instituto Sou da Paz —, 27.280 foram fabricadas pela Taurus, o que corresponde a 55% do total.” (HERDY e ABBUD, 2019).

Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

O tema Ambiente abrange 11 propostas legislativas, a maior parte relacionada à mineração na faixa de fronteira (Figura 10). Das sete propostas deste subtema, cinco são Projetos de Decreto Legislativo (PDC) que foram criados em sequência e com o mesmo intuito: suspender o Decreto 9.142/2017 que extinguiu a Reserva Nacional de Cobre e Associados (RENCA).

A Reserva entre os estados do Pará e Amapá, que teria sua extensão comparável à Dinamarca, agrega sete áreas protegidas e duas terras indígenas. Por meio do Decreto do ex-presidente Michel Temer (2016-2018), a intenção do seu governo seria abrir a área para exploração mineral, principalmente de cobre e ouro. No entanto, ainda que todos os projetos tenham sido arquivados, a iniciativa foi barrada graças à grande mobilização da opinião pública nacional e internacional³⁴. PT, PPS (atual Cidadania), PSD e Rede foram os partidos que fizeram oposição através dos Projetos de Decreto Legislativo. O sexto projeto incluído no subtema será abordado posteriormente, o PL 191/2020.

Já o subtema “levantamento geológico” abrange dois projetos que objetivam obrigar estudo geológico prévio à criação de unidades de conservação e ao reconhecimento de terras indígenas. Ambos utilizam o mesmo argumento de que o melhor conhecimento do potencial geológico do território favoreceria uma gestão mais eficiente:

De posse do conhecimento geológico será factível o zoneamento do espaço nacional, permitindo que a delimitação das áreas destinadas à proteção do nosso silvícola, à melhor gestão ambiental e à definição de áreas como de interesse da segurança nacional tenham base em informações e em dados incontrovertidos. Não se trata do "havendo minério, reduz-se a área" ou do "não havendo recurso mineral, amplia-se a área", mas, sim, da delimitação em bases concretas, onde se possa avaliar desapaixonadamente e, portanto, racionalmente, o custo versus benefício da decisão que tiver que ser tomada. (Projeto de Lei 3519/2004)

Além disso, o projeto mencionado acima, criado pelo congressista João Pizzolatti (Progressistas/SC)³⁵, enfatiza no final da justificativa ter sido influenciado por uma proposta criada anteriormente pelo ex-vice-governador de Roraima, Salomão Cruz. Este último, geólogo de

³⁴ JIMÉNEZ, C. Renca: Temer revoga polêmico decreto que ameaça reservas da Amazônia. **El País**, São Paulo. 26 de set. de 2017;

³⁵ Antigo Partido Progresista (PP);

formação, tratou da situação do seu estado com relação à exploração mineral e a chegada de Bolsonaro na presidência, em uma entrevista concedida no início de 2019³⁶:

Ao tratar essa questão [demarcação e exploração], como já afirmei, é preciso que se invista em prospecção agora. Não é possível começar a explorar, viabilizar qualquer área que seja, em menos de 20 anos se não houver estudos. E para se homologar, antes de tudo, é preciso que se revele o potencial do subsolo. Mas, não temos reserva, não temos jazida. Não acredito que a mineração seja solução para Roraima. Estamos entre polos industriais, como o Amazonas e os países vizinhos. Então, investir em tecnologia que forneça matéria-prima para esses possíveis mercados seria mais promissor para o Estado [...] Temos potencial que decorre de conhecimento técnico, não de conversa. O presidente faria um grande favor se promovesse um mapeamento do subsolo das áreas indígenas. (FOLHA DE BOA VISTA, 28/01/2019).

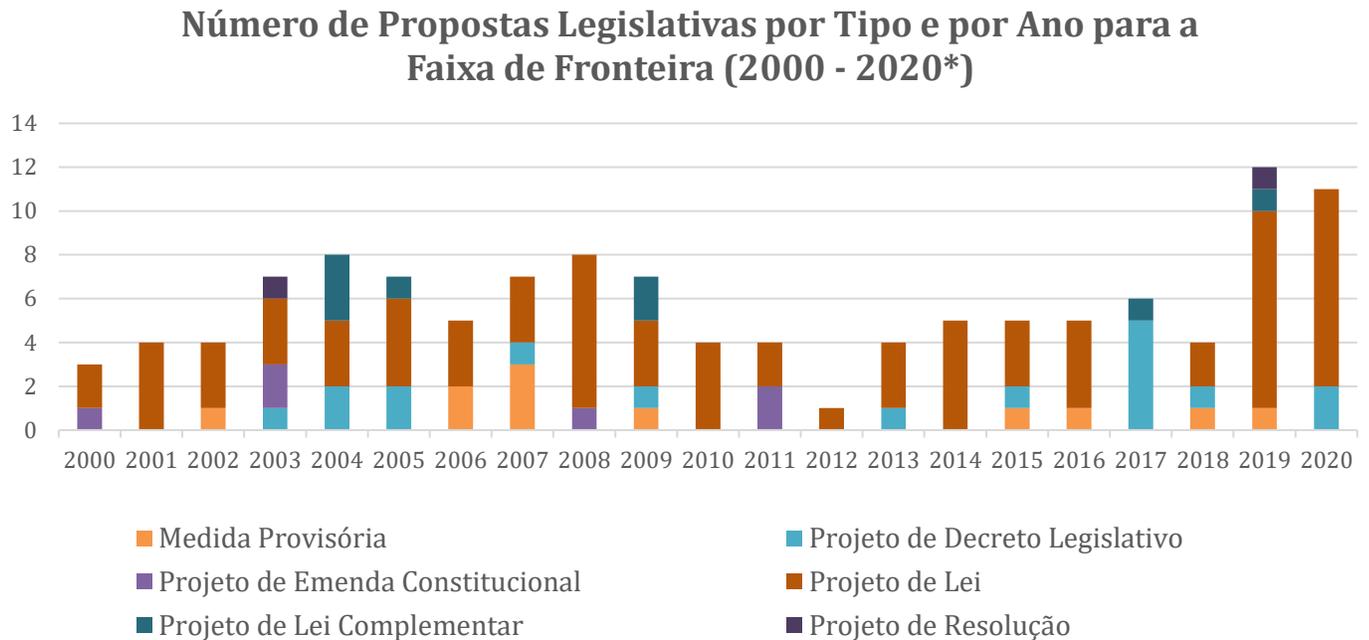
Por fim, a última proposta se trata do Projeto de Decreto Legislativo 1055/2013, que após aprovação se tornou o Decreto Legislativo 425/2013. A lei trata da aprovação de um acordo de cooperação binacional entre Brasil e França, visando combater o garimpo ilegal em áreas protegidas, principalmente na fronteira entre Amapá e Guiana Francesa.

³⁶ Geólogo diz ser preciso ‘bom senso’ ao se tratar tema em RR. **Folha de Boa Vista**, Boa Vista. 28 de jan. de 2019.

A evolução temporal das propostas legislativas

O ímpeto dos legisladores e do Executivo em regular a faixa de fronteira mantém-se estável ao longo dos últimos 20 anos. Como ilustra o gráfico a seguir (Figura 11), a maior parte das propostas legislativas são Projetos de Lei Ordinária.

Figura 11 - número de propostas legislativas por tipo e por ano (2000-2020*)



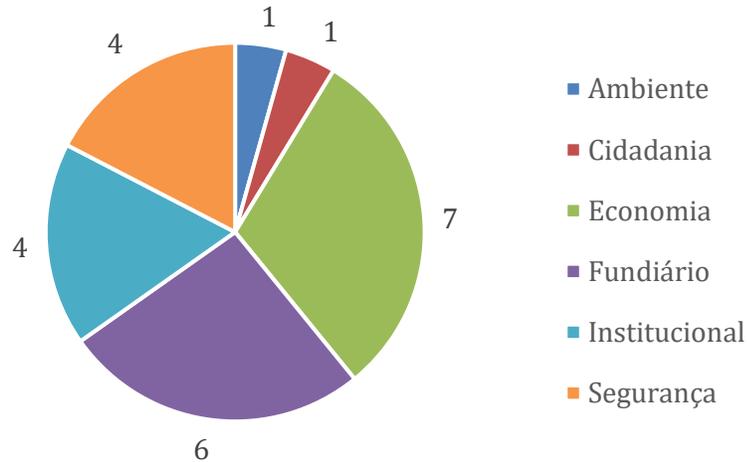
Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

No entanto, é notável que o ápice no debate sobre a faixa de fronteira no Congresso se dá nos dois últimos anos. Os anos de 2019 e 2020 (até julho) apresentam, somados, 23 propostas legislativas para a faixa. Dessa forma, do total de 121 proposições apresentadas para a região em duas décadas, 19% surgiram dentro de 18 meses, tratando dos seguintes temas (Figura 12).

Figura 12 - número de propostas legislativas por temas (2019-2020*)

Número de Propostas Legislativas para a Faixa de Fronteira por Tema (2019 - 2020*)



Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

Entre aquelas classificadas como Economia, duas propostas visam criar áreas de livre comércio (PL 4709/2019 e PL 110/2020), duas têm como objetivo instituir os próximos Planos Regionais de Desenvolvimento para o Centro Oeste e Amazônia (PL 6.161/2019 e PL 6.162/2019) e uma propõe legalizar a atividade de cassinos em sedes municipais localizadas num limite de até 50 km de distância do limite internacional com os países vizinhos (PL 5.783/2019). Vale lembrar que já existem cassinos em algumas cidades gêmeas que fazem fronteira o Brasil, sobretudo no Paraguai e na Argentina.

Mais uma vez, a questão fundiária é significativa no debate legislativo sobre a fronteira nacional. Neste caso, a discussão está presente através de duas iniciativas com o subtema regularização fundiária (PL 1.792/2019 e PL 2.363/2020) e quatro sobre a concessão de terras públicas na faixa (PL 1792/2019, PL 1.426/2020, PL 2.320/2020 e PL 1304/2020). A PL 1304/2020, fruto de uma coalizão de congressistas de Roraima e Amapá, teve êxito em transferir ao domínio destes estados terras antes pertencentes à União, sendo transformada em lei.

Por conseguinte, cabe enfatizar que nas propostas classificadas como Institucional e Segurança, entre 2019 e 2020, a maior parte delas foi elaborada pelo Partido Social Liberal (PSL), antiga legenda do presidente Jair Bolsonaro. Dentre as quatro classificadas como Institucional, três têm como subtema Militar e foram iniciadas pelo partido (PL 5.614/2019, PL 258/2019 e PL 6.407/2019). Destas três, duas são de autoria do parlamentar e herdeiro da outrora família real, Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL/SP), e objetivam definir novas funções para as Forças Armadas na faixa de fronteira. Já na temática segurança, duas propostas estão enquadradas no subtema Forças Armadas e foram elaboradas pelos parlamentares de oposição Alessandro Molon (PSB/RJ) e Tábata Amaral (PDT/SP). Com os Projetos de Decreto Legislativo (PDL 206/2020 e PDL 208/2020), eles tinham o intuito de suspender os efeitos do Decreto Presidencial 10.341/2020, que autorizou o uso das Forças Armadas em ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) instauradas na faixa de fronteira, nas terras indígenas e nas unidades de conservação da Amazônia Legal.

As outras duas propostas inseridas no tema Segurança também são de autoria do PSL. A PL 639/2020 visa incluir o crime de lesão corporal como crime hediondo quando praticado contra agentes de segurança, enquanto a PL 303/2020 - também de autoria do deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL/SP) - visa facilitar a busca por crianças e adolescentes desaparecidos nos municípios fronteiriços.

Portanto, é possível afirmar que nos dois últimos anos, o PSL foi o partido mais presente na elaboração de projetos de lei para a faixa de fronteira, quando relacionados às questões de Segurança e Institucional Militar. O parlamentar Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL/SP) merece destaque no debate, como autor de três PLs. Ademais, é possível afirmar que o PSL e o presidente Jair Bolsonaro são alinhados quando o assunto é aumentar a presença e o uso das forças armadas na região fronteiriça, principalmente no Arco Norte. Nota-se também a transferência de responsabilidades aos militares que antes eram atribuídas às autarquias federais IBAMA e ICMBio, evidenciada pelo Decreto 10.341/2020.

Por fim, ainda que a temática Ambiente apresente apenas uma proposta nestes dois anos, é necessário pontuar a sua importância. O PL 191/2020, classificado no subtema Mineração, foi uma iniciativa do Poder Executivo. É conhecido atualmente como “PL da Mineração” ou “PL da Devastação” pelos setores contrários à iniciativa. De acordo com o subprocurador-geral Antônio

Carlos Bigonha, que faz a mediação das reivindicações indígenas perante o Estado brasileiro, a iniciativa por parte do Poder Executivo é inédita e abre margem para a intensificação de invasões e conflitos em Terras Indígenas. “Como a terra está valendo ouro, a briga é para transferir esta terra do poder público para o mercado privado. O que se está discutindo é estoque de terras. A palavra certa é ‘grilagem’ mesmo” (QUADROS, 2020).

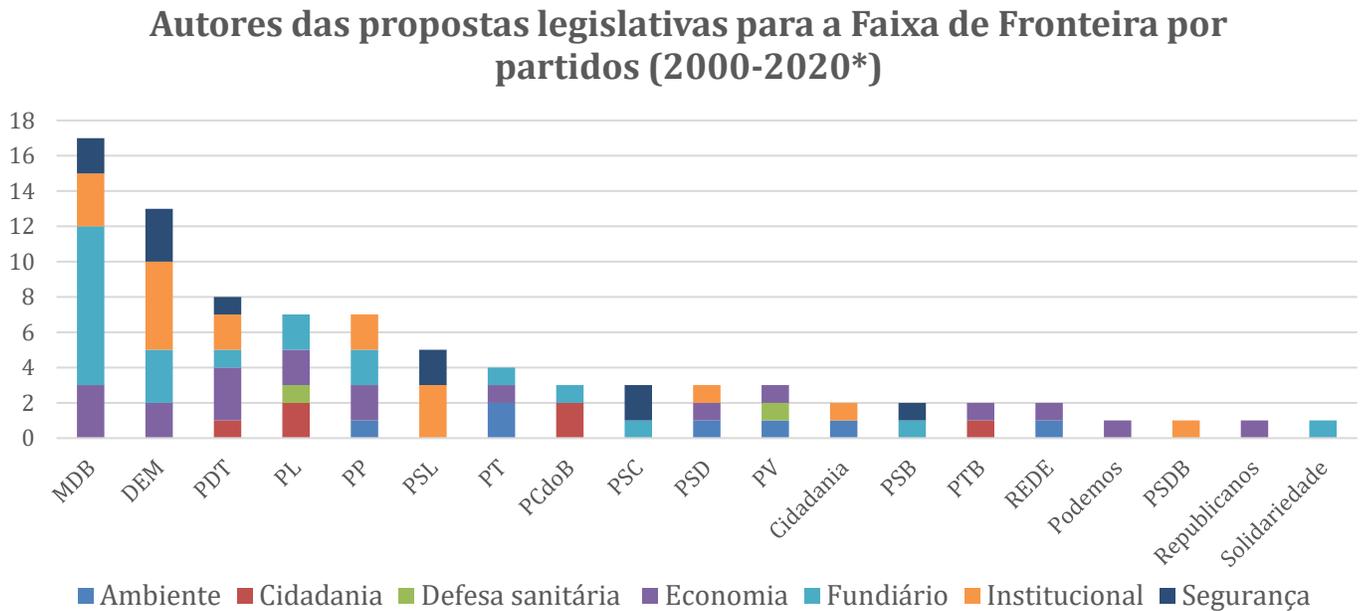
Ainda segundo Bigonha, a justificativa dada pelo governo de que a mineração em Terras Indígenas seria uma forma de integrar as áreas mais remotas da faixa é apenas uma “cortina de fumaça”. O verdadeiro interesse estaria no aumento da especulação das terras no país, diretamente ligado à variação das *commodities* no mercado internacional.

A atuação do Poder Legislativo na faixa de fronteira: os partidos e os estados envolvidos

O gráfico a seguir revela mais detalhadamente a representação política dos congressistas envolvidos nas proposições para a região. De início, é evidente a presença maior de partidos com espectro político que varia do centro a centro-direita. Entre os seis primeiros, a exceção é o PDT, partido que se coloca como centro-esquerda. Todavia, a análise apenas por esta característica não tende a trazer esclarecimentos sobre o assunto, já que é sabido que tais partidos não seguem uma linha ideológica clara, sendo rotulados informalmente como “centrão” ou “velha política” no cenário político brasileiro contemporâneo³⁷.

³⁷ “[Centrão] É um bloco informal na Câmara que reúne partidos de centro e centro-direita, que, dependendo da matéria, se articulam para votar da mesma maneira sobre determinado projeto. Entre esses partidos, estão PP (40 deputados), PL (39), Republicanos (31), Solidariedade (14) e PTB (12). O PSD (36), o MDB (34) e o DEM (28) também costumam estar alinhados com o grupo, assim como partidos menores, incluindo PROS (10), PSC (9), Avante (7) e Patriota (6) [...] O Centrão sempre foi um bloco informal e chegou a reunir 13 partidos conservadores. Ganhou força em 2014 e atingiu o auge em 2015 ao eleger o próprio Cunha presidente da Câmara.” (CALGARO, 2020).

Figura 13 - Autores das propostas legislativas para a Faixa de Fronteira por partidos (2000-2020*)



Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

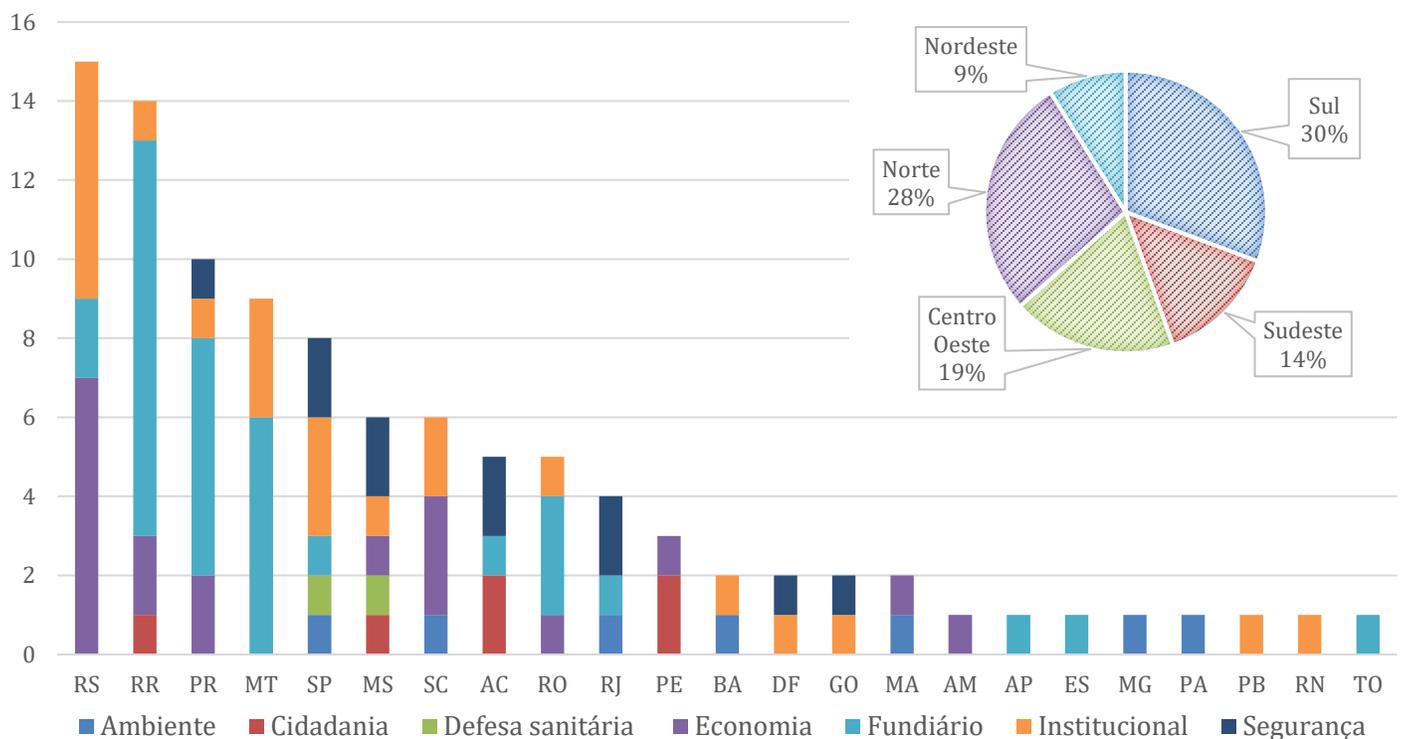
Dessa forma, as frentes parlamentares se mostram mais reveladoras dos interesses por trás do debate sobre fronteira no Congresso Nacional. Como foi possível averiguar através dos resultados do trabalho, a FPA é a articulação política mais presente. Além do grupo, Marié (2017) também apontou em seu artigo a Frente de Regularização Fundiária, Frente de Segurança Pública e Frente de Defesa Nacional, respectivamente. Cabe lembrar que as frentes parlamentares se alteram a cada nova legislatura e, ademais, cada deputado pode estar inserido em várias frentes.

Em análise comparativa com o trabalho de Marié (2017), houve pouca alteração com relação ao grau de participação dos partidos e comissões. O artigo da autora destaca com maior assiduidade no tema, respectivamente: MDB, DEM, PTB, Comissões Específicas, Progressistas e PDT. Os dois mais relevantes permaneceram, enquanto o PTB quase desapareceu do debate, sendo substituído pelo PDT na terceira colocação. Porém, a mudança que merece atenção é o surgimento do PSL no cenário de propostas sobre a faixa de fronteira, já comentado previamente. Esta participação está muito ligada com o início da atual legislatura e concomitante ascensão do presidente Bolsonaro à presidência, que permitiu o ganho de relevância do partido na política

nacional (por mais que Bolsonaro não integre mais o mesmo). Aliás, algumas características do PSL, como a grande presença de deputados da reserva ou do ramo da segurança pública, estão ligadas com os temas preferenciais de suas propostas, quase exclusivamente inseridas nos temas Segurança e Institucional (Militar).

Figura 14 - Propostas legislativas para a Faixa de Fronteira por Unidade da Federação (2000-2020*)

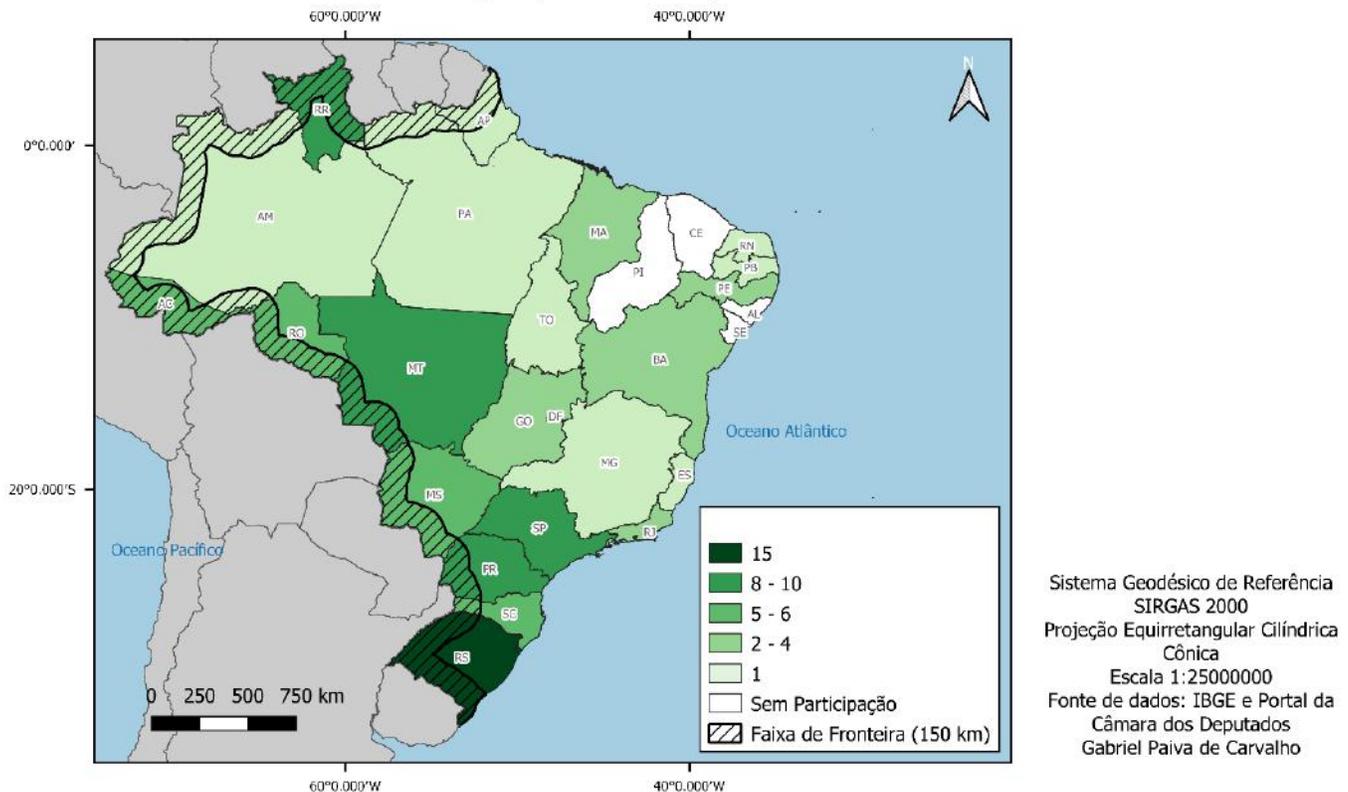
Propostas legislativas para a Faixa de Fronteira por Unidade da Federação (2000-2020)



Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

Propostas legislativas para a Faixa de Fronteira por Unidade da Federação (2000-2020*)



Assim como era esperado, a maior parte dos parlamentares envolvidos representam estados fronteiriços, somando 54,47% do total de proposições legislativas. Por outro lado, deve-se considerar também a expressividade da participação dos estados não inseridos na faixa. Na análise de Marié (2017), apenas o Espírito Santo aparecia como UF não fronteiriça, tendo apresentado somente 1 proposta sobre o tema. Dentre a comparação da assiduidade entre as regiões do Brasil, os estados do Sul permanecem como liderança no cenário político sobre a fronteira, com destaque explícito dos parlamentares oriundos do Rio Grande do Sul. Cabe, no entanto, enfatizar aqui que, em análise comparativa, a proporção atual de participação entre as regiões é mais distribuída. No trabalho da autora a distribuição era a seguinte: “[...] presença muito forte de Estados da região Sul (53% dos projetos), a representação menor de Estados da região Centro-Oeste (21%) e a pouca presença de projetos provindos da região Norte (11%)”³⁸. Com isso, pode-se notar uma relevância mais acentuada da região Norte neste trabalho, com quase a mesma participação que o Sul.

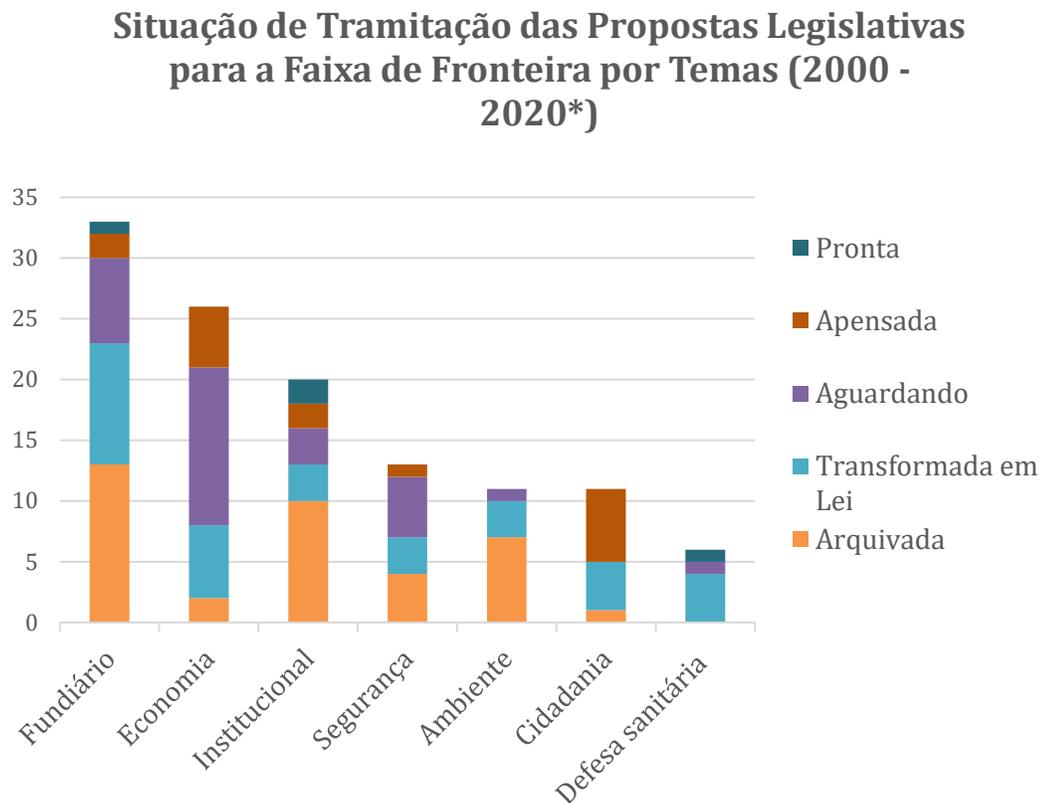
³⁸ MARIÉ, 2017, p.65;

Adiante, outra revelação expressa pela análise do gráfico é o surgimento do estado de São Paulo como a quinta UF que mais propôs projetos para a faixa nos últimos 20 anos. A inexistência de projetos oriundos de São Paulo no trabalho de Marié (2017) talvez se explique pelo fato que, dos oito projetos aqui analisados originados no estado, cinco foram protocolados entre 2019 e 2020. Ademais, o surgimento recente do estado no debate sobre a faixa de fronteira está diretamente ligado à ascensão do PSL, fato já comentado nesta monografia.

Outra análise possível de ser feita é a correlação entre as temáticas e as características da faixa de fronteira. A sua vasta extensão acarreta num alto grau de heterogeneidade, que por sua vez pode estar relacionado às temáticas prevalentes em cada estado fronteiriço. Rio Grande do Sul e Santa Catarina, por exemplo, protocolaram mais projetos voltados ao tema Economia e Institucional. Muitos dos quais estão relacionados à diminuição da largura da faixa e instalação de empresas estrangeiras (Institucional), ou à criação de ALCs (Economia). Este fato pode estar ligado à característica do Arco Sul de concentrar a maior densidade populacional e número de cidades gêmeas em toda a fronteira nacional. A exceção passa a ser o Paraná, que apesar de situar a maior cidade fronteiriça do país - Foz do Iguaçu - propôs mais projetos de caráter fundiário.

Entretanto, a contradição talvez seja explicada por, supostamente, o estado concentrar terras públicas que recentemente foram concedidas pela União. Mato Grosso, Paraná, Rondônia e Roraima são os estados que mais criaram propostas sobre questões fundiárias. Há duas hipóteses para explicar tal constatação: a primeira é que seriam também as unidades federativas que estariam recebendo as terras públicas da União para regularização fundiária; a segunda é que são os locais de origem dos parlamentares mais influentes na FPA, principal articuladora do tema no Congresso. Todavia, são especulações que necessitam de aprofundamento na pesquisa e futura comprovação.

Figura 15 - Situação de tramitação das propostas legislativas para a Faixa de Fronteira por temas (2000-2020*)



Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

Nesta etapa foi necessário sintetizar as informações para criar as quatro classes. “Aguardando” pode significar diversas situações, entre elas: aguardando criação de comissão; aguardando despacho do Presidente da Câmara; aguardando parecer do relator da proposta; aguardando apreciação do Senado. Por sua vez a categoria “Apensada” indica apenas um procedimento, a anexação de proposições que tratam de assuntos semelhantes. Por fim, a categoria definida como “Pronta” abrange as propostas que foram postas em debate na comissão que está promovendo sua análise ou que o plenário já está preparado para debatê-la.

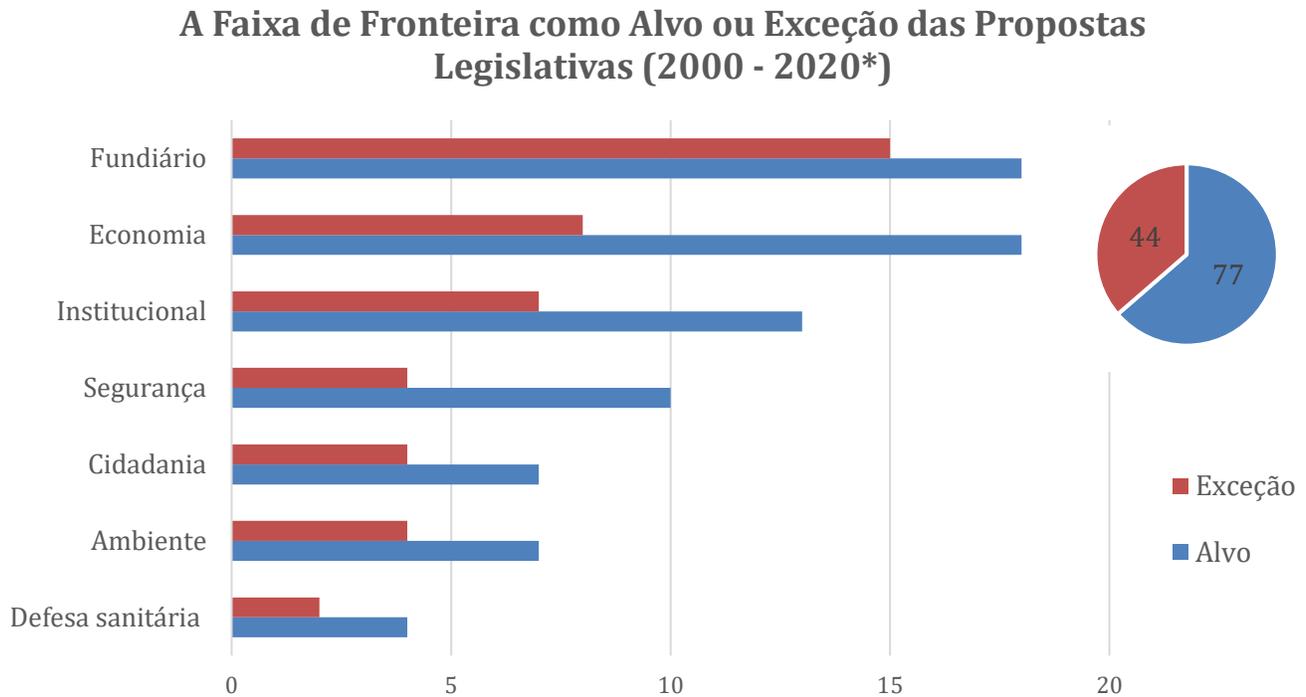
Com relação à tramitação dos projetos nestas duas últimas décadas, pode-se avaliar pelo gráfico acima que o eixo temático tende a influenciar no êxito ou não do projeto protocolado. Os temas Institucional e Ambiente têm uma tendência maior ao arquivamento (maior ou igual a 50%), ao passo que Economia e Cidadania têm mais propensão a alcançar os últimos estágios do processo legislativo. Dessa forma, esta constatação está relacionada aos subtemas que integram cada tema

geral e já foram debatidos anteriormente. Como o eixo Institucional, principalmente, trata de temas sensíveis à faixa de fronteira, como sua diminuição, a mudança na demarcação de terras indígenas, a instalação de empresas estrangeiras etc., há uma tendência maior que tais proposições sejam arquivadas pelo fato de encontrarem mais oposição. A maior resistência ao tema Ambiente aqui representa uma exceção, pois das 7 propostas arquivadas, 5 dizem respeito aos Projetos de Decretos Legislativos referentes à extinção da RENCA, comentados previamente.

Por conseguinte, os temas com maior percentual de projetos transformados em lei são Defesa Sanitária e Cidadania, respectivamente. No primeiro caso, a evidente importância da matéria – que costuma tratar das ações para assegurar a sanidade dos rebanhos bovinos em região fronteiriça – está ligada à baixa resistência política. Já na questão da Cidadania, a alta aprovação diz respeito à sanção de acordos internacionais por parte do Congresso Nacional com relação a países vizinhos. O tema Economia, segundo o gráfico, é o que apresenta maior potencial de ter leis aprovadas futuramente, tendo em vista que possui 13 projetos aguardando algum parecer e apenas 2 arquivados até então, ou seja, um tema com baixa resistência política. Desse modo, levando em conta seus subtemas em destaque, é possível que futuramente haja uma expansão ou criação de novas áreas de livre comércio na faixa.

Finalmente, o último gráfico a ser explorado neste capítulo trata da divisão das propostas legislativas entre alvo ou exceção (Figura 16). A estratégia foi uma forma de tentar separar os projetos que realmente compreendem a faixa de fronteira como alvo principal da política a ser implementada, daqueles que fazem citações à região, mas de caráter secundário.

Figura 16 - A Faixa de Fronteira como alvo ou exceção das propostas legislativas (2000-2020*)



Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

Como o método escolhido de pesquisa foi levantar as proposições que tivessem a expressão “faixa de fronteira” inserida na ementa, indexação ou inteiro teor, nem todas as 121 iniciativas serão diretamente voltadas à faixa. Entretanto, mesmo aquelas denominadas exceção também são fundamentais para o trabalho. Por exemplo, iniciativas que visem alterar a função de demarcação de terras indígenas para o Poder Legislativo são consideradas aqui exceção. Estas proposições legislativas abrangeriam todo o território nacional, inclusive a região fronteiriça, que conta com grande concentração de povos e terras indígenas, sobretudo no Arco Norte. Na PL 2.479/2011, que “submete ao Congresso Nacional a demarcação de terras ocupadas pelos índios”, o parágrafo 2º do art. 1º enfatiza:

§ 2º. Nas demarcações em **faixa de fronteira**, o Conselho de Defesa Nacional será ouvido previamente à apreciação pelo Congresso Nacional, nos termos do arts. 20, § 2º e 91, § 1º, III e IV da Constituição Federal, sem prejuízo da legislação aplicável. (BRASIL, 2011, grifo nosso)

A exceção neste caso se dá a partir de dois vieses: o caráter secundário da fronteira no intuito da proposta e o fato da região ser tratada de modo extraordinário, tendo em vista que a necessidade de controle do Estado nacional sobre a faixa é maior.

Uma proporção significativa das propostas (63,6%) trata a faixa de fronteira como alvo, sendo os temas Economia, Institucional e Segurança os eixos com menor incidência de exceção. Outro fato revelador é quando cruzamos estas informações com o arquivamento ou não das propostas. Entre as 77 proposições legislativas classificadas aqui como alvo, 29 foram arquivadas (37,66%), ao passo que 23 foram aprovadas (30%). Por outro lado, das 44 proposições classificadas como exceção, somente 8 (18%) foram arquivadas até o final do levantamento. Sendo assim, podemos afirmar que os projetos que tratam a faixa de fronteira como alvo têm uma maior propensão à resistência e arquivamento, mais uma vez dialogando com os dados analisados anteriormente.

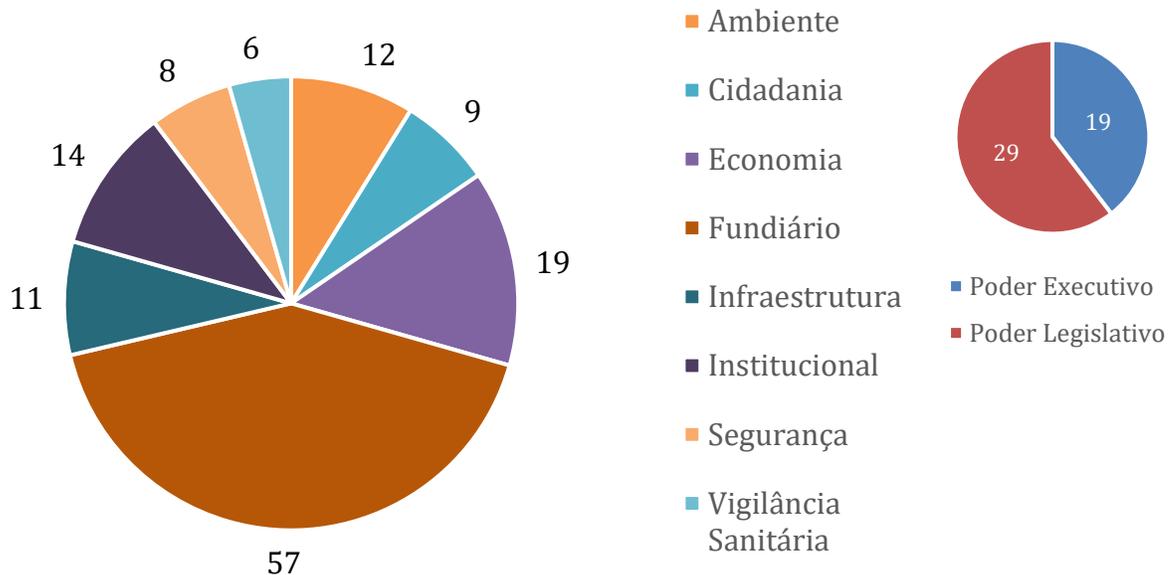
4. O marco legal da faixa de fronteira: os temas e suas origens (1979 - 2020)

No levantamento do marco legal da faixa de fronteira foram recolhidas leis ordinárias, leis complementares, decretos legislativos, decretos presidenciais e resoluções. O recorte temporal escolhido inicia com a lei que regulamenta a região - Lei 6634/1979, ainda vigente, até julho de 2020, quanto o levantamento foi encerrado, totalizando 136 instrumentos legais. Como era de se esperar, os Decretos Presidenciais são a maioria, representando 64,7% do total (88). A análise deles, assim como das leis originadas do Executivo, é essencial para que possamos compreender a postura e interesses do Estado nacional frente à faixa de fronteira.

Cabe enfatizar que este último capítulo não será tão detalhado quanto o anterior, tendo em vista que compõe um levantamento mais extenso e precisará ser sintetizado para se adequar ao trabalho de monografia. Desse modo, o foco será dado às temáticas que ainda não foram contempladas, a exemplo do tema Infraestrutura e o subtema Homologação de Terra indígena.

Figura 17 - O marco legal vigente na Faixa de Fronteira (1979-2020*)

O Marco Legal vigente na Faixa de Fronteira (1979 - 2020*)



Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

Entre os instrumentos legais vigentes no período analisado, mais uma vez o destaque vai para o tema fundiário, com 57 instrumentos, seguido de longe pelos temas Economia (19), Institucional (14) e Ambiente (12). Algumas particularidades de cada tema serão tratadas a seguir. Ademais, quando os Decretos Presidenciais são retirados da amostragem, ainda assim pode-se notar a presença efetiva do Poder Executivo na proposição de leis, tendo sido responsável por 19 das 48 leis que compõem o Marco Legal³⁹.

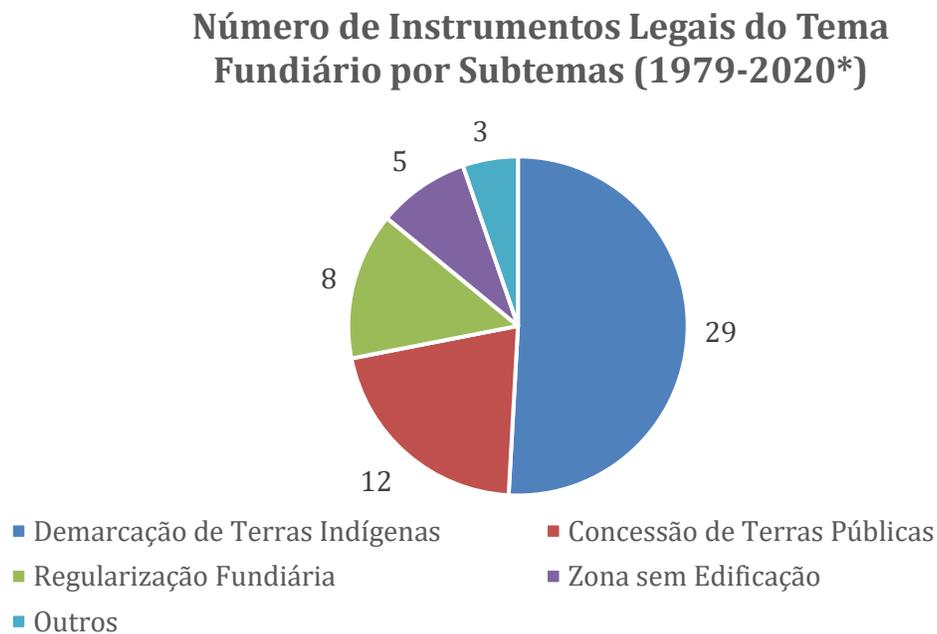
O tema Fundiário

Assim como nas proposições legislativas, é possível notar a prevalência do tema Fundiário e Economia entre os instrumentos legais vigentes. A questão fundiária aumentou sua relevância se

³⁹ Cabe lembrar que nem todas as leis que compõem tal amostragem tratam a região como alvo da política. Algumas apenas citam a faixa de fronteira como exceção às ações que dispõem.

comparada ao gráfico do capítulo anterior, relativo às proposições legislativas, pois durante o período que se inicia em 1979, vinte e nove Decretos Presidenciais visaram a homologação de Terras Indígenas na região (Figura 18). A participação dos diferentes presidentes do período se deu da seguinte maneira: durante os dois mandatos de Lula foram homologadas 15 terras indígenas, nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, dez terras indígenas, ao passo que o governo de Dilma Rousseff homologou apenas quatro. Os demais governos, antes ou depois, não chegaram a homologar terras indígenas.

Figura 18 - número de instrumentos legais do tema Fundiário por subtemas (1979-2020*)



Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

A repetição de subtemas entre as propostas e o marco legal é um indicativo de articulação entre os Poderes Executivo e Legislativo na regulamentação de certos processos incidentes na fronteira nacional. Neste capítulo, aparecem diversos acordos binacionais feitos pelo Poder Executivo e aprovados mediante Decreto Presidencial. No entanto, a aprovação de um tratado pelo presidente só passa a valer quando ele também é confirmado pelo Congresso Nacional, através de

um Decreto Legislativo, que transforma o tratado em lei. Sendo assim, os subtemas que incluem ambos os instrumentos legais representam, indiretamente, a aliança entre os dois Poderes.

No tocante à questão fundiária, a ampliação do prazo de ratificação das concessões de terras públicas na faixa foi renovada durante todo o período por meio de 4 sucessivas leis, que ainda que tivessem origem no Legislativo, foram sancionadas pelos presidentes. Já entre os 5 decretos relativos à concessão de terras públicas, 4 autorizam a transferência para os estados fronteiriços, principalmente Amapá e Roraima.

Já o subtema regularização fundiária é composto por 3 leis⁴⁰ e 5 decretos, todos com origem no Poder Executivo. Outro ponto que vale salientar é que as leis surgiram de medidas provisórias. Nenhuma delas tem como alvo a faixa de fronteira, mas as terras da União no geral, principalmente aquelas situadas na Amazônia Legal. Os decretos dialogam entre si na medida que foram feitos para regulamentar as três leis, sendo 3 especificamente voltados à Lei 11.952/2009. É possível afirmar neste subtema que as leis inseridas tratam a faixa como área de exceção, sujeitando-a a um controle mais rigoroso do que ao restante do território. Isso porque citam a região apenas para enfatizar que, no caso das terras públicas, o processo precisará de aval do CDN ou não poderá ser feito.

Por fim, o subtema “zona sem edificação” abrange dois Decretos Legislativos e três Decretos Presidenciais. Eles dizem respeito a acordos binacionais para a adoção de faixas sem construção e paralelas às zonas de fronteira Brasil-Venezuela e Brasil-Paraguai. As faixas serviriam para garantir a visualização correta do limite internacional entre os países, de modo a evitar confusões⁴¹.

⁴⁰ Lei 11.481/2007, Lei 11.952/2009, Lei 13.465/2017.

⁴¹ “Na mensagem em que enviou o acordo ao Congresso, o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, explicou que o estabelecimento da faixa sem edificações garantirá a visibilidade da linha de fronteira entre o Brasil e o Paraguai nas zonas urbanas. O objetivo da faixa é evitar problemas decorrentes de indefinição na linha de limites.” (JUSBRASIL, 2009).

O tema Economia

O tema Economia apresenta bem menos instrumentos legais que o anterior (17), mas é o segundo mais importante no âmbito dos instrumentos legais que ainda vigoram sobre a faixa de fronteira.

Figura 19 - número de instrumentos legais do tema Economia por subtemas (1979-2020)*



Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

O primeiro subtema é composto por duas leis e um decreto, desenvolvidos para regulamentar as Áreas de Livre Comércio de Guajará Mirim (RO) e Tabatinga (AM), ambas cidades-gêmeas. Vale ressaltar que as duas leis foram iniciativa do próprio Executivo. É interessante notar, no caso do par Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia), que a despeito do histórico de tensão militar envolvendo a zona de fronteira Brasil-Colômbia, devido à atuação das FARC por décadas na Amazônia colombiana e do narcotráfico, na escala local o estigma que paira sobre a zona de fronteira dá lugar às interações e fluxos transfronteiriços que são essenciais à perpetuação de ambas as cidades.

Devido à amplitude do tema com variados subtemas, é necessário convergir os semelhantes e analisá-los em conjunto. É visível pela classificação que há um enfoque claro no desenvolvimento econômico da faixa, onde ela é tratada como alvo. Um dos principais exemplos é a criação da lei 12.723/2012, que consolida um importante marco na integração dos Estados membros do Mercosul. Tem como principal objetivo dar respaldo legal para a instalação de Free Shops (também denominadas lojas francas)⁴² nas cidades gêmeas da faixa brasileira. Desse modo, Oddone e Prado (2015) ressaltam que tal modelo de regime tributário já era presente nos aeroportos e portos brasileiros, ademais, Argentina, Uruguai e Paraguai já haviam regularizado as lojas francas em suas cidades fronteiriças.

A política nacional de desenvolvimento regional, criada pelo extinto Ministério de Integração Nacional, explicita como o contexto geopolítico do período permitia uma concepção, por parte do Estado brasileiro, da faixa de fronteira como alvo de políticas de desenvolvimento regional e de integração com os países vizinhos.

As regiões fronteiriças não constituem áreas remotas e distantes dos centros de decisão dos Estados, mas áreas capazes de estimular o desenvolvimento e integração regional, já que as faixas contínuas dos países fronteiriços possuem propósitos comuns e vantagens comparativas que merecem ser exploradas. (BRASIL, 2010, p. 33 apud ODDONE e PRADO, 2015, p.107).

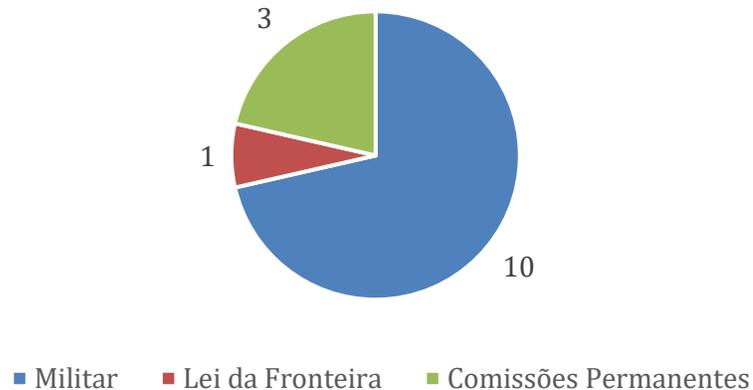
Os autores também destacam a mobilização da sociedade civil e de atores subnacionais, principalmente da região Sul, para promover tal adequação e, assim, reforçar suas condições de competição comercial com os países vizinhos. Entretanto, apesar da intenção da lei ter se justificado em termos de promover desenvolvimento econômico nas cidades gêmeas, seu escopo era bem menos ambicioso. A redução da cota de importação para U\$150,00 dólares pode ter afetado sensivelmente o comércio transfronteiriço, principalmente o turismo para compras.

⁴² Na definição de Oddone e Prado (2015), lojas francas são estabelecimentos comerciais instalados em linha de trânsito internacional, que utilizam mecanismos de taxas aprovados pelo Estado, criando um regime aduaneiro especial. Ampliando a definição, o Código Aduaneiro do Mercosul (CAM) salienta que a venda de mercadoria só pode se dar mediante controle da quantidade, de modo a prevenir que o viajante adquira um volume com fins comerciais ou industriais, isto é, faça a revenda (ODDONE e PRADO, 2015, p.115).

O tema Institucional

Figura 20 - número de instrumentos legais do tema Institucional por subtemas (1979-2020)*

Número de Instrumentos Legais do Tema Institucional por Subtemas (1979 - 2020*)



Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

O tema Institucional abrange quatorze instrumentos legais, dos quais oito decretos presidenciais, três leis e três resoluções. A norma classificada como “Lei da fronteira” é a própria Lei 6.634/1979, extensamente debatida nesta monografia. Os demais instrumentos legais se inserem no subtema Militar, exceto as Resoluções que tratam da criação de Comissões Permanentes. Duas normas dizem respeito à atribuição de novas funções das Forças Armadas na faixa de fronteira. Tal questão já foi ressaltada no capítulo anterior, ainda assim é válido apontar que as três leis são iniciativas do Poder Executivo.

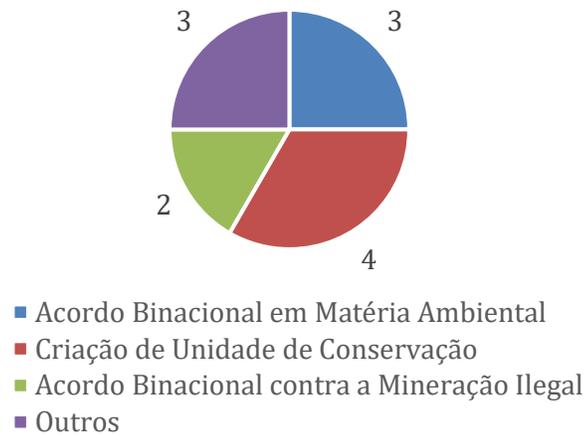
Além do mais, no que diz respeito aos decretos presidenciais, eles tendem a seguir um padrão. Os decretos sucessivos 85.299/1980 e 85.300/1980 tratam da criação do Comando Militar de Fronteira do Amapá e do 3º Batalhão Especial de Fronteira, sediado em Macapá (AP). Já o decreto 893/1993 aprova o Conselho de Defesa Nacional. Por fim, os 5 decretos seguintes autorizam o uso da Polícia Federal e das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) em áreas de jurisdição federal, como as Terras Indígenas, as Unidades de Conservação e a própria faixa de fronteira. Das cinco vezes que o recurso extraordinário da GLO foi usado nestes decretos, três foram no primeiro semestre de 2020, no governo de Jair Bolsonaro. No período, as forças armadas foram usadas sob a finalidade de combater os desmatamentos que castigavam a Amazônia

Legal⁴³, ainda que as taxas de desmatamento na região tenham atingido índices alarmantes e recordes em comparação com as taxas de anos anteriores. Neste sentido, poderiam ser inseridas também no tema Ambiente.

O tema Ambiente

Figura 21 - número de instrumentos legais do tema Ambiente por subtemas (1979-2020*)

Número de Instrumentos Legais do Tema Ambiente por Subtemas (1979 - 2020*)



Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

Doze instrumentos legais foram categorizados como ambientais. O subtema “criação de unidade de conservação” engloba 4 decretos entre os anos de 2002 e 2008, oficializando a criação de dois Parques Nacionais, uma Floresta Nacional e uma Reserva Extrativista. O governo FHC foi responsável pela criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque (AP), um dos maiores do mundo, concebido em acordo com o governo francês durante a ECO-92, enquanto os demais ficaram a cargo do governo Lula. Ademais, outra característica das leis e decretos relacionados ao tema ambiental é a cooperação com países vizinhos a partir de acordos binacionais. O primeiro, apresentado pelo Decreto Legislativo 425/2013 e pelo Decreto 8.337/2014, é um acordo entre Brasil e França pelo combate à mineração ilegal na fronteira entre os dois países, isto é, o território

⁴³ Bolsonaro prorroga o tempo de uso das Forças Armadas na proteção da Amazônia Legal. **G1**. 11 de jun. de 2020.

ultramarino da Guiana Francesa⁴⁴. O garimpo é um problema recorrente no Arco Norte da fronteira brasileira, principalmente em Unidades de Conservação e Terras indígenas.

A articulação do Poder Executivo de ambos os países visando a criação e posterior suporte à ratificação do acordo pelos respectivos parlamentos, representava, no período, certa preocupação com a agenda ambiental, principalmente no caso brasileiro, onde o país era considerado um importante *player* internacional. Tal protagonismo era decisivo para a política externa do país. Todavia, segundo a matéria do portal da Câmara dos Deputados escrita um ano antes da ratificação⁴⁵, havia uma intensa oposição ao então Projeto de Decreto Legislativo (PDC 1055/2013) por parte dos próprios parlamentares representantes do Amapá. Na sua perspectiva, caso o acordo fosse efetivamente implementado, surgiriam impactos socioeconômicos e obstáculos ao desenvolvimento do estado, ocasionados pela expulsão dos garimpeiros ilegais brasileiros do território guianense. A posição é bem ilustrada pela afirmação do então ex-Secretário de Indústria, Comércio e Mineração do Amapá, José Picanço: “Não tem emprego suficiente e os riscos sociais vão estar colocados em vista disso, como o aumento da violência. O outro risco também é ter reativação dos garimpos inativos [no Amapá]” (Câmara de Notícias, 2012). É possível notar, a partir do posicionamento de uma autoridade estadual, que o fluxo de capital derivado da atividade ilegal transfronteiriça tem grande influência sobre a economia local, até gerando lobby entre agentes beneficiados e a classe política.

Do outro lado do limite internacional, o paradoxo da economia extrativista e conservação também está presente. De acordo com a BBC Brasil⁴⁶, curiosamente a maior área protegida da União Europeia localiza-se justamente no território ultramarino, chamado *Parc Amazonien de Guyane*, criado em 2007. Contudo, contradizendo a agenda verde francesa, a mineração industrial se faz presente em sua porção amazônica, contando com oposição de ONGs conservacionistas e povos tradicionais locais. Com relação ao garimpo ilegal, as estimativas do governo francês à época contabilizavam ao menos 20 mil garimpeiros brasileiros atuando no seu território, principalmente no Parque Nacional supracitado.

⁴⁴ Câmara aprova acordo com a França para combater garimpo ilegal. **O Eco**. 18 de dez. de 2013.

⁴⁵ OLIVEIRA, J. C.; PIRES, J. Autoridades criticam acordo firmado com a França sobre garimpo no Oiapoque. **Agência Câmara de Notícias**, Macapá. 30 de nov. de 2012.

⁴⁶ ALVIM, M. Como a França preserva e explora seu pedaço da Amazônia na Guiana Francesa. **BBC News Brasil**, São Paulo. 1 de set. de 2019.

Em suma, a matéria do jornal *O Eco* (29/12/2015)⁴⁷, o acordo é novamente trazido à tona, mas dessa vez salientando como ainda segue apenas no papel. Enquanto isso, alguns incidentes teriam ocorrido nas áreas de garimpo ilegal guianesas. Em abril de 2020, cem brasileiros teriam sido presos por autoridades francesas, enquanto em julho de 2014, um barqueiro brasileiro foi morto por um policial francês enquanto levava mantimentos para um garimpo ilegal.

Por fim, os outros acordos binacionais foram feitos entre Brasil e Bolívia (Decreto 3026/1999) e Brasil e Peru (Decreto 5.752/2006). No primeiro, trata-se da promulgação do Convênio de 1990 para a conservação e fiscalização dos recursos nacionais na zona de fronteira entre os dois países. Já no segundo, há a promulgação de um memorando com o Peru pela proteção e fiscalização da Amazônia. Pelo fato de não haver Decretos Legislativos atrelados a eles, subentende-se que o parlamento brasileiro ainda não tratou do tema, isto é, ainda não possui validade como lei. Tanto o Marco da Biodiversidade quanto as leis sobre Florestas Públicas não têm a região fronteira como alvo.

O tema Infraestrutura

O tema infraestrutura abrange onze instrumentos legais: seis relativos à construção de trechos rodoviários, dois ao Centro Único de Fronteira e três se referem a outros subtemas. Todos podem ser relacionados ao empenho em prol da integração regional sul-americana na passagem para os anos 2000. Entre as dez normativas no campo da infraestrutura, cinco são Decretos Legislativos que liberaram recursos para a integração viária com os países vizinhos, sendo quatro relacionados à construção de trechos do Corredor Fronteira Norte⁴⁸ e um relativo à construção no Corredor Sudoeste, ligando o município de Cáceres (MT) à Bolívia⁴⁹.

Entre outras que merecem destaque há a Lei 9.078/1995, que prolonga a BR-282 de São Miguel D'Oeste (SC) até a ponte internacional Paraje Rosales, em direção à província argentina de Misiones, e o Decreto Legislativo 92/1999 e Decreto Presidencial 3.467/2000, que criam o Centro Único de Fronteira entre São Borja (RS) e Santo Tomé (Argentina), fundamental para o benefício dos fluxos comerciais transfronteiriços do Mercosul.

⁴⁷ BOURSCHEIT, A. Acordo contra garimpo ilegal na fronteira da Guiana segue no papel. *O Eco*. 9 de dez. de 2015.

⁴⁸ DLN nº 2/2000; DLN nº 3/2000; DLN nº 6/2002; DLN nº 2/2004.

⁴⁹ DLN nº 4/2000.

Cabe destacar aqui que a integração viária transfronteiriça após o ano 2000 foi influenciada pela Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), criada no mesmo ano através de uma reunião entre presidentes sul-americanos em Brasília⁵⁰. A relevância dada à iniciativa por parte dos governos nacionais do período permitiu que os megaprojetos de infraestrutura passassem a ser pensados na escala do subcontinente, por meio de dez Eixos de Integração e Desenvolvimento (Figura 22).

Figura 22 - Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA



Fonte: IIRSA (2010)

⁵⁰ IIRSA. Portal da Câmara dos Deputados.

Fazendo uma análise de dois dos Decretos Legislativos apresentados previamente, pode-se notar a correlação entre os mesmos e as iniciativas para a integração viária. Primeiramente, o Decreto Legislativo nº 2/2004 autoriza a liberação de recursos para a construção de trechos rodoviários no estado de Roraima, sendo o trecho de entroncamento entre BR-432 e BR-401 e entroncamento entre BR-174 e BR-410. A BR-401 é uma importante via no estado que faz ligação com a cidade fronteiriça de Lethem, na Guiana, sendo parte do que seria o Eixo do Escudo das Guianas (EID 10) e tendo um forte atrativo que é o comércio local, frequentado por brasileiros da cidade vizinha de Bonfim, em Roraima (NETO, 2019, p.10). Já a BR-174, planejada como um Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento a partir do programa Avança Brasil (1998), quando foi completamente pavimentada, passou a conectar as capitais Manaus (AM) e Boa Vista (RR) à cidade fronteiriça de Pacaraima (RR), sendo a única ligação por terra entre Brasil e Venezuela. Segundo Neto (2019, p. 5), esta importante rodovia federal já fez parte de um ambicioso projeto chamado rodovia BV-8, que conectada às BR-329, BR-364 e BR-080, tinha como objetivo ligar Brasília a Caracas, promovendo uma maior articulação entre os dois Estados amazônicos e uma projeção do Brasil no Caribe⁵¹.

Por conseguinte, o Decreto Legislativo nº3 de 2000, que liberou orçamento para a construção da BR-317 entre Brasiléia (AC) e Assis Brasil (AC) - cidades localizadas na tríplice fronteira entre Brasil, Peru e Bolívia - tem relação com o ímpeto por parte dos governos de Brasil e Peru para a construção de um corredor binacional que serviria para a maior integração de infraestrutura entre os países mas, principalmente, como uma saída à produção de grãos brasileira dos estados de Rondônia e Mato Grosso, via BR-364, rumo ao Pacífico e ao mercado asiático. O megaprojeto passou a ser conhecido posteriormente como Estrada do Pacífico ou Rodovia Interoceânica, atrelado à IIRSA, e que de acordo com Neto (2019, p.4), fracassou enquanto corredor para o escoamento da produção de commodities brasileiras, mas atualmente possui fluxo de bens industrializados e passageiros, com a inauguração de uma linha de ônibus que liga São Paulo a Lima.

⁵¹ “Outro vetor de desmatamento e conflito vem se abrindo nos últimos 15 anos com a rodovia 174, que interconecta Manaus-Boa Vista, no Brasil, a Caracas, na Venezuela. O estreitamento de relações comerciais capitalistas entre a Venezuela e o Brasil coloca exigências logísticas que a iirsa procura contemplar.” (PORTO-GONÇALVES, 2018, p.69).

Variadas são as críticas à política desenvolvimentista por trás da IIRSA e seus megaprojetos por toda a América do Sul, impulsionados por um período áureo das commodities que acabou abruptamente. Além disso, são incontáveis os exemplos do embate entre desenvolvimento econômico e meio ambiente através destes grandes empreendimentos, principalmente na região amazônica. Porto-Gonçalves (2018) enfatiza como os eixos de desenvolvimento da IIRSA também são vetores de conflitos, desmatamento e desigualdade social. Pensados como corredores de escoamento e integração com o mercado global, os EIDs não dariam relevância à escala local, isto é, aos impactados pelos grandes empreendimentos. Os territórios destas populações locais seriam percebidos enquanto mera passagem, onde a integração da IIRSA pelos países que visavam a “união latino-americana”, acabaria promovendo a desintegração dos territórios e comunidades locais. Em síntese, o fluxo seria mais importante que o espaço em si. Nas palavras de Porto Gonçalves (2018):

O acesso à terra, à água ao subsolo e seus minérios, petróleo e gás é disputado por setores com poder desigual, pois os EIDs e seus corredores atraem grandes capitais que se apropriam da renda da terra, impõem sua dinâmica espaço-temporal explorando grandes volumes de produção, e ainda atraem localmente setores ligados ao pequeno comércio e à especulação imobiliária e outras (drogas, prostituição). A chegada de milhares de operários e também de trabalhadores fazem os preços das mercadorias aumentarem e tornam o custo de vida impraticável para os moradores locais. Quando as obras acabam o desemprego, a delinquência e a violência tomam o lugar das promessas de desenvolvimento. (PORTO-GONÇALVES, 2018, p.51-52)

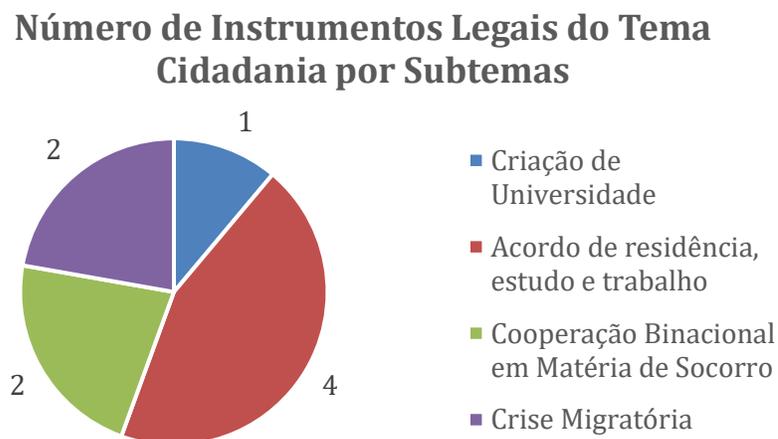
Dessa maneira, nota-se pela junção entre decretos presidenciais e legislativos, que o início do século XXI sinalizou a convergência de interesses entre os poderes Executivo e Legislativo com vistas aos projetos de integração regional sul-americana. Contudo, a mudança no cenário político e a posterior crise da integração sul-americana podem ter influenciado para que a temática desaparecesse a partir de 2004, ano da última legislação aqui estudada. Costa (2019, p.24) ao argumentar sobre os fatores para a recente crise da integração sul-americana, cita o mais novo bloco regional, a Aliança do Pacífico (criada em 2011), como uma alternativa ao Mercosul, contribuindo indiretamente para minar sua influência geopolítica e econômica no subcontinente.

Ainda de acordo com o autor, outro fenômeno desagregador da aproximação sul-americana foi a severa crise econômica que, após 2012, afetou duramente as economias do Brasil, Argentina e Venezuela, esta última profundamente impactada pela dependência econômica do petróleo. No

caso da relação entre Brasil e Venezuela, enquanto o começo do século mostrava uma grande aproximação entre os países através dos governos de Lula e Hugo Chávez, tendo como exemplo o projeto rodovia BV-8, a partir da morte de Chávez as relações se complicaram. A BR-174, símbolo de integração transfronteiriça por ser a única ligação por terra entre dois países, se transformou num local de conflitos e tensões com o recente fluxo migratório de refugiados venezuelanos⁵².

O tema Cidadania

Figura 23 - número de instrumentos legais do tema Cidadania por subtemas (1979-2020*)



Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

Entre os nove instrumentos legais vigentes, o tema Cidadania tem como subtema majoritário o intitulado “Acordo de residência, estudo e trabalho”, contando com dois decretos legislativos⁵³ e dois presidenciais⁵⁴. Neste caso, a cooperação binacional é entre Brasil e Uruguai e entre Brasil e Bolívia. Vale enfatizar que é exclusivo aos “nacionais fronteiriços”, isto é, habitantes da zona de fronteira, principalmente das cidades gêmeas. Culpi (2015) aponta que os tratados fazem parte de uma série de políticas migratórias e de direitos humanos entre os Estados membros e associados do Mercosul, visando a maior aproximação e a integração regional. Ademais, enfatiza

⁵² ALVIM, Mariana. A cronologia da crise migratória em Pacaraima, na fronteira entre Brasil e Venezuela. **BBC News Brasil**, São Paulo. 20 de ago. de 2018.

⁵³ DLG 907/2003 e DLG 64/2006;

⁵⁴ DEC 5.104/2004 e DEC 6737/2009;

que o processo só foi possível após a formação de uma agenda sociopolítica a partir de 2003, ressaltando que o acordo de residência seria a “pedra angular” da política migratória da região⁵⁵.

Atualmente, acordos semelhantes foram ratificados em quase toda a América do Sul, exceto Venezuela, Suriname e Guianas. Vale salientar a sua importância não só para a integração regional, como também para o reconhecimento dos direitos do cidadão fronteiriço, principalmente daqueles que vivem em cidades gêmeas.

Por conseguinte, o Decreto Legislativo 166/2015 e o Decreto Presidencial 959/2017 abordam o acordo de cooperação em matéria de socorro, entre Brasil e França, que visa facilitar o socorro de emergência entre os dois lados do rio Oiapoque. O art. 1º do referido Decreto Legislativo define uma faixa de 150 km, a partir das duas margens do rio que divide o Amapá da Guiana Francesa. Já o art. 2º define como emergência: “a ocorrência de uma catástrofe de origem natural ou tecnológica, que acarrete consequências graves em termos humanos ou que possa produzir impacto significativo sobre o meio ambiente”.

O DLG foi aprovado pelo Congresso no contexto de construção da ponte binacional, um dos eixos de integração da IIRSA, que foi inaugurada em 2017. O grande empreendimento, desenvolvido através da cooperação técnica de ambos Estados e com financiamento compartilhado⁵⁶, integrou fisicamente os territórios, todavia, não criou medidas institucionais para facilitar os fluxos de antemão. Uma matéria da Folha de São Paulo feita menos de dois meses após a inauguração, apresenta os entraves para a fluidez transfronteiriça, principalmente para a população brasileira⁵⁷. O primeiro obstáculo é uma taxa de seguro veicular que todos os automóveis brasileiros deveriam pagar no valor de até 430 euros (aproximadamente R\$1.500 reais na época) ao adentrar no território ultramarino, quantia superior a uma viagem de avião entre Manaus e Caiena (R\$490 reais em dias úteis). Enquanto isso, os automóveis guianenses estão isentos de qualquer pagamento, sendo responsáveis pela hegemonia do fluxo. À população de Oiapoque (AP), resta a travessia do rio homônimo pelas tradicionais “voadeiras” (barcos), custando apenas R\$30 reais, ida e volta. A visível assimetria é resultado da discrepância entre o poder de compra do euro,

⁵⁵ MERCOSUL, 2015 apud CULPI, 2015, p.432.

⁵⁶ De acordo com a matéria da Folha de São Paulo (2017 apud Ministério dos Transportes), a obra teria custado R\$68 milhões;

⁵⁷ PONTES, F. Guiana Francesa cobra até R\$ 1.500 para brasileiro usar ponte na fronteira. **Folha de São Paulo**. 2017;

moeda corrente da Guiana Francesa, e do real brasileiro, influenciando também numa espécie de “integração unilateral”⁵⁸, ainda que o comércio do lado brasileiro seja impulsionado justamente pela diferença cambial.

Sendo assim, a paradiplomacia se mostrou novamente uma importante ferramenta para a cooperação transfronteiriça entre agentes subnacionais, por meio da XI Reunião da Comissão Mista de Cooperação Transfronteiriça (CMT). O encontro entre autoridades dos dois lados do limite internacional visou debater a flexibilização na cobrança do seguro e de visto para brasileiros que ingressam em Saint-Georges-de-l'Oyapock, além do horário de funcionamento da ponte, antes aberta à circulação apenas nos dias úteis, em dois horários reduzidos. No final das negociações (04/07/2019), houve consenso entre as partes em prolongar o funcionamento para todos os dias, das 08:00 às 18:00, e flexibilizar o seguro, que passou a ser pago mediante o tempo de estadia no território francês (MATHIAS, 2019).

O último subtema intitulado “Crise Migratória” é representado pelo Decreto 9.285/2018 e pela lei 13.684/2018, de autoria do Poder Executivo. A crise migratória neste caso foi a chegada de refugiados venezuelanos ao estado de Roraima, principalmente à cidade fronteiriça de Pacaraima e à capital Boa Vista. Com o intuito de provê-los de assistência emergencial, uma iniciativa foi criada através da lei e sancionada pelo então presidente Michel Temer, passando a ser reconhecida como Operação Acolhida⁵⁹.

Devido à crise da economia venezuelana e a piora na qualidade de vida da população no governo de Nicolás Maduro, ocorre um grande êxodo para os países da região e para Espanha. O Brasil teria sido o último destino do fluxo, que se intensificou a partir de 2015. Ainda que a operação de acolhimento tenha tido um início tardio, teve seu trabalho reconhecido pela ONU. É coordenada pelo Exército brasileiro, auxiliado pelo Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e por, aproximadamente, cem grupos da sociedade civil, entre ONGs e grupos religiosos. Por consequência da chegada de milhares de refugiados à cidade de Pacaraima, sua população saltou de 11.908 habitantes (2015) para 18.913 nos últimos anos, tornando difícil a

⁵⁸ “A ponte está servindo somente para atender às necessidades da Guiana Francesa (...) Nós não temos aqui infraestrutura, não temos uma qualidade de vida. Temos problemas na Saúde (...) Quem fica doente tem que ser carregado na bicicleta”. Relato de Isaac Silva, chefe de Relações Internacionais da Prefeitura de Oiapoque (AP), em entrevista à Folha de São Paulo (PONTES, 2017).

⁵⁹ JIMÉNEZ, C. Oásis na era Bolsonaro, Operação Acolhida corre contra o relógio antes da reabertura das fronteiras. *El País*, Boa Vista. 15 de dez. de 2020;

absorção de tal contingente na economia local. Sendo assim, a estratégia usada pela rede de apoio foi batizada de “interiorização”, onde as Forças Armadas utilizam sua logística para remanejar até 1.700 venezuelanos por mês em direção a várias cidades do país, mais preparadas para absorvê-los no mercado de trabalho, como São Paulo.

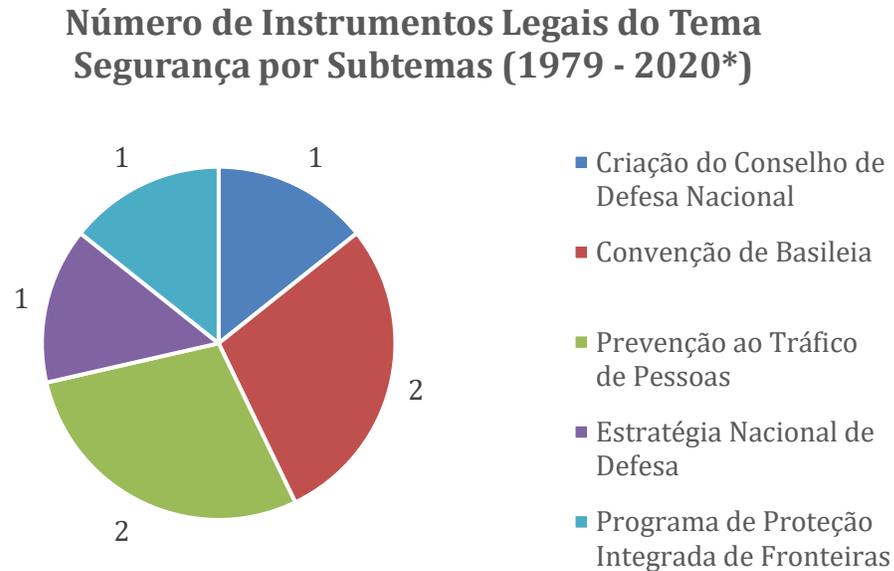
É válido salientar que o governo Bolsonaro desde o seu início apoiou a operação, aumentando seu orçamento para R\$250 milhões. O que a princípio aparenta irônico comprometimento com a garantia dos direitos do migrante pelo seu governo de extrema direita⁶⁰, na verdade está ligado à mudança geopolítica da região. Esta afirmação se confirma com a visita do ex-secretário de Estado do governo de Donald Trump, Michael Pompeo, às instalações da operação em Boa Vista, em setembro de 2020. O alinhamento unilateral que Bolsonaro fez com o governo de Donald Trump e sua oposição a Maduro não ajudou a sanar a crise, mas a incitar tensões.

⁶⁰ Em 2015, quando ainda era deputado federal, chegou a dizer que migrantes de países pobres seriam a “escória do mundo” (GAZETA DO POVO, 15/01/2018).

O tema Segurança

Entre os instrumentos legais vigentes, seis podem ser classificados como relativos ao tema Segurança, seus subtemas podem ser observados no gráfico a seguir (Figura 23).

Figura 24 - número de instrumentos legais do tema Segurança por subtemas (1979-2020*)



Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020.

O debate sobre o combate ao tráfico de pessoas é respaldado por duas legislações, o Decreto DEC 5.948/2006 e a Lei Ordinária 13.344/2016, proposta pela CPI do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil. No texto da lei, a fronteira é abordada no art. 3º, que define as diretrizes para o enfrentamento ao tráfico de pessoas: “fortalecimento da atuação em áreas ou regiões de maior incidência do delito, como as de **fronteira**, portos, aeroportos, rodovias e estações rodoviárias e ferroviárias” (BRASIL, 2016, grifo nosso).

Alguns anos antes, uma pesquisa foi feita para revelar o tráfico de pessoas nos estados fronteiriços brasileiros, denominada “Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira no Brasil”. O trabalho foi resultado da parceria de três instituições: Ministério da Justiça, Escritório

das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e o Centro Internacional de Desenvolvimento de Políticas de Migração (ICMPD). Como resultado, o retrato criado da atividade foi o seguinte:

O diagnóstico lançado revelou grande incidência de tráfico de pessoas para fins de trabalho escravo nos seguintes estados: Rio Grande do Sul, Paraná, Pará, Amazonas, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Tráfico para fins de exploração sexual foi identificado nos estados do Amapá, Pará, Roraima, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Rondônia e Santa Catarina são os dois estados onde casos foram identificados em números bem inferiores que nos outros [...] O perfil da pessoa traficada é de homens e mulheres, travestis e transgêneros, crianças e adolescentes, em condição de vulnerabilidade, seja pelas condições socioeconômicas, seja pela presença de conflitos familiares, seja pela violência sofrida na família de origem. A pesquisa revelou a falta de conhecimento sobre o tráfico de pessoas indígenas que residem em regiões mais remotas e que migram de um estado para outro e de um país para outro com bastante intensidade, às vezes porque isso é uma característica da cultura de alguns grupos.⁶¹

Em sequência, sobre a estratégia nacional de defesa, aprovada pelo Decreto 6.703/2008, o documento é enfático em atribuir aos órgãos militares e civis o papel de promover a vivificação do Arco Norte da faixa de fronteira. Para reafirmar a estratégia de presença na fronteira amazônica, o documento aponta como necessidade a redistribuição espacial das instalações militares, dialogando diretamente com o aumento do efetivo militar, tratado pelo trabalho de Monteiro (2009).

Outra estratégia sinalizada para o processo de vivificação seria a compatibilização do PDFF e do Programa Calha Norte para desenvolver ações de infraestrutura econômica e social, tendo coordenação do extinto Ministério de Integração Nacional (BRASIL, 2008). Por fim, o Decreto 8.903/2016 institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, obviamente voltado à faixa e criando atribuições.

⁶¹ Tráfico de pessoas: Brasil lança pesquisa inédita e comitê local da campanha Coração Azul. UNODC, Brasília. 22 de out. de 2013.

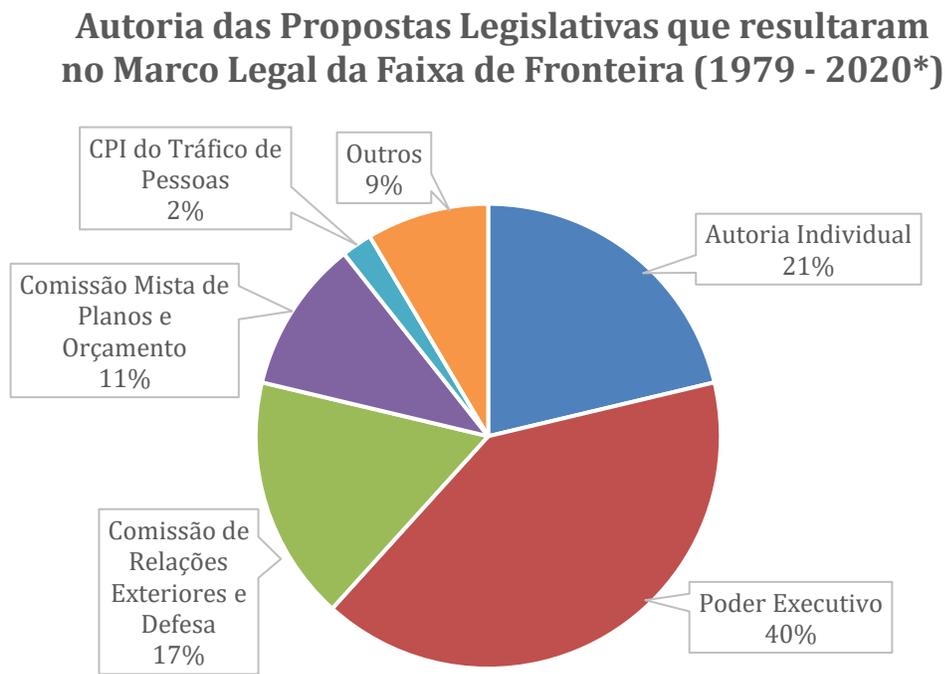
O tema Vigilância Sanitária

Por fim, o tema Vigilância Sanitária é composto por quatro Decretos Presidenciais, pelo Decreto Legislativo 78/1995 e pela lei ordinária 11.515/2007, originada do Poder Executivo. Analisando os decretos presidenciais, três são referentes a acordos de sanidade animal na região de fronteira brasileira, especificamente com Argentina, Venezuela e Colômbia. A lei supracitada dispõe de novas medidas para defesa sanitária animal, enquanto o DLG visa a sanidade e intercâmbio vegetal entre Brasil e Colômbia.

Sobre as origens do marco legal: como as propostas legislativas viram lei?

Entendemos que as propostas legislativas que atualmente transitam pelo Congresso Nacional representam projetos concorrentes sobre o território da faixa de fronteira. Além de mapear o marco legal atualmente vigente, pensamos em fazer o caminho inverso e mapear a natureza das propostas legislativas que deram origem aos instrumentos legais ora vigentes.

Figura 25 - Autoria das propostas legislativas que resultaram no Marco Legal vigente*



Org. Gabriel Paiva, 2020.

*Até 18/07/2020

Exceto Decretos Presidenciais.

O gráfico acima representa a origem das proposições legislativas que resultaram nas leis vigentes para a faixa de fronteira, isto é, totalizando 48 projetos. Aqui é necessário enfatizar que os decretos presidenciais não foram contabilizados, tendo em vista que, obviamente, derivam do Poder Executivo. Além disso, todas as frações, exceto Poder Executivo, representam o Poder Legislativo, porém com diferentes origens. Nota-se que ainda que não seja majoritária, a participação do Executivo é bem significativa, com 42% do total das propostas. Ao recapitularmos o capítulo anterior, vemos que a atuação do mesmo Poder na criação de projetos legislativos para a região no período entre 2000 e 2020 foi bem menor, propondo apenas 18 do total de 121 propostas (15%). Contudo, cabe lembrar que a comparação entre a participação do Executivo nas propostas para a faixa e nas leis vigentes pode não ser eficaz, tendo em vista que os recortes temporais dos levantamentos são distintos.

Dentre as catorze leis que derivaram de projetos do Executivo, oito partiram de Medidas Provisórias. Como já enfatizado aqui, as MPVs são uma medida de caráter extraordinário e temporário, necessitando de votação no Congresso para virar lei. Aliás, outra constatação válida é que apenas cinco das catorze leis consideram a fronteira como alvo da política. Portanto, é possível afirmar que no marco legal, o Poder Executivo influi diretamente na fronteira por meio de cinco leis, sendo duas referentes à criação de ALCs (Tabatinga e Guajará-Mirim), a lei que cria a Operação Acolhida e a própria lei que regulamenta a região - lei 6634/1979.

Todas as demais propostas provêm do Poder Legislativo, que influenciou o marco legal por meio de diferentes caminhos, seja a partir dos congressistas individualmente ou através das Comissões específicas. Os decretos legislativos e a lei inseridos na temática Infraestrutura, ligada diretamente ao IIRSA, foram completamente desenvolvidos pela Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização. Já a Comissão de Relações Exteriores foi responsável por criar instrumentos jurídicos relativos à Cidadania, Ambiente e Vigilância Sanitária.

Considerações Finais

Nesta última etapa da monografia, é imperativo que façamos uma recapitulação dos objetivos que orientaram a construção do trabalho. O objetivo principal foi sanado no seu intuito de identificar e analisar tanto as normas vigentes, quanto as propostas legislativas para a faixa de fronteira. Contudo, o fato de se tratar de uma monografia trouxe limitações ao grau de profundidade da análise. Com isso, duas colunas não foram utilizadas no trabalho: abrangência e âmbito. É certo que esta monografia não saturou as possibilidades de cruzamento dos dados levantados na pesquisa, abertos à construção de novas informações.

O primeiro objetivo específico também foi concluído de forma exitosa, na medida em que a classificação e análise dos temas e subtemas recorrentes foi primordial, quiçá um dos pontos mais importantes para o desenvolvimento do trabalho. Por conseguinte, a investigação dos atores participantes do debate político sobre fronteira, bem como de suas estratégias na criação de projetos que visam incidir sobre a região, encontrou auxílio nos trabalhos prévios sobre o assunto. Entre os estados fronteiriços, foi constatado que ainda que a região Sul seja mais atuante, as demais regiões também se encontram presentes no debate legislativo, principalmente os estados do Arco Norte. No debate sobre as estratégias encontradas para defender certos temas nas propostas para a faixa, ficou claro que a atuação dos partidos não representou com eficácia as articulações políticas. A negociação política sobre questão fundiária, segurança e soberania nacional segue as alianças feitas pelas frentes parlamentares. Estes grupos heterogêneos, como os que compõem a FPA, costumam representar interesses de diversas categorias através de lobby.

Por fim, o último objetivo específico, destinado a investigar a articulação entre Poder Executivo e Legislativo na proposição de projetos para a região, foi o menos detalhado entre os demais. No entanto, foi possível observar nos dois capítulos prévios que, nas últimas duas décadas, houve momentos de convergência de interesses, a depender do tema debatido. Na questão fundiária, a FPA, defensora das pautas do agronegócio e maior grupo político do congresso, conseguiu o aval de todos os governos para promover a privatização de terras públicas na faixa de fronteira. Ademais, o atual governo intensificou o apoio à categoria, na medida em que zerou as demarcações de terras indígenas e quilombolas. Por outro lado, alguns temas mostraram que nem sempre há convergência entre os Poderes no debate sobre interesses incidentes na região. A

diminuição da largura da faixa, variadas vezes proposta por parlamentares, nunca foi adiante por encontrar resistência do Executivo e das Forças Armadas.

Bibliografia

ALVIM, Mariana. A cronologia da crise migratória em Pacaraima, na fronteira entre Brasil e Venezuela. **BBC News Brasil**, São Paulo. 20 de ago. de 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45242682>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____, M. Como a França preserva e explora seu pedaço da Amazônia na Guiana Francesa. **BBC News Brasil**, São Paulo. 1 de set. de 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-49504990>>. Acesso em: 2 abr. 2021.

ARAÚJO, Newton; SANTOS, Paulo Cesar. Redução da fronteira limita ação do Exército, diz governo. **Agência Câmara de Notícias**. 21 de mai. de 2008. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/118110-reducao-da-fronteira-limita-acao-do-exercito-diz-governo/>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BASSI, B. S. Nova Frente Parlamentar da Agropecuária reúne 257 deputados e senadores; com 25, PSL de Bolsonaro só fica atrás de PP e PSD. **De olho nos ruralistas**, Brasília. 22 de mar. de 2019. Disponível em: <<https://deolhonosruralistas.com.br/2019/03/22/nova-frente-parlamentar-da-agropecuaria-reune-257-deputados-e-senadores-com-25-psl-de-bolsonaro-so-fica-atras-de-pp-e-psd/>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

Bolsonaro prorroga o tempo de uso das Forças Armadas na proteção da Amazônia Legal. **G1**. 11 de jun. de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/06/11/bolsonaro-prorroga-o-tempo-de-uso-das-forcas-armadas-na-protECAo-da-amazonia-legal.ghtml>>. Acesso em: 1 maio. 2021.

Bolsonaro chamou haitianos e outros imigrantes de escória do mundo. **Gazeta do Povo**. 15 de jan. de 2018. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/eleicoes-2018/bem-antes-de-trump-bolsonaro-chamou-haitianos-e-outros-imigrantes-de-escoria-do-mundo-bvhv8jc0gsf15ueai7od4uy0l/>>. Acesso em: 2 maio. 2021.

BORGES, L. Julgamento pelo STF sobre constitucionalidade de Lei que mercantiliza faixa de fronteiras é suspenso. **Terra de Direitos**. 26 de jun. de 2020. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/julgamento-pelo-stf-sobre-constitucionalidade-de-lei-que-mercantiliza-faixa-de-fronteiras-e-suspenso/23411>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____, L. Diante de mercantilização de terras, regularização de áreas fronteiriças vulnerabiliza povos tradicionais. **Terra de Direitos**. 15 de jun. de 2020. Disponível em: <<https://www.terradedireitos.org.br/noticias/noticias/diante-de-mercantilizacao-de-terras-regularizacao-de-areas-fronteiricas-vulnerabiliza-povos-tradicionais/23395>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

BOURSCHEIT, A. Acordo contra garimpo ilegal na fronteira da Guiana segue no papel. **O Eco**. 9 de dez. de 2015. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/analises/acordo-contragarimpo-ilegal-na-fronteira-da-guiana-segue-no-papel/>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>;

_____, **Decreto N° 10.052, de 16 de Outubro de 1942**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-10652-16-outubro-1942-464627-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 de jun. 2020.

_____, **Lei N° 5.700 de 1° de Setembro de 1971**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5700.htm#:~:text=LEI%20No%205.700%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20SETEMBRO%20DE%201971.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20forma%20e,Nacionais%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.>>. Acesso em: 21 jun. 2020.

_____, **Lei N° 6.634 de 2 de Maio de 1979**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6634.htm>. Acesso em: 11 de jun. 2020.

_____, **Lei N° 601 de 18 de Setembro de 1850**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 11 de jun. 2020.

_____, **Lei N° 13.344 de 6 de Outubro de 2016**. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13344&ano=2016&ato=7b9IzY650dZpWTbd7>>. Acesso em: 05 de mai. De 2021;

_____, **Projeto de Lei N° 2479/2011**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/522949>>. Acesso em: 30 de abr. de 2021;

_____, **Projeto de Lei N° 3519/2004**. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:projeto.lei;pl:2004-05-11;3519>>. Acesso em: 23 de abr. de 2021;

_____, Ministério da Integração Nacional. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a Faixa de Fronteira. Brasília, DF, 2005. 416 p. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_docman&view=document&slug=proposta-reestruturacao-do-programa-desenvolvimento-da-faixa-fronteira-7&layout=default&alias=697->

proposta-reestruturacao-do-programa-desenvolvimento-da-faixa-fronteira-7&category_slug=mercosul-162&Itemid=965> Acesso em: 10 mai. 2020.

CALGARO, F. Entenda o que é o Centrão, bloco na Câmara do qual Bolsonaro tenta se aproximar. **G1**, Brasília. 29 de abr. de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/29/entenda-o-que-e-o-centrao-bloco-na-camara-do-qual-bolsonaro-tenta-se-aproximar.ghtml>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

Câmara aprova acordo com a França para combater garimpo ilegal. **O Eco**. 18 de dez. de 2013. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/noticias/27866-camara-aprova-acordo-com-a-franca-para-combater-garimpo-ilegal/>>. Acesso em: 23 mar. 2021.

CARAMÊS, Brenda Rocha *et al.* Análise jurídica da gestão de terras devolutas localizadas na faixa de fronteira. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 4, n. 1, p. 256-273, jan. 2017. Semestral. Disponível em: www.revistas.usp.br/rdda.

CCJ aprova faixa sem construções urbanas entre Brasil e Paraguai. **JusBrasil**, 2009. Disponível em: <<https://cd.jusbrasil.com.br/noticias/1071736/ccj-aprova-faixa-sem-construcoes-urbanas-entre-brasil-e-paraguai>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

COSTA, Wanderley Messias da; VASCONCELOS, Daniel Bruno (org.). **Geografia e Geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos**. São Paulo: Ffllch/usp., 2019. 363 p. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/9788575063552> 22. Acesso em: 10 dez. 2020.

CULPI, Ludmila A. **A Evolução da Política Migratória no Mercosul entre 1991 e 2014**. Conjuntura Global, vol. 4 n.3, p. 424-437, set./dez., 2015. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/45387>>.

Entenda o processo de demarcação. **FUNAI**. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/2014-02-07-13-24-53>>. Acesso em: 9 maio. 2021.

FERNANDES, RHUAN MUNIZ SARTORE. **A Faixa de Fronteira como nova frente de exploração mineral: um panorama através dos processos minerários**. Rio de Janeiro, Abril de 2021. Trabalho de Conclusão de Curso - Graduação em Geografia - UFRJ.

Geólogo diz ser preciso ‘bom senso’ ao se tratar tema em RR. **Folha de Boa Vista**, Boa Vista. 28 de jan. de 2019. Disponível em: <<https://folhabv.com.br/noticia/POLITICA/Roraima/Geologo-diz-ser-preciso--bom-senso--ao-se-tratar-tema-em-RR/49172>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

Glossário Legislativo. **Agência Senado.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo#M>>. Acesso em: 9 maio. 2021.

HERDY, T.; ABBUD, B. **Revista Época.** 28 de mar. de 2019. O lobby da Taurus. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/o-lobby-da-aurus-23556337>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

IIRSA. **Portal da Câmara dos Deputados.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/arquivos/iirsa>>. Acesso em: 6 maio. 2021.

JIMÉNEZ, C. Renca: Temer revoga polêmico decreto que ameaça reservas da Amazônia. **El País,** São Paulo. 26 de set. de 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/25/politica/1506372008_097256.html>. Acesso em: 22 abr. 2021.

_____, C. Oásis na era Bolsonaro, Operação Acolhida corre contra o relógio antes da reabertura das fronteiras. **El País,** Boa Vista. 15 de dez. de 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-12-16/oasis-na-era-bolsonaro-operacao-acolhida-corre-contra-o-relogio-antes-da-reabertura-das-fronteiras.html>>. Acesso em: 2 maio. 2021.

MARIÉ, Solène. **Fronteiras brasileiras: evolução da agenda e redes de atores no Congresso Nacional (1990-2016).** Monções. Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.6. n.12, jul./dez, 2017. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>;

MARZAGÃO et al. Lei no 13.986, de 7 de abril de 2020 - “MP do Agro”. **Tauil Chequer Advogados,** 2020. Disponível em: <<https://www.tauilchequer.com.br/pt/perspectives-events/publications/2020/04/federal-law-n-13986mp-agro>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

MATHIAS, E. Deputados estaduais destacam o resultado da reunião da Comissão Mista Transfronteiriça. **Assembleia do Estado do Amapá,** Macapá. 5 de jul. de 2019. Disponível em: <http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir_noticia&idnoticia=11887>. Acesso em: 3 fev. 2021.

MONTEIRO, Lício Caetano do Rego. **Políticas territoriais do Estado brasileiro na Amazônia e seus efeitos na fronteira Brasil-Colômbia:** controle estatal e ameaças transnacionais. 2009. 138 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: https://www.academia.edu/15125611/Pol%C3%ADticas_territoriais_do_estado_brasileiro_na_Amaz%C3%B4nia_e_seus_efeitos_na_frenteira_Brasil_Col%C3%B4mbia_controle_estatal_e_am

ea%C3%A7as_transnacionais_Disserta%C3%A7%C3%A3o_Mestrado_em_Geografia_PPGG_UFRJ_2009.

NETO, Thiago Oliveira. **As rodovias na Amazônia: uma discussão geopolítica.** Confins, [S.L.], n. 501, p. 1-15, 7 set. 2019. OpenEdition. <http://dx.doi.org/10.4000/confins.21176>. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/21176>. Acesso em: 15 nov. 2020.

ODDONE, Nahuel; PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **Freeshops en la zona de frontera del Mercosur: oportunidad o desafío para la integración a la luz de la reciente legislación brasileña.** Revista Tempo do Mundo, Brasília, v. 1, n. 2, p. 105-119, jul. 2015. Quadrimestral. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/download/57/51/121>. Acesso em: 15 jan. 2021.

OLIVEIRA, J. C.; PIRES, J. Autoridades criticam acordo firmado com a França sobre garimpo no Oiapoque. **Agência Câmara de Notícias**, Macapá. 30 de nov. de 2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/390862-autoridades-criticam-acordo-firmado-com-a-franca-sobre-garimpo-no-oiapoque/>. Acesso em: 8 nov. 2020.

PACHECO, L. B. **Como se fazem as leis.** Biblioteca digital da Câmara, Brasília, n.3, p. 12-72, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/como-se-fazem-as-leis>. Acesso em: 10 julho 2020.

PRADO, H. S. BANZATTO, A. P. A. **A Paradiplomacia, a cooperação descentralizada e a integração fronteiriça no Mercosul.** Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 141, jan.-fev. 2014 [p. 18 a 24]

Publicada lei de assistência emergencial a imigrantes no Brasil. **Agência Senado**, Brasília. 22 de jun. de 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/06/22/publicada-lei-de-assistencia-emergencial-a-imigrantes-no-brasil>. Acesso em: 2 maio. 2021.

PONTES, F. Guiana Francesa cobra até R\$ 1.500 para brasileiro usar ponte na fronteira. **Folha de São Paulo**. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/05/1882953-guiana-francesa-cobra-ate-r-1500-para-brasileiro-usar-ponte-na-fronteira.shtml>. Acesso em: 3 nov. 2020.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A Amazônia e as (des)integrações em disputa.** In: PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Amazônia encruzilhada civilizatória: tensões territoriais em curso. La Paz: Ipdrs / Cides, 2018. Cap. 5. p. 49-60. Disponível em:

<https://www.sudamericarural.org/images/impresos/archivos/Amazonia_encruzilhada_civilizatoria.pdf>

QUADROS, V. O que diz este especialista sobre a PL da mineração em terra indígena. **Agência Pública**. 20 de fev. de 2020. Disponível em: <<https://apublica.org/2020/02/pl-da-mineracao-e-como-se-o-estado-decidisse-legalizar-o-homicidio-por-nao-saber-controlar-diz-subprocurador-geral-da-republica/#Link1>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

RIBEIRO, L. P. **Zonas de fronteira internacionais na atualidade: uma discussão**, Terra Limitanea: Atlas da Fronteira Continental do Brasil. Rio de Janeiro: Grupo RETIS / CNPq / UFRJ, 2002. [ISBN: 85-903727-1-5] Disponível em: <https://www.academia.edu/33910795/Zonas_de_Fronteira_internacionais_na_atualidade_uma_discuss%C3%A3o>. Acesso em: 24 mai. 2020.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10. ed. São Paulo: Record, 2003. 176 p.

SILVA, Leonardo Luiz Silveira da; MARQUES, Renato de Oliveira. O papel das cidades-gêmeas da região norte brasileira na articulação do comércio exterior. **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte, v. 30, n. 60, p. 128-151, 2019. Trimestral. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/view/20743>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

SF PL 1792/2019. **Frente Parlamentar Agropecuária**, 9 de fev. de 2021. Disponível em: <<https://fpagropecuaria.org.br/resumos-executivos/proposicoes-legislativas/sf-pl-1792-2019/>>. Acesso em: 11 abr. 2021.

STEIMAN, R. **Brasil e América do Sul: questões institucionais de fronteira**. Terra Limitanea: Atlas da Fronteira Continental do Brasil. Rio de Janeiro: Grupo RETIS/CNPq/UFRJ, 2002. Disponível em: <https://www.academia.edu/1963115/Brasil_e_America_do_Sul_quest%C3%B5es_institucionais_de_frenteira>. Acesso em: 18 mai. 2020.

STEIMAN, R; MACHADO, L. O. **Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica**. Terra Limitanea: Atlas da Fronteira Continental do Brasil. Rio de Janeiro: Grupo RETIS / CNPq / UFRJ, 2002. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/343555549_Limites_e_frenteiras_internacionais_uma_discussao_historico-geografica>. Acesso em: 30 mai. 2020.

Tráfico de pessoas: Brasil lança pesquisa inédita e comitê local da campanha Coração Azul. **UNODC**, Brasília. 22 de out. de 2013. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2013/10/22-enfrentamento-ao-traffic-de-pessoas-no-brasil-ganha-impulso-com-lancamento-de-pesquisa-inedita.html>>. Acesso em: 5 maio. 2021.

WALENDORFF, R. 'MP do Agro' dá mais estímulo a estrangeiro. **Valor Econômico**, Brasília. 5 de dez. de 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2019/12/05/mp-do-agro-da-mais-estimulo-a-estrangeiro.ghtml>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

VEREDICTUM. **Hierarquia das leis por Tcharlye Guedes Ferreira**. Disponível em: <<http://www.veredictum.com.br/materias/direito-geral/hierarquia-das-leis.html>>.