

Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Sociais - ICS
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC

Renata de Souza Furtado

**O ESTADO FRAGMENTADO:
uma análise das elites organizacionais do Executivo federal
e da abordagem da faixa de fronteira no Brasil**

Brasília, dezembro de 2011.

Renata de Souza Furtado

**O ESTADO FRAGMENTADO:
uma análise das elites organizacionais do Executivo federal
e da abordagem da faixa de fronteira no Brasil**

Dissertação apresentada ao Centro de Estudos e Pós-Graduação sobre as Américas como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, especialista em estudos comparados sobre as Américas.

Orientadora: Prof^a. Dra. Maria das Graças Rua

Aprovada em: 13/02/2012

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Maria das Graças Rua (orientadora)
(Universidade de Brasília)

Prof. Dr. Camilo Negri
(Universidade de Brasília)

Prof^a. Dra. Graziela Dias Teixeira
(Universidade de Brasília)

Furtado, Renata de Souza.

O Estado fragmentado: uma análise das elites organizacionais do Executivo federal e da abordagem da faixa de fronteira no Brasil / Renata de Souza Furtado. Brasília, 2011.

Dissertação de mestrado. (Ciências Sociais, estudos comparados sobre as Américas). Universidade de Brasília.

1.Faixa de Fronteira – Brasil. I. Título.

Aos meus avós Alice e José Silvério,
exemplos de força e de perseverança.

AGRADECIMENTOS

É chegada a hora de agradecer. E por quê? Simplesmente porque a vida nos coloca em uma rede interpessoal, que nos aperta e afrouxa conforme as situações. Alguns apertos são felizes e outros tristes, algumas frouxidões nos deixam em paz e outras em solidão. Mas o que importa é que viver é muito bom e quando se pode contribuir de alguma forma nessa vida, é ainda melhor.

Esse trabalho responde algumas de minhas inquietações enquanto responsável pelo suporte burocrático do Conselho de Defesa Nacional (CDN) e também oferece uma série de informações para uma visão contemporânea da faixa de fronteira do Brasil. As “descobertas” aqui registradas somente foram passíveis de registro porque não me faltou apoio nessa árdua e prazerosa caminhada.

Três pessoas viabilizaram os meus estudos: Prof. Dr. Arno Vogel, que me apresentou o Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC e mostrou-me que seria capaz de conciliar estudo, casa e trabalho; Profa. Dra. Maria das Graças Rua, minha querida orientadora, que me acolheu como aluna especial em 2009 e me conduziu com sabedoria e paciência; e Jacinta, cujo suporte técnico e administrativo me foi fundamental, já que estava distante da academia há muitos anos. A vocês três, alicerce da minha jornada, meu profundo agradecimento.

O início da investigação contou ainda com a boa vontade da servidora Ivete Botelho, da Comissão Brasileira Demarcadora de Limites (PCDL), sediada em Belém, cujos primeiros escritos sobre fronteira foram-me indicados. Sem essas primeiras leituras, minha compreensão sobre limite, fronteira, zona de fronteira e faixa de fronteira teria ficado prejudicada.

Meus agradecimentos se voltam também à minha equipe da Coordenação-Geral de Assentimento Prévio (Capitão Acácio, Subtenente Bento, Subtenente Castro, Marisa, Fernando, Paulo Silva e Sargento Luiz), que me viram lutar para compreender a história do atual CDN, e com quem compartilhei algumas informações que levam à compreensão de nossa organização no âmbito do Executivo federal. Um muito obrigada ao Subtenente Bento, que sabedor de orçamento, orientou-me sem medir esforços.

Agradeço à Rebeca Steiman que compreendeu a contribuição que pretendi dar ao conceito de faixa de fronteira frente ao de zona de fronteira; parceira nos debates fronteiriços.

Agradeço ainda à minha querida amiga Lilia Vidigal pelo auxílio ao cumprimento às regras da ABNT; ao incansável Sargento A. Marcos pelo apoio gramatical, ao meu irmão Ricardo e ao Subtenente Manfrin pelo apoio na formatação final da dissertação. A vocês quatro, obrigada.

Meus queridos e amados filhos Roberta e Rodrigo, desculpem a ausência da mamãe. Vocês pulavam de alegria quando eu saía do escritório e nunca reclamaram quando eu lá permanecia. Tesouros da minha vida, vocês viram que mamãe adora estudar. Quando fazemos o que amamos, o tempo voa e a vida fica divertida.

Por fim, creio que, como Descartes, vi com bons olhos as coisas que me afiguravam negativas e fiz a minha principal satisfação depender apenas de mim mesma. A rede de familiares e de amigos me fez avançar.

Obrigada minha família e meus amigos, pelo apoio e incentivo.

Obrigada meu Deus.

[...] procurar sempre antes vencer a mim próprio do que ao destino, e de antes modificar os meus desejos do que a ordem do mundo.

Descartes

RESUMO

O presente trabalho explora o caráter não monolítico do Estado e como ele se encontra fragmentado no nível burocrático. O Estado pode ser visto por diferentes perspectivas (pluralista, organizacional e de classe), as quais possuem um nível específico de análise (indivíduos, organizações e sociedade). Adota-se a perspectiva organizacional e das organizações, as quais são consideradas atores políticos que atuam de acordo com certos padrões regulares de comportamento. Esses padrões provocam determinados resultados na estrutura do Estado. Busca-se responder em que medida o comportamento das elites organizacionais do Executivo federal interfere na abordagem da faixa de fronteira brasileira. Nesse sentido, a faixa de fronteira que une o Brasil a dez outros países é o objeto empírico. Diferentes atores organizacionais, com diferentes recursos, competem e influenciam a abordagem dessa região do país. A trajetória histórica da organização e seus recursos de poder na estrutura do Executivo são considerados variáveis relevantes. O comportamento das elites organizacionais, expresso por meio de rotinas, normas e estratégias decisórias para a execução da política nacional interfere na abordagem da faixa de fronteira. Há nítida relação entre a permanência histórica de unidades burocráticas do Estado, seus recursos de poder no Executivo federal e a abordagem de área de segurança e de defesa nacional para a faixa de fronteira do Brasil.

Palavras-chave: faixa de fronteira, fronteira, segurança nacional, defesa nacional, assentimento prévio, Conselho de Defesa Nacional.

ABSTRACT

This work explores the not monolithic character of the State and its fragmentation in a bureaucratic level. The State can be seen from different perspectives (pluralist, managerial and class), which have a specific level of analysis (individual, organizational and societal). It adopts the managerial perspective where the organizations are considered political actors who act according to certain regular patterns of behavior. These patterns lead outputs in the State structure. This work aims to answer what extent the behavior of organizational elites of the Executive interferes in the understanding of the border strip of Brazil. In this sense, the border strip that connects Brazil to ten other countries is the empirical object. Different organizational actors with different resources, compete and influence the understanding of this region. The historical trajectory of the organization and its resources of power in the structure of the Executive are relevant variables. The behavior of organizational elites, expressed through routines, rules and decision-making strategies for implementation of national policy interferes in the border strip's understanding. There is a clear relationship between the historical permanence of units of the bureaucratic State, its resources of power in the federal Executive and the understanding of national security and national defense for the border strip of Brazil.

Key-words: border strip, frontier, national security, national defense, prior consent, National Defense Council.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Interações interescolares em zona de fronteira	37
Figura 2: Interações interescolares em faixa de fronteira	38
Figura 3: Diferenciação entre limite de fronteira	40
Figura 4: Distribuição de poder organizacional da SG/CSN por meio de unidades burocráticas nos ministérios	88

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Síntese teórica a partir de “Table 2 – Theoretical perspectives and elements of a mode of inquiry”	25
Quadro 2: Compilação sobre faixas de fronteira e delimitações fronteiriças na América Latina	34
Quadro 3: Limites políticos definidos pelo Brasil.....	40
Quadro 4: Comparação de recursos de poder entre CDN de 1927, CSSN e CSN (Período: 1927-1988)	69
Quadro 5: Evolução histórica da dimensão da “faixa” de fronteira, do enfoque e da trajetória das elites organizacionais	73
Quadro 6: Comparação entre padrões de comportamento do secretariado do CSN e CDN na expedição de atos de assentimento prévio na faixa de fronteira	77
Quadro 7: Compilação de instrumentos normativos produzidos por organização CDN(27)/CSSN/CSN/CDN(88) (Período: 1927 - 2011).....	90
Quadro 8: Trajetórias organizacionais contínuas e descontínuas no Executivo federal (Período: 1821-1999).....	133
Quadro 9: Compilação de recursos orçamentários por organização (Período: 1985-1993) ..	135
Quadro 10: Compilação de recursos orçamentários por organização (Período: 1994-2002)	137
Quadro 11: Compilação de recursos orçamentários por organização (Período: 2003-2010)	138
Quadro 12: Compilação de recursos orçamentários por organização (Período: 2011)	139
Quadro 13: Distribuição de recursos orçamentários do MD direcionado para a faixa de fronteira	141
Quadro 14: Distribuição de recursos orçamentários do MT direcionado para a faixa de fronteira	141
Quadro 15: Distribuição de recursos orçamentários do MIN direcionado para a faixa de fronteira	142
Quadro 16: Distribuição de recursos orçamentários do MRE direcionado para a faixa de fronteira	143
Quadro 17: Mudança de paradigma para a abordagem da faixa de fronteira	143
Quadro 18: Compilação de elites civis e militares do Executivo federal (Período: 1930 - 2011)	153
Quadro 19: Compilação de normas relativas à faixa de fronteira, respectivos conselhos e elites (Período: 1927 – 1993)	155
Quadro 20: Compilação das atuais competências do CDN e organização indicada na norma legal (2011).....	165

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Recurso de pessoal no fim da trajetória organizacional da SG/CSN e SAE (Período: 1988 e 1999).....	82
Gráfico 2: Comparação entre quantitativo de reuniões realizadas por colegiado (Período: 1936-2002)	115
Gráfico 3: Distribuição orçamentária por organizações (Período: 1985-1993)	136
Gráfico 4: Distribuição orçamentária por organizações (Período: 1994-2002)	138
Gráfico 5: Distribuição orçamentária por organizações (Período: 2003-2011)	139
Gráfico 6: Evolução orçamentária por organizações após a criação do MD (Período: 2000-2011)	140

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU - Advocacia-Geral da União
ABIN - Agência Brasileira de Inteligência
AEB - Agência Especial Brasileira
CF - Constituição Federal
CSSN - Conselho Superior de Segurança Nacional
CSN - Conselho de Segurança Nacional
CDIF - Comissão de Desenvolvimento para a Faixa de Fronteira
CDN - Conselho de Defesa Nacional
CEE - Centro de Estudos Estratégicos
CEN - Conceito Estratégico Nacional
DAS – Direção e Assessoramento Superior
DL - Decreto-Lei
DOU - Diário Oficial da União
EC - Emenda Constitucional
EM - Exposição de Motivos
END - Estratégia Nacional de Defesa
ESG - Escola Superior de Guerra
GEBAM - Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas
GESAC - Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão
GETSOP - Grupo Executivo para as Terras do Sudoeste do Paraná
GETAT - Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins
GSI/PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
GTI - Grupo de Trabalho Interministerial
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Biodiversidade
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LC - Lei Complementar
LOA - Lei Orçamentária Anual
MC - Ministério das Comunicações
MD - Ministério da Defesa
MIN - Ministério da Integração Nacional
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MP - Medida Provisória
MT - Ministério dos Transportes
MRE - Ministério das Relações Exteriores
MRE/DAS II - Departamento da América do Sul-II
PAFMFF - Programa de Auxílio Financeiro a Municípios da Fronteira
PCN - Programa Calha Norte
PDFF - Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDN - Política de Defesa Nacional
PEC - Proposta de Emenda à Constituição
PF/PJ – Pessoa Física/Pessoa Jurídica
PL - Projeto de Lei
PNEMEN - Programa Nacional de Exportação de Material Militar
PR - Presidência da República
SADEN - Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional
SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos
SAJ - Subchefia para Assuntos Jurídicos
SE/CDN - Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional
SFB - Serviço Florestal Brasileiro
SG - Secretaria-Geral

SG/CDN - Secretaria-Geral do Conselho de Defesa Nacional
SG/CSN - Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional
SIVAM - Sistema de Vigilância da Amazônia
SIPAM - Sistema de Proteção da Amazônia
SNI - Serviço Nacional de Informações
SRI/PR - Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República
SPE - Subsecretaria de Planejamento Estratégico
SPU - Secretaria de Patrimônio da União
SPP - Subsecretaria de Programas e Projetos Estratégicos
SSI - Subsecretaria de Inteligência
VLS - Veículos Lançadores
UE - União Européia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
Capítulo 1 - As diferentes perspectivas do Estado	23
1.1. A perspectiva e o método organizacional	24
1.2. A fragmentação do Estado.....	25
1.3. O processo organizacional e o papel das organizações.....	27
Capítulo 2 - Discriminação Conceitual: faixa de fronteira, zona de fronteira, limite e fronteira	31
2.1. Faixa de fronteira.....	31
2.2. Zona de fronteira e faixa de fronteira.....	35
2.3. Limite e fronteira.....	38
Capítulo 3 - As causas e as consequências da estrutura organizacional e política na faixa de fronteira: os recursos de poder do CDN, CSSN e CSN.....	44
3.1. O Conselho de Defesa Nacional de 1927 e o Conselho Superior de Segurança Nacional: parâmetros estruturais.....	45
3.2. A moldura do CSN e o domínio das elites militares na SG/CSN: pressão interna no Executivo federal	52
3.3. O apogeu: a vinculação da rotina organizacional ao estudo e à doutrina.....	59
3.4. A estratégia política da elite dominante e o embate: conflitos e ambiguidades na rede organizacional	70
Capítulo 4 - O declínio do padrão de comportamento e a falta da rotina burocrática.....	76
4.1. A transferência da estrutura organizacional da SAE	80
4.2. A força da SG/CSN: abrindo a caixa preta.....	83
4.2.1. O alcance da autonomia das unidades burocráticas	87
Capítulo 5 - O enfrentamento: o resultado das práticas organizacionais na Assembleia Nacional Constituinte.....	94
5.1. O nascimento do CDN de 1988: divergências e negociações políticas.....	102
5.2. A extinção do CSN e o fim de um império organizacional	103
5.3. A proximidade do SNI ao CSN	106
5.4. A repercussão para a faixa de fronteira na Constituinte.....	107
5.5. O Legislativo e os ideais da nova Constituição: pressão externa.....	110
5.6. As bases do CDN: valores em ebulição	111
5.7. Índícios do prestígio na estrutura do Executivo federal	114
Capítulo 6 - As elites organizacionais na faixa de fronteira após 1988	117
6.1. A faixa de fronteira sob nova base política	127
6.2. A disponibilidade orçamentária no período de transição política	134
6.3. A presença organizacional na faixa de fronteira	139
6.3.1. A atuação fragmentada do Estado na faixa de fronteira.....	140
7. Conclusão	144
8. Referências bibliográficas	150
9. Anexo A - Rol de elites civis e militares do Executivo federal	153
10. Anexo B - Compilação de normas baixadas por colegiado e respectivas elites..	155
11. Anexo C - Lista de atribuições do Conselho de Defesa Nacional	165
12. Anexo D - Locais das entrevistas (organizações relevantes)	167
13. Anexo E - Ata da 43ª Reunião do CSN (Ato Institucional nº 5)	168

INTRODUÇÃO

Até o momento, não há estudos dedicados a observar a relação entre o comportamento das elites organizacionais do Executivo federal e a abordagem da faixa de fronteira brasileira¹. Também não há investigação científica que mostre as causas que levaram a faixa de fronteira do Brasil a ser considerada, durante décadas, uma área de segurança nacional e, em momento recente, uma área de defesa nacional. Existe, ainda, uma equivocada tendência de utilizar, em estudos acadêmicos, de forma indiscriminada, a expressão “faixa de fronteira”, quando se pretende discutir fronteira, limite e zona de fronteira. Ao investigar a abordagem da faixa de fronteira, este trabalho apresenta uma diferenciação conceitual entre limite, fronteira e zona de fronteira, de forma a contribuir com o avanço dos estudos científicos que pretendem se dedicar a esses temas.

O principal objetivo deste trabalho é responder à seguinte pergunta: em que medida o comportamento das elites organizacionais do Executivo federal interfere na abordagem da faixa de fronteira brasileira? Não se pretende responder o porquê da delimitação de uma “faixa” de fronteira por um Estado. Nem, tampouco, perquirir os motivos das diferentes extensões dessa faixa no Brasil ao longo da história, embora estas sejam questões que merecem ser exploradas. Pretende, sim, a partir da análise do comportamento das elites organizacionais ocupadas com a faixa de fronteira, explorar as razões que fizeram essa região assumir uma abordagem de área de segurança nacional durante cerca de meio século, que só veio a mudar de perspectiva, nas estruturas organizacionais, nos últimos dez anos.

¹ A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei, de acordo com o atual texto da Constituição brasileira (art. 20, §2º). Essa região do país abarca 588 municípios, 11 estados da federação, 33 cidades geminadas; e representa 27% do território nacional, onde residem cerca de dez milhões de brasileiros. Fonte: MI (Faixa de Fronteira. PDF/2009).

Há, ainda, uma terceira abordagem da faixa de fronteira no sentido de considerá-la uma área de integração fronteiriça, com vistas a incentivar a aproximação entre os países na América do Sul no setor econômico, político e social. Entretanto, essa abordagem não será explorada no trabalho uma vez que não chegou a se tornar hegemônica.

Este trabalho explora a dimensão burocrática do Estado, a partir do comportamento de algumas elites organizacionais que integram o Executivo federal no Brasil. Esta análise permitirá observar como tal comportamento, expresso por meio de rotinas, normas e estratégias decisórias, interferiu e ainda interfere na abordagem da faixa de fronteira brasileira.

A revisão da literatura sobre o Estado mostra que existem algumas lacunas na investigação científica sobre o Executivo. Uma delas diz respeito ao comportamento das organizações que o compõem, especialmente quando se referem às suas relações de dominação, cooperação, competição e conflito. Este estudo tratará do Estado, das suas organizações e da sua fragmentação política a partir da análise das relações existentes entre a permanência ou trajetória histórica das elites organizacionais, de seus recursos de poder (continuidade, permanência ou trajetória histórica, estrutura organizacional e orçamento) e a abordagem da faixa de fronteira no Brasil.

Por meio da análise interna do Executivo, é possível observar os componentes administrativos e de suporte do Estado. É nessa “estrutura intermediária que a mensagem dos tomadores de decisão é traduzida em termos operacionais”. Entretanto, a maioria dos estudos se concentra nas decisões visíveis do Presidente e do Congresso, no impacto de um programa específico ou em operações de agências; enquanto a “matiz acinzentada da burocracia” é ignorada (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 210-211).

Esta perspectiva tem como unidade de análise as “ ‘single-state organizations’ ou ‘interorganizational networks’, vistas como partes constitutivas do Estado” (ALFORD;

FRIEDLAND, 1985, p. 5), e pressupõe que tais organizações têm um grau significativo de autonomia frente à sociedade, ao indivíduo e às relações de grupo que as compõem. A perspectiva organizacional proporciona elementos para a observação do fenômeno que mais interessa a este estudo: a fragmentação do Estado no nível de análise das organizações burocráticas. Este fenômeno, por um lado, contrapõe-se empiricamente à concepção monolítica do Estado, negando-lhe amparo no mundo das coisas reais. Por outro lado, é por meio da fragmentação que as elites organizacionais se estruturam e conduzem os assuntos de seu interesse.

O foco empírico deste estudo, portanto, está nas estruturas organizacionais e nas elites que controlam as relações interorganizacionais na faixa de fronteira do Brasil, as quais desenvolvem estratégias para racionalizar suas decisões sob pressões internas e externas (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 5 e 218).

Para identificar as elites organizacionais que detêm maior autonomia no Executivo federal, tomou-se como referência o modelo do processo organizacional (ALLISON; 1969), que coloca em evidência as organizações governamentais e suas elites, considerando a trajetória histórica organizacional, assim como os recursos de poder disponíveis para a tomada de decisão.

Tanto a perspectiva das organizações e elites organizacionais como o modelo do processo organizacional compartilham com a vertente do neoinstitucionalismo, a compreensão do papel desempenhado pelas elites organizacionais na determinação de resultados na arena política (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193-194), considerando-as atores políticos que acumulam experiência ao longo do tempo, a qual é codificada por meio de regras organizacionais (MARCH; OLSEN, 2008, p. 127 e 130).

Nesse sentido, a investigação sobre a abordagem da faixa de fronteira remete à observação: (i) das prioridades das elites organizacionais nesse espaço geopolítico; e (ii) dos seus

objetivos particulares, suas normas e os recursos de poder disponíveis para interferir no tratamento dado pelo governo à faixa de fronteira.

A faixa de fronteira, que variou de largura, ao longo do tempo e que separa o Brasil de dez outros países, será usada como pano de fundo, onde diferentes atores organizacionais, dotados de diferentes recursos de poder no Executivo federal, competem e influenciam a abordagem da faixa de fronteira.

Este trabalho adota o entendimento de que o conceito de segurança nacional inclui o de defesa e compartilha, nesse sentido, da doutrina contemporânea contida na Política de Defesa Nacional². Assim, segurança é a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais. Defesa nacional, por sua vez, é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a proteção do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. Ambas são conceituações resultantes da prática de organizações militares³.

As variáveis examinadas neste estudo são: (1) a permanência ou trajetória histórica da organização governamental; e (2) seus recursos de poder na estrutura do Executivo federal.

A primeira hipótese que orienta essa investigação é a de que o comportamento das elites organizacionais, que atuam no Executivo federal e lidam com a faixa de fronteira, influencia a abordagem predominante sobre essa faixa, em virtude de suas práticas organizacionais. A capacidade de influir nessa abordagem está diretamente relacionada à permanência histórica e aos recursos de poder da organização. Assim, quanto maior a

² A PDN foi instituída pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.

³ ESG, 2008, p. 63-64.

permanência histórica e maiores os recursos de poder, maior será a influência de uma organização e de suas elites sobre a abordagem da faixa de fronteira do Brasil.

A segunda hipótese sustenta que, além da influência das práticas organizacionais, a abordagem predominante para a faixa de fronteira expressa o nível de autonomia da organização na condução de assuntos relacionados a essa região do país no âmbito do Executivo federal.

O estudo foi desenvolvido com base em pesquisa bibliográfica e documental e em entrevistas individuais abertas semi-estruturadas, com atores governamentais relevantes no tratamento da faixa de fronteira do Brasil⁴. Os trechos de obras estrangeiras utilizadas neste trabalho foram traduzidos pela autora.

O argumento desenvolvido nesta dissertação distribuiu-se em seis capítulos, aos quais se segue a Conclusão. O Capítulo 1 detalha o referencial teórico e o método de investigação, apresentando o argumento de ALFORD e FRIEDLAND (1985) de que o Estado pode ser visto por diferentes perspectivas (pluralista, organizacional ou burocrática e de classe) e que cada uma delas se aplica a um nível específico de análise (indivíduos, organizações e sociedade). Dentre essas abordagens, a organizacional é explorada no capítulo, onde as organizações e suas elites burocráticas são consideradas atores políticos que atuam de acordo com certos padrões regulares de comportamento que, por sua vez, provocam determinados resultados na estrutura do Estado. Explora-se, por fim, o argumento da fragmentação do Estado resultante da atuação das organizações que o compõem.

No Capítulo 2, caracteriza-se a faixa de fronteira como objeto empírico, diferenciando-a de zona de fronteira, limite e fronteira, com o objetivo de contribuir à

⁴ Preservou-se o sigilo das informações atendendo a pedidos dos entrevistados. Entretanto, a relação das organizações onde ocorreram as entrevistas encontra-se no Anexo- D.

compreensão de cada uma dessas caracterizações geográficas, pouco exploradas e inadequadamente utilizadas nos estudos acadêmicos.

Explora-se, no Capítulo 3, as organizações que dominaram a abordagem da faixa de fronteira até a Carta de 1988. As elites organizacionais foram identificadas a partir de sua posição hierárquica na estrutura de poder do Estado e de seus recursos de poder ao longo da história. Identifica-se as causas e as conseqüências da estrutura organizacional e da política na abordagem da faixa de fronteira. É neste capítulo que se apresenta a moldura do CSN na estrutura de governo (pressão interna) e os recursos de poder utilizados pelas elites militares no controle da política de segurança nacional, que interferiu, em grande medida, na abordagem da faixa de fronteira como área de segurança nacional.

No Capítulo 4, são apresentadas as conseqüências do jogo político das elites militares ao transformar a Secretaria-Geral do CSN (SG/CSN) na Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (SADEN). Identifica-se o início do declínio do CSN, com algumas ambiguidades no seu suporte burocrático, as quais permanecem na sucessão entre agências (SADEN/SAE/Casa Militar) no âmbito da Presidência da República, após a criação do CDN, em 1988.

O Capítulo 5 explora o confronto entre as elites militares que até 1988 dominavam a política de segurança nacional, e as elites civis emergentes na Assembleia Nacional Constituinte. Indica-se a pressão do Legislativo sobre o Executivo durante o processo da Constituinte (pressão externa), identificando-se as rivalidades políticas existentes, a rejeição à temática “segurança nacional” na nova ordem política e as negociações que possibilitaram o surgimento do CDN, em 1988. São apontados os novos valores políticos sobre os quais o CDN teria sido edificado e compara-se os recursos de poder das elites organizacionais que comandaram a política para a faixa de fronteira (CDN de 1927, CSSN, CSN e CDN de 1988).

O último capítulo destina-se a analisar a abordagem da faixa de fronteira após a Carta de 1988 e apresentar os resultados do teste das hipóteses empíricas.

A conclusão do trabalho avalia a aplicação da perspectiva teórica frente ao problema de pesquisa.

O desenvolvimento deste trabalho exigiu uma ampla consulta a diversas fontes de informação. Foi consultada a Coordenação-Geral de Acesso e Difusão Documental, do Arquivo Nacional, no Rio de Janeiro, por meio do qual foi possível ter acesso ao acervo histórico do Conselho de Segurança Nacional (atas de reuniões e registros de consultas temáticas). No conjunto documental disponibilizado pelo Arquivo Nacional, não há referência a documentos iconográficos ou reportagens. Essas informações foram complementadas por meio da pesquisa junto ao Centro de Documentação e Informação – CEDI, da Câmara dos Deputados, em Brasília. Por meio deste mesmo Centro foram consultados os registros históricos das discussões da Carta Política de 1988, no período da Assembleia Nacional Constituinte. Essa investigação foi complementada por exame da obra daquela Casa Legislativa (Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte, 2009), e ainda, pelas reportagens disponibilizadas pela Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF). Os instrumentos legais citados no decorrer do trabalho foram consultados no portal eletrônico da Presidência da República e do Senado Federal. As normas baixadas no período do Império foram conhecidas a partir de informativo de legislação do Palácio do Planalto, conferidas na biblioteca do Supremo Tribunal Federal e no portal de legislação do Senado Federal. Os dados referentes à compreensão dos limites do Brasil com os países estrangeiros e o acesso à literatura sobre fronteira foram obtidos junto à Primeira Comissão Brasileira Demarcadora de Limites (PCDL), sediada em Belém, no estado do Pará.

Na análise dos instrumentos normativos adotados pelo Brasil, exercitou-se uma abertura interdisciplinar na interpretação da produção das normas jurídicas, buscando um diálogo

com outro campo de elaboração intelectual (CASTRO, 2009, p. 23), no caso a Ciência Política, e evitando “uma visão retalhada e incompleta do mundo” (SANTOS, 2007, p. 51), haja vista que “a interdisciplinaridade não resulta diretamente da complementaridade da realidade em si, mas da complementaridade dos objetos de conhecimento dessa realidade” (PIMENTA, 2003, p. 6 e 16).

A redação do presente trabalho seguiu o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, objeto do Decreto nº 6.583, de 29 de setembro de 2008, que fixa a coexistência da norma ortográfica atualmente em vigor e a nova norma, no período de transição de 1º de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2012. Preservou-se a ortografia de fontes bibliográficas citadas.

Capítulo 1 - As diferentes perspectivas do Estado

O ponto de partida do modelo teórico aqui utilizado é a proposição de que é possível identificar três diferentes perspectivas de estudo do Estado - a pluralista, a organizacional e a de classes sociais - cada qual com seu próprio nível de análise: indivíduos, organizações ou sociedades⁵. Cada uma delas tem poderes e limitações⁶ para o entendimento do Estado.

Cada perspectiva focaliza um patamar primário de análise por meio do qual o poder opera. Embora cada perspectiva teórica reconheça empiricamente as organizações, inclusive o Estado como uma organização, a análise deste, no nível organizacional, somente interessa à perspectiva organizacional. Neste caso, o poder é estrutural e é visto como forma de dominação entre organizações⁷.

Sob perspectiva organizacional, utilizada no presente estudo, o campo de investigação são as redes organizacionais, consideradas partes integrantes do Estado e, nesse sentido, foca, no campo empírico, as estruturas dessas organizações e a forma como as elites expressam o seu domínio⁸. Neste trabalho, o método utilizado advém do nível particular de análise das organizações que integram o Executivo.

Considera-se elite organizacional um indivíduo ou um grupo de burocratas de alto escalão, que atuam com destaque na estrutura do Estado, mobilizando a rede interorganizacional

⁵ O referencial teórico adotado neste trabalho vê o Estado composto de “redes organizacionais, que são estruturas que se diferenciam na sua capacidade de controlar os recursos internos e externos, tais como fundos, pessoal e suporte político” (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 1 e 6).

⁶ A identificação dessas distintas perspectivas varia na literatura de Ciências Sociais: a teoria de classe é também conhecida como marxismo, a organizacional, como teoria da elite ou elitismo, e a pluralista, como funcionalismo ou pluralismo (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 3).

⁷ Idem, p. 3.

⁸ Idem, op. cit., p. 5.

para atender aos seus interesses. Essa elite burocrática configura as organizações por meio de decisões estratégicas manejando recursos de poder⁹.

1.1. A perspectiva e o método organizacional

De acordo com a perspectiva organizacional, apesar do processo de centralização burocrática que dominou todo desenvolvimento do Estado nas sociedades modernas “poderosas organizações e interesses irracionais fragmentam o Estado” (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 9).

Segundo esta perspectiva, as causas dominantes são procuradas em estruturas de variantes significativas. No método de análise da perspectiva organizacional, a localização dessas causas dominantes ocorre a partir de duas maneiras de ver o mundo, denominadas “variantes”, são elas: a variante funcional e a variante política.

Na primeira, “as organizações são tratadas como sistemas determinados pela tecnologia, tarefas e ambiente”. Essa variante sustenta que os atributos organizacionais levam a maior ou menor resultados, que podem ser medidos. Segundo a variante política, adotada neste trabalho, “informantes-chave são usados para localizar ou identificar as decisões estratégicas tomadas por elites que formataram decisivamente as estruturas das organizações onde elas exercem o controle”. Segundo os autores,

as estruturas organizacionais, inclusive o Estado, refletem as condições históricas da sua origem e essas estruturas não se adaptam automaticamente à mudança das condições [...]. Além disso, as elites organizacionais tomam decisões estratégicas para levantar questões específicas para mobilizar constituintes ou intervir de forma própria em operações de organizações privadas, que não são mecanicamente determinadas por tarefas, tecnologia ou ambiente do Estado [...]. As histórias organizacionais e as decisões estratégicas das elites são de extraordinária importância¹⁰.

⁹ As elites organizacionais que manejaram recursos de poder e expressaram o seu domínio na abordagem da faixa de fronteira, ao longo do tempo, encontram-se relacionadas no Anexo-A.

¹⁰ Idem, op. cit., p. 22-23.

Cada perspectiva possui sua própria interpretação sobre qual a dimensão central da sociedade: cultural (pluralista), política (organizacional) e econômica (de classe). A dimensão política da sociedade é central para a perspectiva organizacional na medida em que ela permite focar as relações de poder dentro e entre redes organizacionais e as elites que as comandam; e examinar “alianças relativamente permanentes para mobilizar recursos com vistas a atingir certos objetivos, que acabam preservando a própria aliança”. Essa perspectiva também salienta “a justaposição de relações políticas por meio de autoridades legais e de recursos organizacionais”¹¹.

O aspecto chave da perspectiva organizacional é o burocrático. Apresento, a seguir, o modelo de análise da perspectiva organizacional, o qual ilustra o foco da investigação deste trabalho e oferece os elementos que facilitarão a compreensão do comportamento das elites organizacionais do Executivo federal e sua interferência na abordagem da faixa de fronteira brasileira¹²:

Quadro 1: Síntese teórica a partir de “Table 2 – Theoretical perspectives and elements of a mode of inquiry”

Modelo de análise na perspectiva organizacional	
Elementos do modo de investigação	Campo de domínio
Nível de análise	Organizacional
Visão de mundo Relações políticas (variante política)	Conflitos organizacionais
Método	Localização das causas dominantes dentro das estruturas organizacionais
Dimensão chave da sociedade	Poder (político)
Relação entre Estado e sociedade	Interorganizacional, regido pela autoridade e pelo conflito
Aspecto chave do Estado	Burocrático

Fonte: ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 16 (elaboração própria)

1.2. A fragmentação do Estado

Existem dois tipos de fragmentação: a vertical, que pode ser ilustrada pela “descentralização e recentralização de dois órgãos ou duas agências federais”; e a horizontal, que

¹¹ Idem, op. cit, p. 25.

¹² Idem, op. cit., p. 16.

é observada “na divisão entre Executivo, departamento e programas, dentro do governo federal”¹³.

A burocracia do Estado reflete complexidades internas e uma vez criado um departamento, suas práticas organizacionais tendem a ser racionalizadas; o que o conduz em direção à autonomia. O resultado é a “tendência para a fragmentação em todos os aspectos da burocracia estatal” (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 209).

Este trabalho explora a fragmentação horizontal do Estado, que é analisado como uma complexa estrutura, cuja unidade é parte de um contexto organizacional, dentro do qual outras unidades operam¹⁴. Contesta-se o pressuposto de que as organizações são instâncias homogêneas de tomada de decisão.

A fragmentação burocrática evidencia o caráter não monolítico do Estado. Como cada unidade organizacional dentro do Estado opera com diferentes estratégias para racionalizar as decisões em seu nível de atuação, o resultado é um complexo sistema de políticas burocráticas, que não necessariamente expressam uma racionalidade para todo o conjunto do Estado (PADGETT, 1981, p. 80 apud ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 217).

Os departamentos do Estado tendem à racionalização de suas práticas por meio da criação de outras unidades burocráticas que, por sua vez, também racionalizam seus atos internos, alcançando certo nível de autonomia em suas atividades.

É por meio da fragmentação que as elites organizacionais se estruturam e conduzem os assuntos de seu interesse no Estado. O nível de autonomia e de racionalidade burocrática tende a provocar os resultados desejados pelas elites organizacionais dentro do Executivo federal.

¹³ Idem, op. cit., p. 209.

¹⁴ Idem, op. cit., p. 215-216.

Neste trabalho o Estado é visto como um sistema burocrático fragmentado, relativamente autônomo, com sua própria dinâmica interna, envolvendo diversas elites capazes de mobilizar diferentes recursos organizacionais.

1.3. O processo organizacional e o papel das organizações

Para compreender como as organizações operam e externam seus interesses, este trabalho recorre às proposições de ALLISON e ZELIKOW (1962), segundo os quais há três modelos teóricos de onde é possível derivar diferentes previsões: o modelo racional, o organizacional e o da política burocrática.

No primeiro dos modelos (“Model I - Rational Choice Model”), os analistas tentam “compreender os acontecimentos como atos mais ou menos intencionais de governos nacionais unificados” e “o objetivo da explicação é demonstrar como a nação ou o governo escolheria a ação em questão, dado um problema estratégico” (ALLISON, 1969, p. 690).

Já o modelo do processo organizacional (“Model II - Organizational Process Model”), propõe que “o que o Modelo I categoriza como ‘atos’ e ‘escolhas’ são, entretanto, ‘outputs’ do funcionamento das grandes organizações de acordo com certos padrões regulares de comportamento”(ALLISON, 1969, p. 690).

Segundo o Modelo II, “as decisões se caracterizam menos como escolhas racionais deliberadas e mais como resultados de organizações, funcionando com base em rotinas, padrões e processos organizacionais”. São características desse modelo:

- (i) envolve rotinas, procedimentos e programas padronizados; (ii) a adaptação organizacional é capaz de produzir alterações na estrutura, nas rotinas e nas decisões; e (iii) os líderes da organização podem influenciar as decisões, porém dentro dos limites estabelecidos pelos processos organizacionais” (SCHWENK, 1988 apud BIN; CASTOR, 2007, p. 40).

O terceiro modelo (“Model III - Bureaucratic Politics Model”) centra-se na política interna de um governo, onde os acontecimentos são entendidos, não como escolhas, nem como “outputs” organizacionais, mas como resultados (“outcomes”) de vários jogos de barganha entre atores hierarquicamente organizados no governo nacional. Este modelo explora “as percepções, as motivações, os cargos, o poder e as manobras dos principais jogadores de onde o resultado emergiu”, o que o difere dos outros dois modelos (ALLISON, 1969, p. 690).

Os “resultados” que estes três modelos tentam explicar são essencialmente as ações dos governos nacionais, ou seja, a soma das atividades de todos os atores relevantes que compõem um governo cujas ações importam para análise de um problema (ALLISON, 2009, p. 690).

Tanto a perspectiva organizacional identificada por Alford e Friedland quanto o Modelo do Processo Organizacional descrito por Allison e Zelikow podem ser pensados à luz do debate neoinstitucionalista. Apesar das críticas, o neoinstitucionalismo contribuiu decisivamente para a análise política ao resgatar o papel das instituições – normas formais, informais, e organizações - na produção dos resultados sociais e políticos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193-194).

O neoinstitucionalismo minimiza “a dependência do Estado politicamente organizado com relação à sociedade em favor de uma interdependência entre instituições sociais e políticas, relativamente autônomas” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 126-127).

Segundo essa corrente teórica, “se o comportamento individual no interior de uma estrutura política é guiado pelas regras, então é possível imaginar que a experiência histórica acumula-se ao longo de gerações de experiências individuais”. A informação sobre tais experiências estaria codificada nas regras institucionais (MARCH; OLSEN, 2008, p. 130).

A proposição de que as instituições acumulam experiência histórica por meio do aprendizado, é fundamental neste trabalho, pois leva à compreensão de que a complexidade institucional dos Estados modernos advém de “um enlaçamento bastante complexo entre instituições, indivíduos e eventos” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 128). Os resultados e as interferências das experiências passadas, segundo essa perspectiva teórica, encontram-se armazenados “em procedimentos padronizados, em regras profissionais e nas elementares regras de bolso da pessoa prática” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 136)

Para o neoinstitucionalismo, um exame teórico mais abrangente da ordem normativa deve considerar as relações entre as normas, os significados de ambiguidade e de inconsistência nessas normas e “a trajetória temporal da transformação de estruturas normativas” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 134). Considerando essa visão teórica, este trabalho observará a experiência histórica de condução da política de segurança e de defesa nacional e como esse conhecimento especializado foi um recurso de poder manejado pelas elites organizacionais no sentido de manter os seus interesses na faixa de fronteira do país.

Este capítulo oferece as bases da investigação sobre a fragmentação do Estado. Segundo a perspectiva organizacional, o Estado é fragmentado entre organizações cujas elites tomaram decisões estratégicas na sua configuração. As estruturas organizacionais moldadas por suas elites refletem as circunstâncias históricas de sua criação e não se adaptam rapidamente para acompanhar as mudanças dos padrões de comportamento que foram consolidados ao longo do tempo. Esta perspectiva teórica enfatiza a observação: (i) da vinculação da história organizacional e das decisões estratégicas das elites organizacionais na configuração das organizações; e (ii) das unidades internas, que tendem a racionalizar suas decisões, buscando autonomia dentro do

Executivo. O modelo do processo organizacional enfatiza a ideia de que os “atos” e “escolhas” das organizações são resultados de seus padrões regulares de comportamento, os quais envolvem rotinas e procedimentos padronizados. Essa visão auxilia na identificação das elites frente ao objeto empírico, a partir de duas variáveis importantes: (i) a permanência histórica e (ii) os recursos de poder. O neoinstitucionalismo unifica e complementa as duas abordagens acima descritas ao apontar as organizações governamentais como atores políticos que acumulam experiência histórica, a qual é codificada no interior da estrutura organizacional.

Este é o referencial teórico a partir do qual foram levantadas as hipóteses que orientam a análise empírica. A primeira delas sustenta que o comportamento das elites organizacionais que atuam no Executivo federal e lidam com a faixa de fronteira, influencia a abordagem predominante sobre essa faixa, em virtude de suas práticas organizacionais. A capacidade de exercer influência sobre essa abordagem está diretamente relacionada à permanência histórica e aos recursos de poder das organizações: quanto maior for a permanência histórica e quanto mais amplos ou significativos forem os recursos de poder, maior será a influência de uma organização sobre a abordagem da faixa de fronteira do Brasil.

A segunda hipótese é que a abordagem dominante quanto à faixa de fronteira expressa o nível de racionalidade e autonomia burocrática da elite organizacional com práticas nessa região do país.

Capítulo 2 - Discriminação Conceitual: faixa de fronteira, zona de fronteira, limite e fronteira

A revisão da literatura sobre fronteiras no Brasil permite constatar uma equivocada utilização, em estudos acadêmicos, de forma indiscriminada, da expressão “faixa de fronteira”, quando se pretende discutir fronteira, limite e zona de fronteira. Ao discutir a abordagem da faixa de fronteira, este trabalho procura contribuir para o aumento da capacidade discriminatória dos conceitos de limite, fronteira e zona de fronteira, elucidando as características específicas de cada um deles.

2.1. Faixa de fronteira

A faixa de fronteira é a área legalmente estabelecida pelo Estado para direcionar um tratamento político diferenciado em relação ao restante do país. Na América Latina, esta faixa, quando adotada, varia de dimensão conforme a sua natureza.

O Brasil, por exemplo, delimita uma faixa de fronteira de até 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres e a considera como fundamental para defesa do território nacional. Ao mesmo tempo, reconhece uma faixa de fronteira de 20 (vinte) quilômetros para identificação de localidades fronteiriças vinculadas ao Uruguai para fins de direcionamento de benefício à comunidade fronteiriça¹⁵.

¹⁵ O Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, de 21 de agosto de 2002, promulgado no Brasil por meio do Decreto nº 5.105, de 14 de junho de 2004, reconhece uma faixa de até 20 (vinte) quilômetros para identificação de localidades fronteiriças vinculadas para ambos os países concederem permissão para: a) residência na localidade vizinha, situada no território da outra Parte, à qual fica vinculada na forma deste Acordo; b) exercício de trabalho, ofício ou profissão, com as conseqüentes obrigações e direitos previdenciários deles decorrentes; c) freqüência a estabelecimentos de ensino públicos ou privados. O referido acordo foi promulgado no Uruguai por meio da Lei nº 17.659, de 19 de junho de 2003. Fonte: <http://frontera.mides.gub.uy/innovaportal/file/5098/1/acuerdo_argentina-brasil.pdf> Acesso em: 9/10/2011.

O Peru delimita uma faixa de fronteira de 50 (cinquenta) quilômetros para fins de segurança e firmou acordo com o Brasil, em 2002, no sentido de reconhecer uma zona de integração fronteiriça (ZIF), com vistas ao desenvolvimento regional. Na versão que tramita na Presidência da República, não há dimensão exata dessa ZIF e sim uma divisão espacial mediante a identificação de três setores: norte, sul e central¹⁶. Entretanto, em versões anteriores ao referido acordo, atrelava-se a dimensão da ZIF àquelas referentes às respectivas faixas de fronteira dos Estados-parte¹⁷.

A Colômbia reconhece uma “zona de frontera” e a Venezuela uma “franja de seguridad”, mas não delimitam uma largura específica que possa ser reconhecida como uma “faixa” de fronteira, nos moldes estabelecidos pela Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai.

¹⁶ De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 307 – DAI/DAM III/CGDL/AFEPA/MRE/MJ/MD/MF/MAPA/MIN-PAIN-BRAS-PERU, assinado em 24/06/2011, pelo então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, e pelo seu homólogo, o Ministro José Antonio García Belaunde, e encaminhado à Presidenta Dilma Rousseff, o “Acordo conferirá base legal para todos os organismos envolvidos com o processo de integração fronteiriça entre Brasil e Peru. Seu objetivo é promover a integração econômica, comercial e social da região fronteiriça Brasil-Peru, por meio de Planos Operativos elaborados em função das características, potencialidades e necessidades particulares de cada setor da ZIF Brasil-Peru”. A ZIF proposta está dividida em três setores, com identificação das áreas territoriais abrangidas em cada um dos países: (1) Norte (Brasil): Amaturá, Atalaia do Norte, Benjamin Constant, Jutai, Santo Antonio do Ica, São Paulo de Olivença, Tabatinga e Tonantins (Estado do Amazonas), tendo como núcleo administrativo para a integração a cidade de Benjamin Constant; e Peru: as Províncias de Ramón Castilla e Requena (Departamento de Loreto); e os Distritos de Fernando Lores, Indiana e as Amazonas, Distritos da Província de Maynas (Departamento de Loreto); tendo como núcleo administrativo para a integração a cidade de Iquitos; (2) Central (Brasil): Cruzeiro do Sul, Feijó, Jordão, Mancio Lima, Manoel Urbano, Marechal Taumaturgo, Porto Walter, Rodrigues Alves, Santa Rosa do Purus, Tauaracá (Estado do Acre); Envira, Guajará, Ipixuna (Estado do Amazonas), tendo como núcleo administrativo para a integração a cidade de Cruzeiro do Sul; e Peru: o Departamento de Ucayali, tendo como núcleo administrativo para a integração a cidade de Pucallpa; e Sul (Brasil): Acrelândia, Assis-Brasil, Brasiléia, Bujari, Capixaba, Epitaciolândia, Plácido de Castro, Rio Branco, Senado Guiomard, Sena Madureira, Xapuri, Porto Acre (Estado do Acre); Boca do Acre, Canutama, Lábrea e Pauini (Estado do Amazonas); tendo como núcleo administrativo para a integração a cidade de Rio Branco; e Peru: o Departamento de Madre de Dios; a Província de Quispicanchi (Departamento de Cusco); e as províncias de Carabaya e Azángaro (Departamento de Puno); tendo como núcleo administrativo para a integração a cidade de Puerto Maldonado. Essas áreas abrangem mais que as respectivas faixas de fronteira de cada um dos países.

¹⁷ Entrevista com servidor da carreira diplomática do Itamaraty em 10/10/2011, Brasília-DF.

As Cartas Políticas do Chile, Guianas e Suriname não fazem menção sobre uma dimensão específica de faixa de fronteira ou reconhecimento de uma zona de fronteira¹⁸.

A Constituição da Argentina não reconhece uma faixa de fronteira em seu texto constitucional, mas delega ao Congresso o tratamento do tema “seguridad de las fronteras”¹⁹. A Argentina define uma zona de fronteira e uma zona de segurança de fronteiras desde 1944 por meio de normas infraconstitucionais²⁰. O tratamento normativo, cujo detalhamento se dá através de descrição cartográfica das zonas de segurança de fronteiras, foi revisto em 1994 e em 2007. Diferentemente de outros países da América Latina, a “zona de seguridad” definida pela Argentina não é uma “faixa” de profundidade similar para todo o perímetro da fronteira, uma vez que é definida considerando-se as rodovias, as populações e os acidentes geográficos da localidade²¹.

Apresento, a seguir, os países que definem uma faixa de fronteira e aqueles que reconhecem uma delimitação fronteiriça sem dimensão específica:

¹⁸ A Guiana Francesa é uma região da França em igualdade com as demais daquele país, sendo considerada o único território da União Européia (UE) na América Latina. Nesse sentido, o estudo sobre uma faixa de fronteira remete às discussões existentes na Europa sobre “cross-border”, o qual não é objeto do presente trabalho, mas é um tema que tem sido debatido na UE em momentos recentes e que merece um adequado estudo comparativo. As discussões institucionalmente consideradas pela Comunidade Européia ocorrem no evento anual denominado “Open Days”, em Bruxelas, Bélgica. O “9th. European Week of Regions and Cities” ocorreu no período de 10 a 13/10/2011, cujas informações encontram-se disponíveis em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2011/index.cfm>Acesso: 14/10/2011.

¹⁹ Art. 75 (16) da Constituição Argentina de 1994.

²⁰ Decreto-Ley nº 15.385, de 1944.

²¹ O Decreto nº 887, de 1994, que estabelece os limites das zonas de segurança de fronteiras em todo o território argentino, foi alterado em parte pelo Decreto nº 1648, de 2007, o qual modifica os limites das zonas de segurança de fronteiras correspondentes às Províncias de Neuquén, de Rio Negro, de Chubut e de Santa Cruz.

Quadro 2: Compilação sobre faixas de fronteira e delimitações fronteiriças na América Latina

Faixas de fronteira e delimitações fronteiriças na América Latina²²				
País	Caracterização	Delimitação	Fator (es)	Fonte
Argentina	Zona de Frontera e Zona de Seguridad de Fronteras	Variável (cartografia)	Segurança	Decreto nº 887, de 1994, modificado pelo Decreto nº 1.648, de 2007
Bolívia	Zona de Seguridad fronteriza	50 km	Segurança	Art. 262, da Constituição de 1967, reformada em 1994
Brasil	Faixa de Fronteira e Zona de Integração Fronteiriça	150 km 20 km	Defesa e sócio-econômico	Art. 20, §2º, da Constituição de 1988 Decreto nº 5.105, de 14 de junho de 2004
Chile	-	-	-	Constituição de 1980, reformada em 2005
Colômbia	Zonas de Frontera	Sem indicação de largura	Sócio-econômico	Art. 289 e 337, da Constituição de 1991, reformada em 1997
Equador	Franja fronteriza	40 km	Sócio-econômico	Art. 249, da Constituição de 2008
Guiana	-	-	-	Constituição de 1980, reformada em 1996
Guiana Francesa	-	-	-	Constituição francesa de 1958
Paraguai	Zona de seguridad fronteriza	50 km	Segurança	Ley nº 2.532, de 17 de fevereiro de 2005 Decreto nº 7.525, de 26 de outubro de 2011
Peru	Delimitação geográfica sem uso de terminologia específica	50 km	Segurança e sócio-econômico	Art. 71, da Constituição de 1993
Suriname	-	-		Constituição de 1987, reformada em 1992
Uruguai	Faja	20 km	Sócio-econômico	Lei nº 26.523, de 27 de outubro de 2007
Venezuela	Zona de Seguridad	Sem indicação de largura	Segurança	Art. 327, da Constituição de 1999

Fonte: Elaboração própria

Conforme se pode observar, seis países da América Latina delimitam uma “faixa” de fronteira (Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai). Porém, não há uniformidade na

²² As consultas sobre faixa de fronteira e zonas de fronteira em Constituições estrangeiras foram realizadas no banco de dados “Political Database of the Americas”: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/constudies.html>> Acesso: 11/10/2011.

definição estabelecida em instrumentos normativos e tampouco há um padrão de delimitação dessa faixa. No entanto, quando esta se mostra presente, nota-se que a definição mais utilizada possui natureza de segurança nacional.

2.2. Zona de fronteira e faixa de fronteira

A faixa de fronteira poderá ou não coincidir com a região de fronteira que é a área no interior da qual os fluxos transfronteiriços acarretam efeitos concentrados. “A soma das regiões de fronteira de dois ou mais Estados limítrofes” é o que se considera como zona de fronteira, conforme se observa na Figura 1 (STEIMAN, 2002, p. 3)²³.

Entretanto, na investigação realizada sobre o tema redes e fluxos fronteiriços, chegou-se a afirmar que “a zona de fronteira seria composta pelas faixas de cada lado do limite internacional” (STEIMAN, 2002, p. 16). Ocorre que esse conceito, apresentado em trabalhos científicos anteriores, merece adequação, nesta oportunidade, uma vez que, enquanto as zonas de fronteiras são correntes entre os países com contato físico, a faixa de fronteira nem sempre é delimitada por eles. Por isso é pouco apropriado atrelar o conceito de zona de fronteira às faixas de fronteira de cada um dos lados do limite internacional. Um possível conceito para a zona de fronteira seria o de um espaço geográfico construído pelas próprias redes e fluxos fronteiriços, o qual pode variar conforme o efeito resultante do contato entre os países²⁴.

De fato, calcular os efeitos dos fluxos para delinear uma zona de fronteira, “é mais difícil de justificar em termos teóricos do que operacionais”. Segundo estudos de geografia

²³ No que se refere às redes e aos fluxos fronteiriços, e sua possível correlação com a faixa de fronteira, destaca-se o estudo de House das relações transfronteiriças entre México e Estados Unidos, onde foi desenvolvido um modelo para descrever os fluxos de bens, capitais e pessoas. Estes fluxos caracterizariam as zonas de fronteira (HOUSE, 1980 apud STEIMAN, 2002, p. 16).

²⁴ Segundo STEIMAN, “é impossível determinar a que distância ocorrem todos os efeitos decorrentes da presença do limite internacional, essa região sob efeito do limite político, com delimitação imprecisa seria a própria região de fronteira”. Entrevista em 8/12/2011.

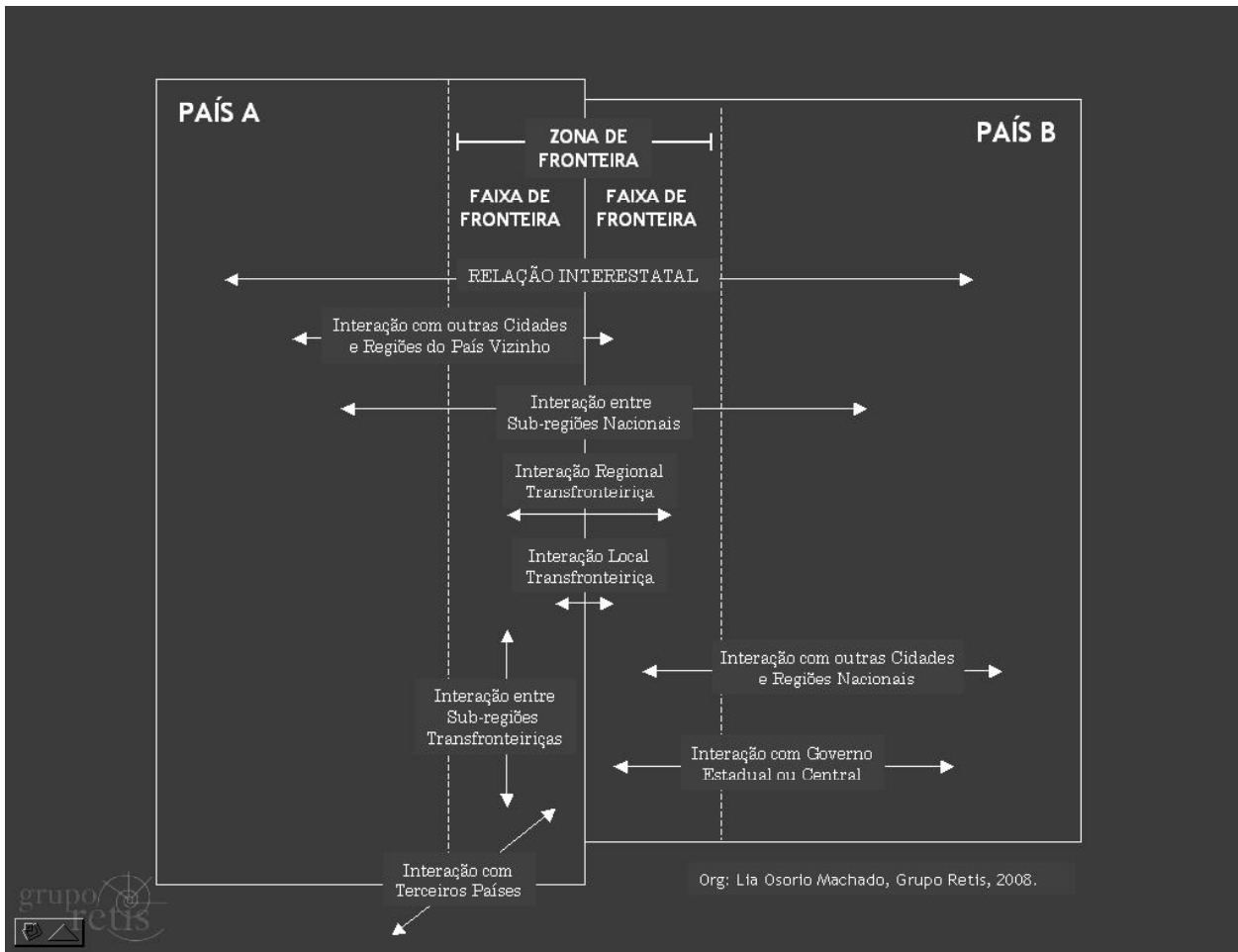
política, “a extensão desses efeitos teria uma gradação decrescente numa zona de distância indeterminada rumo ao interior de cada território” (STEIMAN, 2002, p. 16).

A afirmação de que a dificuldade de se determinar a distância dos efeitos das redes e fluxos fronteiriços traria “implicações práticas para a atuação do Estado em suas faixas de fronteira” (HOUSE, 1980 apud STEIMAN, 2002, p. 16) também não se mostra apropriada, uma vez que a faixa de fronteira é determinada por um agente estranho ao meio local, qual seja, o Estado. Dessa forma, atrelar a atuação do Estado na faixa de fronteira aos fluxos locais não implicaria em maior ou menor atenção do poder central. O estabelecimento da faixa de fronteira é uma variável independente por se tratar de uma delimitação em abstrato e também por ser um “locus” de atuação institucional. O conhecimento das redes e fluxos locais seria variável dependente, servindo como elemento informativo ao aperfeiçoamento da gestão na região.

A dificuldade de medição de uma zona de fronteira advém principalmente do fato de que os efeitos se expressam com forma e amplitude diferenciada no território, ocorrendo, às vezes, de forma conjugada, isolados, contínua ou descontinuamente (HOUSE, 1980 apud STEIMAN, 2002, p. 16).

Indica-se abaixo uma demonstração não apropriada de vinculação da zona de fronteira às faixas de fronteira paralela ao limite internacional:

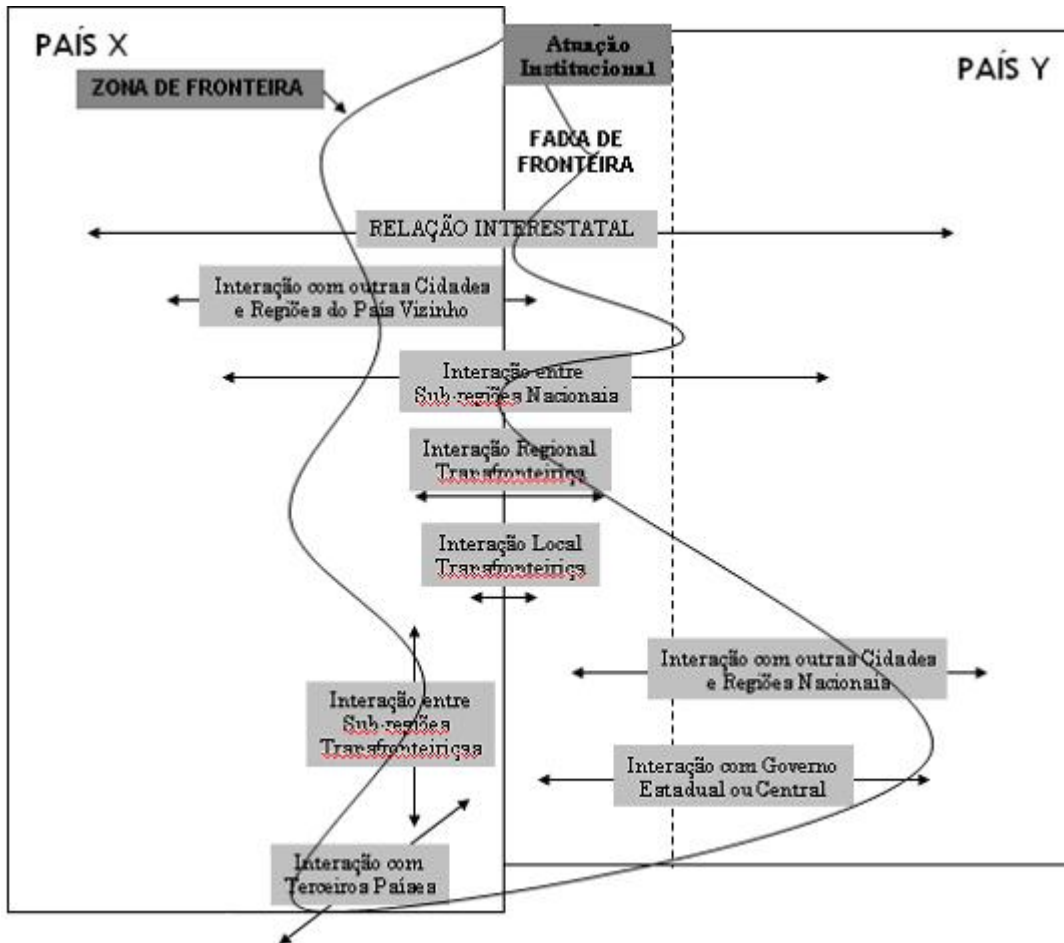
Figura 1: Interações interescales em zona de fronteira



Fonte: Grupo Retis (2010)

Na sequência, apresento uma ilustração um pouco mais criteriosa em relação à definição de uma zona de fronteira e de uma faixa de fronteira, a partir daquela adotada neste trabalho, onde esta faixa é compreendida como um conceito em abstrato e vinculado ao tratamento diferenciado da região em relação ao restante do país fixado pelo poder central e, nesse sentido, como área geográfica de atuação específica por diversas organizações governamentais:

Figura 2: Interações interescolares em faixa de fronteira



Fonte: Grupo Retis (2010) adaptada pela autora

Portanto, considerando que a zona de fronteira é o espaço geopolítico construído pelas interações locais e regionais, e que a faixa de fronteira tem o seu sentido a partir das interações nacionais, o conceito mais apropriado seria aquele que separa tais institutos. Enquanto

a faixa de fronteira constitui uma expressão “de jure”, associada aos limites territoriais do poder do Estado, o conceito de zona de fronteira aponta para um espaço de interação, uma paisagem específica, com espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, e por fluxos e interações transfronteiriças, cuja territorialização mais evoluída é a das cidades-gêmeas (OSÓRIO, 2005, p. 21).

2.3.Limite e fronteira

Há que se diferenciar, ainda, “limite” de “fronteira”.

O conceito de limite enseja uma conotação política na medida em que “encerra uma unidade política territorial, permitindo uma coesão interna”. Por outro lado, o limite entre dois países também está atrelado a um “conceito político jurídico de fortalecimento da soberania e do controle do exercício de poder sobre o território” (BENTANCOR, 2009, p. 15).

A fronteira, por sua vez, tem sua base epistemológica em “front”, ou seja, “frente, espaço de onde se projeta algo, e assim é pensada desde a idéia da expansão do Estado e não em seu fim”. Fronteira é algo que “se abre, indica um começo do Estado, sendo um projeto ao qual se abrem as estratégias para si mesmo”²⁵.

Enquanto o limite está atrelado, por sua natureza, à delimitação do poder do Estado; a fronteira “é uma área onde se superpõem as influências socioculturais e econômicas dos países limítrofes”. Este conceito está “associado a movimento, à área de difusão de múltiplos elementos, que podem ocorrer, tanto em razão do espaço físico, quanto da sociedade, com sua clara diferença espaço-temporal”²⁶.

Em outras palavras, haveria uma diferença básica entre fronteira e limite, vez que a fronteira é composta por duas partes de territórios fronteiriços de dois países, enquanto que a linha divisória ou limite é comum a ambos e é por eles politicamente demarcado.

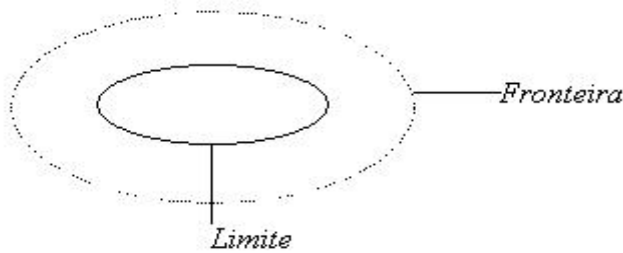
O conceito de limite é “fechado”, enquanto que o de fronteira é “aberto”, vez que tem sua base nas relações sociais, caracterizada por intercâmbios e interações que fogem ao controle do Estado. “A fronteira compreende o limite, é algo que está ali, mas não é a fronteira”²⁷, como pode se observar na figura a seguir:

²⁵ BENTANCOR, 2009, p. 15.

²⁶ Idem, p. 15-16.

²⁷ Idem, op. cit., p. 17.

Figura 3: Diferenciação entre limite de fronteira



Fonte: Elaboração própria

O quadro 3 apresenta os limites políticos definidos pelo Brasil, sendo 9.523 quilômetros delimitados por rios, canais e lagoas e 7.363 quilômetros por divisores de águas e linhas geodésicas:

Quadro 3: Limites políticos definidos pelo Brasil

	Rios e Canais (km)	Lagoas (km)	Geodésicas (km)	Div. de Águas	Total	Total de marcos
França (Guiana)	427			303	730	7
Suriname				593	593	60
Guiana	698			908	1606	134
Venezuela			90	2109	2199	2456
Colômbia	809		612	223	1644	128
Peru	2003		283	709	2995	86
Bolívia	2609	63	751		3423	426
Paraguai	929			437	1366	901
Argentina	1236			25	1261	260
Uruguai	610	139	57	263	1069	1174
Total	9321	202	1793	5570	16886	5632

Fonte: MRE/DAS-II (2010)

Na busca do significado de “fronteira”, destaca-se, ainda, o estudo de geografia realizado por CUISINER-RAYNAL (2001), segundo o qual existem cinco modelos de fronteiras conforme a sua permeabilidade, os quais possuem uma dinâmica territorial própria e, quando compreendidos, podem orientar a ação do Estado²⁸.

²⁸ CUISINER-RAYNAL, 2001, p. 213.

As cinco situações singulares, denominadas pelo autor de “cenários de fronteira”, são dotadas de arranjos dinâmicos conforme o segmento fronteiro: margem, zona-tampão, frente, sinapse e capilar.

O primeiro modelo de fronteira é o denominado “margem” (“marges”) e seria aquele em que os Estados não se dedicam a investir políticas públicas setoriais ou projetos de cooperação fronteiriços²⁹. Já o segundo modelo é a fronteira “marcha”, “degrau” ou “zona tampão” (“périphéries-tampons” ou “marges”), onde as populações fronteiriças mantêm relações esporádicas e atravessam a fronteira por pequenas trilhas³⁰. O terceiro tipo de segmento fronteiro é denominado “frente” (“fronts”) e corresponderia à ampla zona militar ao longo da fronteira que, embora ativa, permanece em menor grau frente às demarcações ultimadas pelos Estados^{31 32 33}. O quarto modelo é o da fronteira como “sinapse” (“synapes”), caracterizada pelo

²⁹ As estruturas sociais locais são muitas vezes baseadas na própria comunidade local e o comércio transfronteiro, embora possa ser fundamental, sofre sempre com o isolamento que ali predomina, considerando-se o contexto nacional-binacional (CUISINER-RAYNAL, 2001, p. 215). Um exemplo desse tipo de segmento fronteiro seria a fronteira de Santa Rosa do Purus, no Estado do Acre, com o departamento de Ucayalli, no Peru.

³⁰ No Brasil, um exemplo seria o da área compreendida pelo Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, nos estados do Amapá e Pará, criado pelo Decreto de 22 de agosto de 2002.

³¹ Neste tipo de fronteira, as relações bilaterais ou internacionais dominam as locais e a comunidade fronteiriça é engajada em um processo de defesa à integridade do território nacional. O país torna-se um espaço de referência “difícil” para a construção (ou consolidação) de um sentimento de nacionalidade, daí essa localidade de “front” ser apoiada e reforçada por destacamentos militares (DELER, 1995; FOUCHER, 1991 apud CUISINER-RAYNAL, 2001, p. 217). No Brasil, esse tipo de fronteira é característica na localidade de Vila Bittencourt, no estado do Amazonas, na fronteira do Brasil com a Colômbia. A comunidade ali localizada encontra-se isolada tanto da capital do estado, quanto da federal, cujo sentimento de pertencimento à nação brasileira é reforçada pela presença do 3º Pelotão Especial de Fronteira (3º PEF), subordinando ao 8º Batalhão Especial de Fronteira (8º BEF).

³² A Vila Bittencourt encontra-se situada na fronteira do Brasil com a Colômbia, possui infraestrutura modesta e o abastecimento da comunidade, com grande presença indígena, depende, em grande medida, da Força Aérea Brasileira (FAB). O acesso à vila se dá por meio de aviões da FAB ou barcos que atravessam o Rio Japurá. A Vila Bittencourt possui um posto de saúde, que se resume a uma sala nas dependências administrativas do Exército e um galpão comunitário. A educação realizada por meio do ensino à distância e é direcionada, basicamente, aos filhos dos militares ali residentes por dois anos. Segundo o Exército, o tempo mínimo de permanência em Grupo Especial, computado continuamente, para efeito de movimentação, é de 24 (vinte e quatro) meses (Portaria nº 70 - DGP, de 23 de março de 2010, publicada no BE nº 12/2010, de 26 de março de 2010). Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=48> Acesso em: 4/04/2011. Além do Exército, apenas a Polícia Federal mantém um funcionário na localidade. Fonte: Estudo de campo da autora em 30 de outubro de 2008.

³³ Há um esforço das Forças Armadas, em especial do Exército Brasileiro em manter um destacamento militar na Vila Bittencourt com sessenta e seis homens. Entrevista com representante do órgão de gestão de pessoas do Comando do Exército, Brasília, em 4 de abril de 2011.

alto grau de intercâmbio entre populações fronteiriças. Esse tipo de interação é apoiado pelos Estados contíguos, os quais constroem pontos de infraestrutura de conexão física. Por consequência, desenvolve-se apoio administrativo operacional especializado e criam-se regras para a dinâmica de fluxos de pessoas, especialmente àquelas que se dedicam à compra e venda de mercadorias (CUISINER-RAYNAL, 2001, p. 218)³⁴. O quinto cenário de fronteira é chamado “capilar” (“capillaires”) e é caracterizado pela dinâmica de troca entre as populações fronteiriças por meio de redes de comunicação (trilhas ou caminhos)³⁵.

Como visto, os tipos de fronteira variam conforme a sua permeabilidade e a localização geográfica e suas características interferem na maior ou menor presença de organizações na localidade. Depreende-se dos estudos realizados por CUISINER- RAYNAL que:

- (i) uma fronteira com baixo nível de permeabilidade, tende a ter menor representação do Estado;
- (ii) as organizações do Estado tenderiam a ser mais presentes nas fronteiras mais permeáveis, onde o fluxo comercial e populacional é maior. Entretanto, o aprofundamento do estudo nessa linha de investigação não é objeto do presente trabalho.

A maioria dos países da América Latina destaca a região da fronteira em seus instrumentos normativos. Nos casos em que o país delimita uma “faixa” de fronteira, nota-se a prevalência da abordagem de segurança nacional.

³⁴ Estas fronteiras são denominadas de "sinapses" pelo autor em virtude do sentido dado à sinapse na biologia. Sinapse é o nome dado à região de comunicação entre dois neurônios (neuro-neural) ou entre um neurônio e uma fibra muscular (neuro-muscular). Fonte:<<http://www.colegioweb.com.br/biblioteca/sinapse.html>> Acesso: 02/03/2011. Um exemplo desse tipo de fronteira seria a do Brasil com o Paraguai, na altura da Ponte da Amizade sob o Rio Paraná, localizada em Foz do Iguaçu, no Estado do Paraná, do lado brasileiro.

³⁵ O trapézio amazônico formado pelas cidades de Letícia, de Tabatinga, de Benjamin Constant e de Islândia seria um exemplo desse modelo, onde a interação e a integração fronteiriça ocorrem espontaneamente (CUISINER-RAYNAL, 2001, p. 219). Uma localidade que também pode ser considerada um exemplo desse quinto modelo é a fronteira Aceguá-Acegua, na fronteira do Brasil com o Uruguai.

Há diferenciação conceitual entre faixa de fronteira e zona de fronteira, e entre limite e fronteira. Cada conceito possui um debate próprio. Faixa de fronteira é a área legalmente estabelecida pelo Estado para direcionar um tratamento político diferenciado em relação ao restante do país; zona de fronteira é um espaço geográfico variável, construído pelas próprias redes e fluxos fronteiriços; limite encerra uma unidade política territorial e está atrelado à delimitação do poder do Estado e fronteira é uma área onde as influências socioculturais e econômicas dos países limítrofes se superpõem, e cujas relações sociais fogem do controle do Estado.

Capítulo 3 - As causas e as consequências da estrutura organizacional e política na faixa de fronteira: os recursos de poder do CDN, CSSN e CSN

Os motivos de a região da faixa de fronteira ser, ainda hoje, concebida, pela maioria dos políticos e dos burocratas, como uma área de segurança nacional, pode ser compreendida na observação da atuação das elites organizacionais (militares)³⁶ na condução da política de segurança nacional a partir da década de 1930.

De 1927 a 1988, a condução de determinados assuntos na faixa de fronteira esteve sob o controle do poder central, em virtude de o tema faixa de fronteira integrar a rotina de colegiados, compostos por altas autoridades do Executivo federal, encarregadas de ditar a política de segurança nacional. Esses colegiados foram permanentemente secretariados por elites organizacionais militares, cujas práticas organizacionais influenciaram decisivamente a abordagem da faixa de fronteira brasileira³⁷.

³⁶ Este trabalho trata da atuação das elites organizacionais na faixa de fronteira do Brasil, e, nesse sentido, ao abordar organizações militares, considera que “do conhecimento dos diversos aspectos que apresentam as instituições militares de um país resultam indicações úteis à boa compreensão de sua história e ao julgamento dos homens que presidem aos seus acontecimentos. Mas, para a compreensão das suas características, devem ser vistas tais instituições sempre no quadro histórico nacional e no da época da civilização em que se situem, considerando-se o que era possível fazer, face às necessidades. [...] A compreensão e o justo julgamento da razão de ser da eficiência ou não, do mecanismo militar nacional, reclama análise atenta das circunstâncias de cada momento histórico” (MAGALHÃES, 1998, p. 19-20). Assim, considera-se a influência do período das duas grandes guerras (1914 a 1918 e 1939 a 1945) um dado importante ao tratamento dos temas inerentes à defesa e à segurança pelos países da América Latina, em especial pelo Brasil.

³⁷ Nesta época, o Exército brasileiro seguia a doutrina militar francesa introduzida no país por meio da Missão Militar Francesa que orientou o modelo a ser seguido no período de 1919 a 1940; período a partir do qual, com a derrocada da França frente à Alemanha nazista, o modelo brasileiro passou a ser influenciado pela doutrina norteamericana. Entrevista com capitão do Exército em 16/11/2011. “A redação do contrato da Missão Militar Francesa não foi feliz. Pensara-se primeiro em lhe dar o papel de assistente, para submeter ao seu critério todas as decisões ou resoluções do comando antes de adotadas. Mas o termo assistente, para os franceses, pareceu inferior, pois em sua língua significa mais aprendiz ou coadjuvante que instrutor ou coisa equivalente, sendo substituído pelo de consultor. Desde então, ela ficou efetivamente à margem das atividades práticas, muito embora, mesmo assim, prestasse valiosos serviços” (MAGALHÃES, 1998, p. 329). “Uma das primeiras, mais lógicas e necessárias reformas promovidas por influência da Missão Militar Francesa foi a criação do Conselho de Segurança Nacional, surgido em 1927 com a denominação de Conselho de Defesa Nacional. Era um dos efeitos no mecanismo de reparação das nações para a guerra, do conflito de 1914, que teve caráter de guerra mundial, consequência da revolução científico-industrial. Fazia-se mister poder produzir o necessário à manutenção das forças militares, sem colapsos, e também ter a possibilidade de criar oportunamente meios de combate novos, com uma conveniente utilização do potencial das indústrias. Verificou-se que não somente os êxitos, bons ou maus, obtidos nos campos de batalha influíram no

O Estado brasileiro não se comportou como um conjunto rígido, indivisível, no tratamento da faixa de fronteira. Uma série de elites organizacionais se estruturou para conduzir os assuntos de seu interesse nessa região do país. Algumas elites com mais autonomia e recursos de poder que outras.

3.1.O Conselho de Defesa Nacional de 1927 e o Conselho Superior de Segurança Nacional: parâmetros estruturais

Foi a partir da criação do Conselho de Defesa Nacional (CDN), em 1927 durante o governo Washington Luís, que foram erguidas as bases organizacionais para a condução da política de defesa nacional, mas tarde, política de segurança nacional, pelo Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN) e pelo Conselho de Segurança Nacional (CSN) no Brasil³⁸. A estrutura organizacional do CDN de 1927, que incluía normas, rotinas e a distribuição de departamento e agências (unidades burocráticas) no âmbito do governo, foi replicada e aperfeiçoada, ao longo do tempo, e fez com que o CSSN e o CSN ocupassem uma posição de destaque no Executivo federal.

No período que intermediou a Constituição de 1891 e a de 1934, competia ao Congresso Nacional adotar o regime conveniente à segurança das fronteiras e pertencia à União a

entusiasmo, confiança ou desânimo de toda a nação, mas ser o estado de ânimo do interior do país e as atividades aí desenvolvidas, condicionantes da capacidade de combater os exércitos. Em suma, não se tratava mais desde então de mobilização militar e sim de mobilização nacional. Este fenômeno se amplia com o segundo conflito mundial, que desenvolveu a preparação moral e criou o preparo da mobilização científica” (MAGALHÃES, 1998, p. 331). “De um modo geral, a Missão Militar Francesa promoveu a reestruturação de todo o mecanismo geral do Exército, incluídos necessariamente os órgãos dos serviços, cuja reestruturação de sua existência em tempo de paz, tomou por base a melhor preparação possível para o desempenho do seu papel em caso de guerra, através do mecanismo da mobilização” (MAGALHÃES, 1998, p. 339).

³⁸ Até onde foi possível investigar, não há um documento específico intitulado “Política de Segurança Nacional”. Essa política foi expressa, ao longo do tempo, por meio de instrumentos legais baixados pelas elites organizacionais vinculadas a esse assunto. Nesse sentido, ver Anexo – B. A política de defesa nacional, por sua vez, passou a deter texto próprio, somente a partir de 2005. Por meio da Lei do Serviço Militar (Lei nº 4.375, de 1964, regulamentada pelo Decreto nº 57.657, de 1966) é possível verificar alguns elementos que, mas tarde, foram incorporados à política de defesa nacional. Em 1996, foi elaborado um documento relativo à defesa nacional, que não foi entendido à época como uma política; embora esteja assim intitulado em sítio da Presidência da República. Este documento encontra-se disponível em <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm>. Acesso: 16/11/2011. Entrevista com militar da reserva lotado no Ministério da Defesa em 16/11/2011 e da ativa no GSI/PR em 17/11/2011.

porção do território indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais³⁹.

O CDN de 1927 tinha a função consultiva e a responsabilidade de estudo e coordenação de informações de todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da pátria⁴⁰. Nesta época, os assuntos referentes à fronteira seguiam a diretriz, ainda, da lei imperial de 1850, especialmente em relação à ocupação dessa região do país⁴¹.

O CDN de 1927 era composto permanentemente pelo Presidente da República, Ministro da Guerra, Ministro da Marinha, Ministro da Fazenda, Ministro da Viação, Ministro da Agricultura, Ministro do Interior, Ministro do Exterior, Chefe do Estado Maior do Exército, Chefe do Estado Maior da Armada; e, eventualmente por quaisquer outras autoridades especialmente convocadas pelo Presidente da República; presidentes ou agentes executivos de sociedades, sindicatos, diretores de empresas ou firmas, convidados pelo Presidente da República. Este conselho, pela sua representação, era um órgão bastante aberto e híbrido, ou seja, congregava autoridades civis e militares. Entretanto, todos os papéis, arquivo, e demais objetos

³⁹ Art. 34 e 64, da Constituição de 1891.

⁴⁰ O CDN foi instituído por meio do Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927. Esse conselho teria sido criado pelo referido decreto em virtude de “embarços das disposições constitucionais de 1891” e, por esse motivo, não teria tido uma estrutura organizacional apta a um pleno rendimento (MAGALHÃES, 1998, p. 331). “Após a revolução de 1930 foi possível dar-lhe um arranjo suficiente, que a Constituição de 1934 incorporou quanto ao essencial. [...]. O primeiro erro cometido foi o [de] se ter dado, contra o proposto pelo Estado-Maior do Exército, [...] ao chefe da Casa Militar [Gabinete Militar] da Presidência, o encargo de Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional, confundindo-se um cargo político, com um eminentemente técnico, o que evidencia quanto os influentes, nas deliberações governamentais, ignoravam o assunto. Após, surgiram falhas daí derivadas, tornando dia a dia mais complexo esse mecanismo central, sem nenhuma meditação sobre as condicionantes de sua eficácia efetiva” (MAGALHÃES, 1998, p. 331-332). “Em tais condições esse órgão novo que poderia ter exercido formidável influência no mecanismo da ordem nacional, geratriz de um real progresso ficou de fato inerte e até mesmo, sob certos pontos de vista, negativo (MAGALHÃES, 1998, p. 332). Embora essa citação literária seja importante para demonstrar o surgimento do Conselho de Segurança Nacional (CSN) sob a configuração das elites militares da época, há equívoco em seu texto, na medida em que indica “Casa Militar” quando, pelo período histórico relatado, seria “Gabinete Militar.

⁴¹ Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.

do CDN ficavam sob a guarda e responsabilidade do Estado-Maior do Exército. As reuniões eram secretariadas por dois oficiais superiores desse Estado-Maior ou da Armada⁴².

Nesse mesmo ano de 1934, uma reestruturação do CDN reconheceu o colegiado como um órgão de articulação superior sobre questões relativas à defesa nacional, cabendo-lhe, principalmente, resolver as questões que interessassem ou exigissem a ação de mais de um ministério. O CDN passou a ser constituído, sob o comando do Presidente da República, por todos os Ministros de Estado, os Chefes do Estado-Maior do Exército e da Armada, pelos generais e almirantes designados para exercer certos comandos e cargos importantes em tempo de guerra. A partir dessa reestruturação, o conselho, ainda que reunisse ministros civis, se tornou mais militarizado e deixou de contar com a participação da sociedade, prevista na moldura inicial de 1927⁴³.

O CDN contava com os seguintes órgãos especiais:

- Comissão de Estudos da Defesa Nacional;
- Secretaria Geral da Defesa Nacional; e
- Seções da Defesa Nacional (uma em cada ministério).

Esta estrutura organizacional foi replicada nos colegiados posteriores e possibilitou o empoderamento dessas organizações e de suas respectivas unidades burocráticas dentro do Executivo federal na condução das diretrizes políticas de defesa nacional e segurança nacional.

Nota-se que, ao mesmo tempo em que se regravam algumas atividades na região de fronteira, o CDN instituiu unidades burocráticas em cada ministério integrante da estrutura de governo para conduzir o entendimento sobre as questões de defesa nacional, a que estava responsabilizado no âmbito do Executivo federal. Essa distribuição de unidades organizacionais

⁴² Arts. 7º e 8º, do Decreto nº 17.999, de 1927.

⁴³ Art. 2º, do Decreto nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934.

dentro do Executivo evidencia a fragmentação do Estado na condução da política de governo da época. A centralidade da condução dessa política pelo CDN e seu respectivo secretariado, indica uma tendência à autonomia dessas elites organizacionais na tomada de decisões em questões de defesa nacional.

A decisão estratégica de fazer as unidades burocráticas do CDN se incorporarem às demais estruturas de governo foi tomada durante o governo provisório de Getúlio Vargas (instituído em 11 de novembro de 1930), e acompanhada pelos membros do CDN.⁴⁴ É o início da evidência da fragmentação do Estado e da autonomia de algumas elites organizacionais na condução da política de defesa nacional. Essa manobra política fez com que as questões referentes à defesa do território nacional entrassem na agenda de todos os ministérios da época. A partir da estruturação dessas unidades burocráticas dentro dos ministérios, as elites do CDN passaram a contar com uma grande capilaridade administrativa que facilitou, sobremaneira, a introdução, de forma paulatina e constante, do pensamento político de defesa nacional em todo o Executivo federal.

Outro fator que contribuiu na difusão dos interesses das elites organizacionais do CDN foi a decisão de atribuir a função de apoio técnico e administrativo, desse colegiado, ao Chefe do Estado-Maior da Presidência da República, fazendo-o ocupar o cargo de Secretário-Geral da Defesa Nacional, à época um coronel do exército⁴⁵.

⁴⁴ Os membros do CDN eram: Francisco Antunes Maciel (Ministro da Justiça e Negócios Interiores), Protógenes Guimarães (Ministro da Marinha), José Américo de Almeida (Ministro da Viação e Obras Públicas), Washington Ferreira Pires (Ministro da Educação e Saúde Pública), Osvaldo Aranha (Ministro da Fazenda), Edmundo Navarro de Andrade (Ministro Interino da Agricultura), Felix de Barros Cavalcanti de Lacerda (Ministro das Relações Exteriores), P. Góes Monteiro (Ministro da Guerra) e Joaquim Pedro Salgado Filho (Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio).

⁴⁵ Arts. 3º e 5º, do Decreto nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934.

O CDN é sucedido pelo CSSN na Constituição de 1934, promulgada em 16 de julho de 1934⁴⁶. Essa sucessão ocorreu oficialmente semanas depois do novo texto constitucional, por meio do Decreto nº 7, de 3 de agosto de 1934, que modificou a denominação do CDN para CSSN⁴⁷. A organização, o funcionamento e a competência do CSSN foram mantidas, na prática, pelo DL nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934, até a Constituição de 1937, embora o § 2º do art. 159 da Constituição de 1934 enunciasse a necessidade de uma lei específica⁴⁸. A configuração das elites do CSSN é evidenciada no rol da Comissão de Estudos do CSSN, de março de 1937⁴⁹. O suporte técnico e administrativo foi mantido sob a rotina militar do Estado-Maior do Exército.

A Constituição de 1934 indicava que o CSSN deveria ser composto pelos Ministros de Estado, o Chefe do Estado-Maior do Exército e o Chefe do Estado-Maior da Armada, não alterando, em grande medida, a configuração do CDN, em fevereiro de 1934⁵⁰.

O CSSN detinha a competência de estudar e coordenar todas as questões relativas à segurança nacional⁵¹. Como sucessor direto do CDN de 1927, esse conselho mantinha a mesma

⁴⁶ “O cenário do poder político é ocupado pela pessoa de Vargas, originário da oligarquia gaúcha, periférica, diferente das oligarquias do açúcar e do café que dominam do Império até 1930. A seu lado, os industriais, comerciantes e proprietários de terra. São eles a força dominante no cenário da Assembléia Constituinte. Nesse cenário, também figura uma minoria de representantes do movimento tenentista e de sindicatos e associações de trabalhadores” (ARRUDA; CALDEIRA, 1986, p. 19).

⁴⁷ A confirmação da sucessão do CDN pelo CSSN ocorrida em 3 de agosto de 1934, foi assinada pelos membros do colegiado à época, sob a presidência de Getúlio Vargas: Protogenes Guimarães, Góes Monteiro, José Carlos de Macedo Soares, A. de Souza Costa, Marques dos Reis, Odilon Braga, Agamemnon Magalhães, Gustavo Capanema e Vicente Ráo.

⁴⁸ Na ausência da lei a que se referia a Constituição de 1934, foi editado o Decreto nº 191, de 18 de junho de 1935, que mandava adotar, a título provisório, o regulamento interno da Secretaria Geral do CSSN, e, ainda, o Decreto nº 1.505, de 15 de março de 1937, que também adotava, a título provisório, o regimento interno da Comissão de Estudos do CSSN. O referido Decreto nº 191, de 1935 foi baixado pelo presidente Getúlio Vargas e membros do CSSN em 18 de junho de 1935: João Gomes Ribeiro Filho, Arthur de Souza Costa, Vicente Ráo, Marques dos Reis, José Carlos de Macedo Soares, Protogenes Pereira Guimarães, Odilon Braga, Gustavo Capanema e Agamemnon Magalhães.

⁴⁹ Essa Comissão de Estudos era composta, no governo Getúlio Vargas, por Eurico G. Dutra (Ministro da Guerra), Henrique Aristides Guilhem (Ministro da Marinha), Artur de Souza Costa (Ministro da Fazenda), Agamemnon Magalhães (Ministro da Justiça), Marque do Reis (Ministério dos Transportes), M. de Pimentel Brandão (Ministro das Relações Exteriores), Odilon Braga (Ministro da Agricultura) e Gustavo Capanema (Ministro da Educação e Saúde).

⁵⁰ Art. 159, §1º, da Constituição de 1934.

estrutura organizacional do anterior, restando alteradas apenas as denominações de seu departamento e unidades burocráticas:

- Secretaria Geral de Segurança Nacional;
- Comissão de Estudo de Segurança Nacional;e
- Seções de Segurança Nacional (uma em cada ministério).⁵²

É na Carta Política de 1934 que se define uma faixa de 100 (cem) quilômetros ao longo das fronteiras e direcionam-se os enfoques de segurança nacional e defesa para essa região do país⁵³.

A fim de manter o controle do poder central, sob o enfoque de segurança nacional, na faixa de 100 quilômetros ao longo das fronteiras terrestres, estabeleceu-se que nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas poderiam ser efetuadas, nessa região do país, sem audiência do CSSN. Ademais, impunha-se que as empresas interessadas nessas atividades deveriam ter a maioria de capital e trabalhadores nacionais⁵⁴. Nota-se que a partir desse momento, algumas atividades na faixa de fronteira passaram a ser regradas e controladas pelo CSSN.

⁵¹ A Constituição de 1934 possui um capítulo específico sobre segurança nacional, sendo que todas as questões relativas à segurança nacional deveriam ser estudadas e coordenadas pelo CSSN e pelos órgãos especiais criados para atender às necessidades da mobilização (Art. 159). A preocupação com a segurança nacional introduzida pela Constituição de 1934 despertou uma reflexão do colonista Hélio Silva, da Folha, dois anos antes da Constituinte de 1988, que apresentara proposta de substituição do CSN por um Conselho de Estado. Segundo ele, era “curioso que a preocupação por uma segurança nacional aparecesse pela primeira vez em uma Constituição brasileira, em 1934, quando o país saía do governo provisório autoritário em que desaguou o movimento de outubro de 1930 para a reconstitucionalização que fora a bandeira da guerra paulista de 1932. É que o mundo vivia a trégua entre as duas guerras mundiais de 1914-1918, e 1939-1945. A revolução social, criando o comunismo na URSS, desencadeou a reação conservadora de que originaram o fascismo na Itália; o nazismo na Alemanha; o franquismo na Espanha; o salarismo em Portugal e o integralismo, no Brasil”. Fonte: Folha de São Paulo, São Paulo, p. 6, 11/12/1985. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/113184>>. Acesso: 23/10/2011.

⁵² Art. 2º, do Decreto nº 7, de 3 de agosto de 1934.

⁵³ Art. 166, da Constituição da República.

⁵⁴ Conforme o referido art. 166, da Constituição de 1934.

A Constituição Republicana de 1934 foi a que durou menos tempo na história constitucional brasileira. Embora tivesse tido uma vigência de aproximadamente três anos até a edição da Constituição Outorgada de 1937, com o advento da Lei de Segurança Nacional, de 1935, que definia os crimes contra a ordem política e social, estabelecendo sanções para jornais e emissoras de rádios subversivos, e permitindo a cassação de patentes de oficiais das forças armadas (Lei nº 38, de 4 de abril de 1935), o cumprimento de seus princípios republicanos não teria ocorrido, na prática⁵⁵.

Nesta época, além de uma série de atividades na faixa de fronteira se sujeitarem ao crivo do CSSN - elite organizacional que centralizava o entendimento sobre questões de segurança nacional -, o fato de ter sido mantida uma Seção de Segurança Nacional em cada um dos ministérios instituídos no governo de 1934, fazia com que esse entendimento também influenciasse o tratamento da faixa de fronteira de 100 quilômetros como área de segurança nacional nesses ministérios. Vê-se que o Estado mantém-se fragmentado na condução da política de segurança nacional, contrapondo-se à concepção unitária e centralizada.

Ainda no governo Getúlio Vargas, o tratamento de questões relativas à segurança nacional, era externado por meio de norma, como por exemplo, a que definia os crimes contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado e contra a ordem social.⁵⁶

O CSSN mantinha, em linhas gerais, a condução dos temas referentes à segurança nacional nos mesmos moldes organizacionais por meio dos quais o CDN de 1927 mantinha a condução das questões de defesa nacional. Dessa forma, as práticas organizacionais em relação à

⁵⁵ A Lei nº 38, de 1935 foi modificada, em alguns dispositivos, pela Lei nº 136, de 14 de dezembro daquele mesmo ano.

⁵⁶ O DL nº 431, de 18 de maio de 1938 de continuidade à política de segurança nacional de 1935.

faixa de fronteira, que passou a ser expressamente controlada após 1934, começaram a ficar fortalecidas: (i) pela distribuição de poder do CSSN na estrutura organizacional do Executivo federal; e (ii) pelo acúmulo de experiência histórica do CSSN no tratamento de questões à segurança nacional, tema onde a faixa de fronteira era incluída pelo governo.

3.2.A moldura do CSN e o domínio das elites militares na SG/CSN: pressão interna no Executivo federal

A Constituição “Polaca”, outorgada em 10 de novembro de 1937⁵⁷, cria o Conselho de Segurança Nacional (CSN) e estabelece que todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas por esse conselho e pelos órgãos especiais criados para atender à emergência da mobilização⁵⁸. Nota-se uma adequação do texto constitucional de 1934 que se referia ao CSSN.

O CSN era presidido pelo Presidente da República e constituído pelos Ministros de Estado, além dos Chefes de Estado-Maior do Exército e da Marinha (tradicionalmente denominada “Armada”). Esse conselho, conforme se pode observar de sua composição, manteve a mesma configuração do CSSN.

⁵⁷ “A Lei de Segurança Nacional, decretada por Vargas ainda em 1934, abre caminho para o golpe de 1937. Apreensivo com a movimentação política e a organização crescente da sociedade, Getúlio fecha o Congresso em novembro de 1937, abole a Constituição de 1934 e torna-se ditador absoluto. O poder é centralizado no chefe do Executivo, as bases da República Federativa são destruídas, fechados os partidos políticos e perseguidos, especialmente, os dirigentes sindicais e populares. Para dar fachada legal à ditadura, Vargas encomenda ao jurista Francisco Campos uma Constituição que justifique seus atos. Campos usa como modelo a Constituição fascista da Polônia (e a portuguesa de Salazar). Por isso, a Constituição de 1937, outorgada em 10/11/37, é também conhecida como a “Polaca” (Caldeira e Arruda, 1986, p. 26).

⁵⁸ Segundo o art. 162, da Constituição de 1937. Embora essa Constituição não mencione expressamente a sucessão do CSSN pelo CSN, não se evidencia incompatibilidade entre a competência exercida pelo CSSN e a pretendida pelo CSN, a partir do novo texto constitucional. A sucessão ocorreu na medida em que o CSN herdou a mesma incumbência do colegiado anterior no estudo das questões relativas à segurança nacional e na exigência da prévia audiência para o exercício de algumas atividades dentro de uma faixa de 150 quilômetros ao longo das fronteiras terrestres. Da mesma forma, o CSN não alterou a estrutura organizacional do CSSN, que contava com unidades burocráticas, dentro dos ministérios do governo Getúlio Vargas.

Foi na Carta Política de 1937, do governo Getúlio Vargas, que a largura da faixa de terras alcançou a dimensão atual de 150 (cento e cinquenta) quilômetros, deixando os 100 quilômetros de largura previstos pela Constituição de 1934⁵⁹.

O tratamento diferenciado da faixa de fronteira foi mantido por meio da exigência de audiência prévia do CSN (antes do CSSN) para concessão de terras ou de vias de comunicação ao longo dessa faixa; exigindo-se a predominância de capitais e de trabalhadores nacionais⁶⁰. A faixa de fronteira mantinha-se regrada, então, sob o enfoque predominante de segurança nacional.

Em 1938, foi criado o Gabinete Militar, composto de oficiais do Exército e da Marinha, sendo chefiado por um oficial general⁶¹. Esse gabinete ficou encarregado do apoio técnico e administrativo inerentes às rotinas do CSN até 1992 e pode ser considerado o departamento que mais influenciou as práticas do CSN ao longo da história. O Gabinete Militar era encarregado de dar a permanência às atividades desse conselho, mantendo todos os seus registros, em sucessão ao Estado-Maior do Exército que secretariava os colegiados anteriores⁶². Em outras palavras, como o CSN congregava altas autoridades do governo, que se alternavam no tempo, o único departamento do Executivo federal que mantinha a memória organizacional do CSN era aquele que lhe prestava o secretariado, ou seja, o Gabinete Militar⁶³.

O tratamento especial da faixa de fronteira também ocorreu por meio do DL nº 1.164, de 18 de março de 1939, que veio regulamentar o texto constitucional. Essa lei exigia que toda

⁵⁹ Art. 165, da Constituição Outorgada, em 10 de novembro de 1937. Esse artigo possui um equívoco de citação, pois indica no *caput* a denominação CSSN quando deveria referir-se a CSN. O equívoco foi sanado no parágrafo único do mesmo artigo, o qual segue o artigo precedente (art. 162) e o art. 1º, do DL nº 1.164, de 18 de março de 1939, confirma a atribuição do CSN.

⁶⁰ Art. 165, da Constituição de 1937.

⁶¹ Art. 2º, do DL nº 920, de 1º de dezembro de 1938.

⁶² Embora o secretariado do CSN fosse exercido pelo Gabinete Militar, a evidência dessa prática somente pode ser evidenciada no DL nº 4.783, de 5 de outubro de 1942. Segundo essa norma, que dispõe sobre a organização do CSN, a SG/CSN, subordinada diretamente ao Presidente da República, é dirigida pelo Secretário-Geral, que é o Chefe do Gabinete Militar da mesma Presidência.

⁶³ Entrevista com ex-militar do Gabinete Militar. Data: 18/10/2011.

empresa industrial localizada ou exercesse atividade na faixa da fronteira como atividade principal deveria ter na administração e no quadro de empregados pelo menos 2/3 (dois terços) de brasileiros e, ainda, maioria de capital nacional, sob pena de interdição de funcionamento. Além disso, dentro da faixa da fronteira de 150 quilômetros era vedada a impressão ou a circulação de jornais, de revistas, de anuários, de boletins e de outras publicações periódicas em língua estrangeira, sob pena de apreensão dos exemplares e fechamento da tipografia e prisão dos responsáveis por um a três meses⁶⁴. Essas regras, intensamente reforçadas no ano seguinte, faziam com que a região fosse cada vez mais reconhecida pelas organizações governamentais e pela própria comunidade localizada na faixa de fronteira, como área de segurança nacional e, como tal, sujeita ao controle do Estado, por meio do CSN⁶⁵. Esse tratamento foi fixado pelos membros do CSN, ainda durante o governo Getúlio Vargas⁶⁶.

Acresce-se que as concessões de terras feitas pelos governos estaduais ou municipais na faixa da fronteira, até o dia 18 de março de 1939, ficavam sujeitas à revisão por uma comissão especial, nomeada pelo Presidente da República e, até que a referida comissão confirmasse a regularidade da transação imobiliária, ficava vedada qualquer negociação sobre tais terras. Essa comissão, embora criada pelo DL nº 1.164, de 1939, e denominada Comissão Especial da Faixa de Fronteiras (CEFF)⁶⁷, teve seu âmbito de atuação definido somente em 1940, sendo composta

⁶⁴ Arts. 14 a 16 e 18 do DL nº 1.164, de 18 de março de 1939.

⁶⁵ O DL nº 1.164, de 1939, foi revogado pelo DL nº 1.968, de 17 de janeiro de 1940 que, por sua vez, foi aperfeiçoado na parte da comprovação da exploração e utilização das terras situadas na faixa de 150 quilômetros da fronteira pelo DL nº 2.610, de 20 de setembro de 1940.

⁶⁶ O DL nº 1.164, de 1939 foi assinado pelo então Presidente Getúlio Vargas e os membros do CSN à época: Artur de Souza Costa (Ministro da Fazenda), Eurico G. Dutra (Ministro da Guerra), Henrique A. Guilhem (Ministro da Marinha), Gustavo Capanema (Ministro da Educação), João de Mendonça Lima (Ministério dos Transportes), Fernando Costa (Ministro da Agricultura), Cyro de Freitas Valle (Ministro Interino das Relações Exteriores), F. Negrão de Lima (Ministro da Viação e Obras Públicas) e Waldemar Falcão (Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio). As 4 (quatro) primeiras autoridades já ocupavam assento no Conselho desde sua configuração inicial de CSSN.

⁶⁷ Essa denominação é encontrada no DL nº 8.908, de 24 de janeiro de 1946, que “passa a função de Secretário da Comissão Especial da Faixa de Fronteiras, criada pelo DL nº 1.968, de 17 de janeiro de 1940, ao “cargo isolado de provimento efetivo, de Secretário, padrão L”.

por cinco membros e um secretário, todos nomeados por decreto referendado pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores⁶⁸.

O controle sobre a área de terras da faixa de fronteira pelo CSN mantinha-se por meio das normativas editadas em 1940, cujos aperfeiçoamentos subsequentes mostravam-se cada vez mais voltados ao monitoramento das transações de terras particulares envolvendo estrangeiros⁶⁹. Como se pode perceber, as práticas do CSN referentes ao regramento sobre transações imobiliárias, envolvendo estrangeiros, e o controle por ele exercido sobre a gerência ou a administração de determinadas empresas na faixa de fronteira, fazia com que as questões inerentes à segurança nacional se aproximassem da vida do empresário e indivíduos localizados em tal região, reforçando o entendimento local de tratar-se de área de controle do Estado.

Em 1942, o CSN, presidido pelo Presidente da República, manteve a sua composição com os Ministros de Estado e os Chefes do Estado-Maior do Exército, da Armada, e da Aeronáutica. A função de secretariado era da Secretaria – Geral do CSN, sendo chefiada pelo Gabinete Militar da Presidência da República⁷⁰.

⁶⁸Segundo o DL nº 1.968, de 17 de janeiro de 1940, essa Comissão era encarregada de proceder à revisão das concessões de terras feitas pelos governos estaduais ou municipais, na faixa de 150 quilômetros da fronteira do território nacional; fiscalizar a execução do referido DL; proceder a estudos e emitir parecer sobre empresas, concessões de terras e de vias de comunicação ou meios de transportes. Esse DL foi assinado pelos membros do CSN, ainda sob a presidência de Getúlio Vargas: Francisco Campos (Ministro da Justiça e Negócios Interiores), Artur de Souza Costa (Ministro da Fazenda), Eurico G. Dutra (Ministro da Guerra), Henrique A. Guilhem (Ministro da Marinha), Gustavo Capanema (Ministro da Educação), João de Mendonça Lima (Ministério dos Transportes), Oswaldo Aranha (Ministro das Relações Exteriores), Fernando Costa (Ministro da Agricultura), e Waldemar Falcão (Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio). As 4 (quatro) primeiras autoridades já ocupavam assento no Conselho desde sua configuração inicial de CSSN. A CEFF é mantida até 1946.

⁶⁹O parágrafo único do art. 1º, os parágrafos 1º e 3º do art. 14, o art. 15 do DL nº 1.968, de 17 de janeiro de 1940, e o art. 10 do DL nº 2.610, de 20 de setembro de 1940, foram revogados pelo DL nº 6.430, de 17 de abril de 1944, que dispôs expressamente sobre as transações imobiliárias e o estabelecimento de indústria a comércio de estrangeiros na faixa de fronteiras do Brasil. Essa norma foi baixada pelo presidente Getúlio Vargas e Alexandre Marcondes Filho, Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio da época.

⁷⁰DL nº 4.783, de 5 de outubro de 1942 e DL nº 5.163, de 31 de dezembro de 1942.

O regramento sobre os crimes militares e contra a segurança do Estado foi baixado, ainda em 1942, pelos membros do CSN, sob a presidência de Getúlio Vargas⁷¹. Nota-se a estreita relação entre a temática de segurança nacional e o CSN.

O CSN possuía uma unidade burocrática específica - a CEFF - para exercer as atividades inerentes à sua prévia audiência em matérias relativas à concessão de terras ou vias de comunicação e estabelecimento de indústrias que interessassem à segurança nacional na faixa de fronteira⁷².

Como sucessor direto do CSSN, o CSN mantinha a mesma estrutura organizacional do anterior, com o acréscimo da CEFF:

- Secretaria-Geral;
- Comissão de Estudos;
- Seções de Segurança dos ministérios civis; e
- Comissão Especial da Faixa de Fronteiras (CEFF).

A lei de organização do CSN, datada de 1942, dispunha essa estrutura organizacional, também estabelecia que, “para melhor e mais facilmente alcançarem seus objetivos, a Secretaria Geral e as Seções de Segurança dos ministérios civis manterão, entre si, as mais estreitas relações”. Vê-se que a elite militar que conduzia a SG/CSN e mantinha estreita relação com os ministérios, nessa época, mostrava-se cada vez mais empoderada para a condução dos assuntos

⁷¹O DL nº 4.766, de 1º de outubro de 1942, foi baixado no âmbito do CSN, que era integrado, além do Presidente da República por: Alexandre Marcondes Filho (Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio), Artur de Souza Costa (Ministro da Fazenda), Eurico G. Dutra (Ministro da Guerra), Henrique A. Guilhem (Ministro da Marinha), João de Mendonça Lima (Ministério dos Transportes), Osvaldo Aranha (Ministro das Relações Exteriores), Apolonio Salles (Ministro da Agricultura), Gustavo Capanema (Ministro da Educação), e Joaquim Pedro Salgado Filho (Ministro da Aeronáutica). Nota-se que Artur de Souza Costa, Eurico G. Dutra, Henrique A. Guilhem e Gustavo Capanema integravam o CSN desde o CSSN. João de Mendonça Lima estava no CSN desde 1939 e Osvaldo Aranha desde 1940.

⁷²O parágrafo único, do art. 2º, do DL nº 4.783, de 5 de outubro de 1942, estabelecia que “pela Comissão Especial da Faixa de Fronteiras, o Conselho de Segurança Nacional” exerceria a atribuição que lhe confere o artigo 165 da Constituição.

de interesse da segurança nacional sob o comando supremo do Chefe da Nação Getúlio Vargas, a quem estava diretamente subordinada.

Ao mesmo tempo em que as elites organizacionais do CSN baixavam normas e rotinas para a permanência de seus interesses nas questões de segurança nacional, fortalecendo as práticas organizacionais de seu departamento e unidades burocráticas, o controle sobre a região da faixa de fronteira também era cada vez maior.

A Constituição de 1946 introduziu a obrigatoriedade do “prévio assentimento” do CSN⁷³, não bastando a “prévia audiência” ou consulta ao tal colegiado. A caracterização das atividades sujeitas ao crivo do CSN assemelhava-se à do regime anterior, mas avançava em nível de detalhamento. Assim, submetia-se ao prévio assentimento do CSN: a concessão de terras, abertura de vias de comunicação e a instalação de meios de transmissão, a construção de pontes e estradas internacionais, e o estabelecimento ou exploração de quaisquer indústrias que interessem à segurança do país, nas zonas indispensáveis à defesa do território.

Diferentemente das duas constituições anteriores (1934 e 1937), não houve menção à dimensão da faixa de fronteira limítrofe aos países vizinhos⁷⁴. O regramento sobre essa região do país mantinha-se pelos instrumentos normativos até então vigentes, em especial o DL nº 1.968, de 1940, que revogou o DL nº 1.164, de 1939.

⁷³A expressão “prévio assentimento”, introduzida pelo art. 180, da Constituição da República, promulgada a 18 de setembro de 1946, manteve-se na Lei nº 2.597, de 1955 e na atual Lei nº 6.634, de 1979, sendo considerado um instrumento de poder típico do CSN, o qual foi herdado, como medida institucional de manifestação de autoridade, pelo CDN de 1988.

⁷⁴Segundo o art. 180, §1º, da Constituição de 1946, uma lei especificaria tal zona, regularia sua utilização e asseguraria a predominância de capitais e trabalhadores brasileiros.

A Carta Política de 1946 manteve, dentre as competências do CSN, o estudo dos problemas relativos à defesa do país, atividade esta que era compartilhada com os órgãos especiais das forças armadas incumbidos de prepará-las para a mobilização e as operações militares⁷⁵.

Neste período, o CSN, sob a presidência do Chefe da Nação, era constituído pelos Ministros de Estado, pelo Chefe do Estado-Maior Geral e pelos Chefes dos Estados-Maiores do Exército, da Armada e da Aeronáutica, mantendo a prevalência de suas rotinas com a finalidade de estudo das questões relativas à segurança nacional⁷⁶. Embora a Constituição de 1946 representasse a construção de uma nova ordem, democrática e não ditatorial, as elites organizacionais que antes controlavam a faixa de fronteira preservaram seus espaços de poder, mantendo-se intocada a abordagem da faixa como área de segurança nacional⁷⁷.

Em 1946, o CSN mantinha a Secretaria – Geral subordinada diretamente ao Presidente da República e dirigida por um Secretário-Geral, que era o Chefe do Gabinete Militar da Presidência. Os órgãos complementares continuavam sendo:

- a Comissão de Estudos;
- as Seções de Segurança Nacional dos ministérios Cíveis; e
- a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras (CEFF).

⁷⁵Essa competência foi dada pelo art. 179, da Constituição de 1946, cuja redação “denuncia o incompleto conhecimento do assunto pelos legisladores constituintes” por falarem de “mobilização das Forças Armadas e não de mobilização nacional” que é o que justificaria a existência do CSN. “Fala-se em problemas relativos à defesa, preferindo o vago ao preciso, o sibilino ao cristalino” (MAGALHÃES, 1998, p. 332).

⁷⁶Os membros do CSN que anuíram com a nova configuração do CSN, por meio do DL nº 9.775, de 6 de setembro de 1946, foram, além do Presidente Gaspar Dutra, que o presidia: Carlos Coimbra da Luz (Ministro da Justiça e Negócios Interiores), Jorge Dodsworth Martins (Ministro da Marinha), Canrobert P. da Costa (Ministro da Guerra), Samuel de Souza Leão Gracie (Ministro das Relações Exteriores), Gastão Vidigal (Ministro da Fazenda), Edmundo de Macedo Soares e Silva (Ministro dos Transportes), Netto Campelo Júnior (Ministro da Agricultura), Ernesto de Souza Campos (Ministro da Educação), Octacílio Negrão de Lima (Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio) e Armando Trompowsky (Ministro da Aeronáutica).

⁷⁷“Ao contrário das Constituições precedentes, a de 1946 não é elaborada com base num anteprojeto. Usa-se como subsídios os textos das Constituições de 1891 e 1934. Cria-se um documento de orientação social-democrata, preparado ao longo de oito meses de debate parlamentar” (ARRUDA; CALDEIRA, 1986, p. 31).

A CEFF era subordinada diretamente ao Presidente da República, e contava com: o Secretário – Geral do CSN, como seu presidente; o Consultor Geral da República, o representante do Estado-Maior Geral e os Diretores das Seções de Segurança dos mistérios civis, unidades burocráticas que permaneciam distribuídas na estrutura do governo Gaspar Dutra⁷⁸. Essa comissão tinha a incumbência de discutir e de propor as soluções relativas a questões que, na forma da Constituição de 1946, fossem atribuídas ao CSN, quanto às zonas consideradas imprescindíveis à defesa nacional. Pela própria composição desse órgão e posicionamento na estrutura governamental, observa-se que essa comissão era um órgão aberto, cuja composição era de livre escolha e nomeação do Chefe da Nação⁷⁹.

3.3.O apogeu: a vinculação da rotina organizacional ao estudo e à doutrina

Em 1949, é criada a Escola Superior de Guerra (ESG), instituto de altos estudos, subordinado diretamente ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e destinado a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para o planejamento da segurança nacional⁸⁰. A criação da ESG foi uma decisão estratégica

⁷⁸Arts. 16 e 17, do DL nº 9.775, de 6 de setembro de 1946.

⁷⁹Arts. 22 e 23, do DL nº 9.775, de 1946.

⁸⁰A ESG foi criada pela Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949, e passou a prestar certo tipo de colaboração às elites que conduziam os destinos da Nação brasileira, passando a ser a instituição que orientava os estudos sobre o desenvolvimento e a segurança nacionais. “Os Governos, mesmo que não ostensivamente, adotaram as idéias básicas por ela preconizadas, em especial de 1964 ao começo de 1990, período em que a ênfase prevalecente foi a da segurança nacional. O método para o Planejamento da Ação Política/ESG procurava orientar e sistematizar o processo de tomada de decisões voltado para a formulação e a execução de ações estratégicas”. Esse método não decorria “de uma postura exclusivamente militar e sim do resultado de estudos e atualizações da conjuntura dos quais participaram os melhores representantes das elites civil e militar brasileiras”, e “desdobra o seu planejamento em etapas como o diagnóstico, que envolve o conhecimento da realidade; a política, em que se formulam o objetivo ou o conjunto de objetivos; a estratégia, em que se concebe o caminho a seguir para alcançar os objetivos; a programação, em que se elabora o plano para viabilizar a estratégia a execução, em que se implementam as ações programadas; e, finalmente, o controle, em que se acompanha a execução e se avaliam os resultados alcançados”. Duas fases compõem o método: a política e a estratégica. Essas fases, por sua vez, “subdividem-se em novas etapas, que contemplam e alimentam todo o seu percurso com dados que influenciarão o processo de otimização de decisões. As versões passadas do método, formalizadas em várias edições do Manual Básico da ESG, surgiram pressionadas por

relevante no governo Gaspar Dutra, uma vez que a doutrina fornecida por aquele instituto: (i) oferecia altos estudos ao CSN que, por sua vez, fortalecia o seu poder político em questões de segurança nacional no Executivo federal; (ii) mantinha o monopólio do conhecimento sobre assuntos inerentes à segurança nacional e (iii) ditava um entendimento predominante sobre o tratamento da faixa de fronteira, área que era mantida sob o gerenciamento do Estado e, mais precisamente, pelo secretariado do CSN⁸¹.

A lei de segurança nacional é remodelada, em 1953, para definir os crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social. Essa lei é baixada pelo presidente Getúlio Vargas, com o apoio dos membros do CSN⁸².

um momento histórico do Brasil e, evidentemente, se voltaram sempre para os reclamos da segurança nacional. Talvez seja esse o motivo da aversão causada a certos segmentos. A edição 1993 do Manual Básico procura introduzir modificações que indicam uma adaptação às demandas atuais. Além de simplificar e tornar mais práticas algumas conceituações, introduz novas idéias que pedem um exame acurado dos planejadores do processo decisório nacional, contempla a segurança nacional sem considerá-la prioritária e dá especial atenção às áreas econômica e social, o que, sem dúvida, é o princípio de um novo comportamento para a SAE”, criada em 1999 (SILVA, 2003, p. 32).

⁸¹ Como o secretariado do CSN era exercido por integrantes da carreira militar e comandado por um oficial superior do Exército, registra-se que em 1950, essa Força dá início às orientações administrativas sobre os registros históricos das unidades, repartições e estabelecimentos do Exército. A renovar a rotina de memória institucional, ainda vigente, o Secretário-Geral do Ministério da Guerra, por meio do Aviso nº 804, de 16 de dezembro de 1950 (publicada no Boletim do Exército nº 51-50 - Suplemento, de 23 de dezembro daquele ano), seguida pela Portaria nº 444-GB, de 25 de outubro de 1966, do Ministro de Estado dos Negócios da Guerra, e pela Portaria Ministerial nº 653, de 7 de dezembro de 1994, do Ministro de Estado do Exército, considera que “a história militar, além de proporcionar conhecimentos básicos para o estudo da ciência da guerra, ainda constitui fonte inesgotável de nobres tradições militares e de sadio ‘espírito de corpo’, umas e outros tão necessários à existência e ao prestígio das forças armadas; [...] que brilhantes feitos militares e ações individuais de belo valor moral muitas vezes no tempo se perdem, pela deficiência do registro ou pela falta de divulgação oportuna e merecida; [...] que, para evitar o olvido ou a deformação da verdade histórica, é imprescindível cuidar do registro oportuno e correto dos fatos e acontecimentos que interessem ao Exército [...]”. A metodologia de preservação da memória institucional pelo Exército brasileiro, segundo a diretriz de 1950, incluía orientações específicas para elaboração do registro histórico, diário de manobras, diário de campanha e relatório de campanha, identificando nesses quatro casos, a quem competia registrar e a forma do registro (escrituração), além das informações necessárias em cada caso (conteúdo). Esse rigor no registro das atividades, implementada pela unidade do Exército que dava apoio técnico ao CSN foi fundamental à permanência da tradição de tratamento de assuntos inerentes a esse colegiado pelo Exército.

⁸² A Lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1953, foi baixada pelo presidente Getúlio Vargas e os seguintes membros do CSN: Francisco Negrão de Lima (Ministro da Justiça e Negócios Interiores), Renato de Almeida Guillobel (Ministro da Marinha), Cyro Espírito Santo Cardoso (Ministro da Guerra), João Neves da Fontoura (Ministro das Relações Exteriores), Horácio Lafer (Ministro da Fazenda), Álvaro de Souza Lima (Ministro dos Negócios e da Viação e Obras Públicas), João Cleofas (Ministro da Agricultura), Ernesto Simões Filho (Ministro da Educação), Segadas Viana (Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio) e Nero Moura (Ministro da Aeronáutica).

Em 1955, a faixa interna de 150 quilômetros de largura, paralela à linha divisória do território nacional foi considerada “zona indispensável à defesa do país”, seguindo a diretriz constitucional vigente (1946), mantendo-se a obrigatoriedade de submissão do pedido para o exercício de determinadas atividades, na faixa de fronteira, ao prévio assentimento do CSN. Era a CEFF, órgão auxiliar da SG/CSN, que se encarregava de ditar o procedimento de análise de pedidos de prévio assentimento para exploração de determinadas atividades na faixa de fronteira⁸³.

Não houve alteração sobre o tratamento da faixa de fronteira, no âmbito do governo, no período de 1955 a 1967 e tampouco alteração na estrutura das elites organizacionais do Executivo Federal, que somente veio ocorrer com o DL nº 200, de 1967. As atividades nessa região do país permaneciam regradas pela Lei de 1955 e sob a diretriz da Constituição de 1946; fruto da preservação desse espaço de poder pelas elites organizacionais que se mantinham dominantes na condução das questões de segurança nacional⁸⁴.

No governo Costa e Silva, atribuiu-se a toda pessoa natural ou jurídica a responsabilidade pela segurança nacional⁸⁵. Manteve-se o entendimento político firmado, em 1946, de remeter a definição da dimensão da faixa interna paralela à linha divisória do território

⁸³Segundo os arts. 1º, 2º e 14, da Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955. Essa lei foi editada pelo presidente José Café Filho e demais membros do CSN da época: Prado Kelly (Ministro da Justiça e Negócios Interiores), Edmundo Jordão Amorim do Valle (Ministro da Marinha), Henrique Lott (Ministro da Guerra), Raul Fernandes (Ministro das Relações Exteriores), J. M. Whitaker (Ministro da Fazenda), Octavio Marcondes Ferraz (Ministro dos Transportes), Munhoz da Rocha (Ministro da Agricultura), Candido Motta Filho (Ministro da Educação), Napoleão de Alencastro Guimarães (Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio), Eduardo Gomes (Ministro da Aeronáutica) e Aramis Athayde (Ministro da Saúde).

⁸⁴A doutrina militar, da década de 1950, entendia que “o Estado deve ser encarado como um organismo vivo, sujeito às mesmas regras de evolução e com campos de vulnerabilidade comparáveis aos que caracterizam a biologia humana. [...] a segurança do Estado deve ser encarada em cada um dos sistemas fundamentais que integram o seu organismo: o político, o econômico, o psico-social e o militar. O poder nacional resulta [...] da integração dos poderes do Estado nesses quatro campos, em cada um dos quais podem ser verificadas as vulnerabilidades a corrigir, para que não se encoraje nem venha a incidir sobre qualquer deles a ação de antagonismos considerados, atuais ou futuros, internos ou externos” (TAVARES, 1958, p. 89-90). Nota-se que incorporar o pensamento da segurança nacional seria assegurar o Estado de vulnerabilidades, daí a importância do CSN e de sua SG em controlar a prática organizacional no sentido de se manter atualizados em todos os assuntos ministeriais por meio das DSI.

⁸⁵Art. 89, da Constituição de 15 de março de 1967.

nacional à legislação ordinária. Uma lei especificaria as “áreas indispensáveis à segurança nacional” – não mais as “zonas indispensáveis à defesa nacional” -, regularia sua utilização e asseguraria, nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros⁸⁶. Essa lei, entretanto, não foi editada, mantendo-se em plena vigência a Lei nº 2.597, de 1955, uma vez que suas diretrizes não conflitavam com a ordem constitucional então vigente. Algumas atividades na faixa de fronteira permaneciam, historicamente, sob o controle do CSN e de seu secretariado⁸⁷.

⁸⁶Art. 91, parágrafo único, da Constituição de 1967 e art. 89, parágrafo único, da EC nº 1/69. A Lei nº 2.597, de 1955 foi recepcionada pela Constituição de 1967 e EC nº 1, de 1969, tendo em plena vigência até ser revogada expressamente pela Lei nº 6.634, de 1979.

⁸⁷A falta de indicação expressa pela Constituição de 1946 da largura da faixa de fronteira e a ausência de lei específica a partir da Constituição de 1967, fez com que o debate sobre o domínio das terras localizadas na faixa de fronteira fosse objeto da agenda política da Advocacia-Geral da União (AGU). Em 2004, a AGU baixou orientação jurídica por meio de um parecer expedido no âmbito do Processo nº 00400.002330/2004-69 (Nota AGU/SG-CS/nº 06, de 9 de agosto de 2005, aprovada pelo Despacho do Consultor Geral da União nº 715/2005 e pelo Despacho do Advogado Geral da União, de 26 de setembro de 2005), segundo o qual: “a) a Nação (então ainda unitária) e depois a União sempre tiveram o domínio das terras devolutas situadas na faixa de 66 quilômetros da fronteira; b) a partir de 1934 até 1937 a União tinha o domínio das terras devolutas situadas na faixa de 66 quilômetros e o poder de polícia sobre a faixa de 100 quilômetros, de interesse da segurança nacional, e os Estados tinham o domínio sobre as terras devolutas existentes entre as faixas de 66 e 100 quilômetros; c) a partir de 1937 até 1955 a União tinha o domínio das terras devolutas situadas na faixa de 66 quilômetros e o poder de polícia sobre a faixa de 150 quilômetros, de interesse da segurança nacional, e os Estados tinham o domínio sobre as terras devolutas existentes entre as faixas de 66 e 150 quilômetros; d) a partir de 1955 a União passou a ter o domínio e o poder de polícia sobre as terras devolutas existentes na faixa de fronteira de 150 quilômetros, de interesse da segurança nacional; e) à União cabia a demarcação da Faixa de Fronteira de 150 quilômetros e nunca a realizou”. O imbróglgio sobre a dominialidade de terras da União na faixa de fronteira, as quais teriam sido tituladas pelo Estado, sem o prévio assentimento do CSN ou sem o devido destaque do patrimônio público para o particular, faz com que até hoje a AGU se dedique às defesas da União contra superindenações; as quais remontam a um quantitativo aproximado de quatro bilhões de reais. Fonte: GSI (PR). Título: Seminário Perspectivas para a Faixa de Fronteira, 2010-2011, p. 112. Disponível em: <http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/seminario_faixa_de_frenteira.pdf>. Acesso: 10/12/2011. Nota-se que a disputa sobre a manutenção de uma faixa de fronteira, nos dias atuais, tem por um lado, a luta da AGU em evitar prejuízo milionário à União no caso de ser aprovada uma emenda à constituição com o objetivo de reduzir ou extinguir a faixa de fronteira, legitimando os títulos de domínio expedidos ilegalmente pelos Estados, principalmente do Paraná e Santa Catarina; e de outro, os representantes políticos da região sul do país, que ao fundamento de tratar-se de uma reação ao regime militar, que teria impedido o desenvolvimento daquela região do país, advogam a falta de serventia dessa “faixa” ao país, mas não apresentam uma contra-partida ao real desenvolvimento regional. Nesse sentido, ver a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 49, de 2006, da relatoria do Senador Sérgio Zambiasi (PTB/RS), desarquivada em virtude do Requerimento nº 168, de 3 de março de 2011, da Senadora Ana Amélia (PP/RS); e Projeto de Lei (PL) nº 6.856, de 2006, de autoria do Deputado Nelson Proença, que buscou reduzir a largura da Faixa de Fronteira de 150 km para 50 km. Tal PL recebeu Parecer na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN, no sentido de sua rejeição, sendo arquivado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 31 de janeiro de 2007, após acolhido o voto do Relator Deputado Francisco Rodrigues. Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados (2011). Há discussão doutrinária sobre o domínio da União quando a titulação estadual ocorre na faixa de fronteiras ou na faixa de segurança, cujo detalhamento não é objeto do presente trabalho.

A partir da diretriz política constitucional de 1967, o CSN deixou de estudar “todas as questões” relativas à segurança nacional, passando a preocupar-se com os “problemas” relativos à segurança nacional, com a cooperação dos órgãos de informação e daqueles incumbidos de preparar a mobilização nacional e as operações militares^{88 89}.

O texto constitucional de 1967 mantinha a exigência do “assentimento prévio”⁹⁰ do CSN para concessão de terras, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação, construção de pontes e estradas internacionais e campos de pouso, e estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança nacional na faixa de fronteira. Na ausência de norma específica e em virtude de a Lei nº 2.597, de 1955, dar tratamento especial à faixa de fronteira, essa região do país passou a considerada área indispensável à segurança nacional para os fins estabelecidos pela Constituição de 1967; embora tal norma considerasse tal localidade uma zona indispensável à defesa do país⁹¹.

A partir das Cartas Políticas de 1967 e de 1969, o CSN manteve-se presidido pelo Presidente da República e dele participavam, no caráter de membros natos, o Vice-Presidente da República, todos os Ministros de Estado, inclusive os Extraordinários, os Chefes dos Gabinetes Civil e Militar da Presidência da República, o Chefe do Serviço Nacional de Informações, o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e os Chefes dos Estados-Maior da Armada, do Exército e da Aeronáutica⁹². É no auge do período militar, que o CSN adquire a maior número de

⁸⁸ Arts. 90 e 91 da Constituição de 1967.

⁸⁹ O DL nº 314, de 13 de março de 1967 definia os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social.

⁹⁰ Nota-se que a expressão anterior “prévio assentimento” foi alterada para “assentimento prévio”, e é assim mantida até os presentes dias (art. 91, inc. II, da Constituição de 1967).

⁹¹ Art. 91, II, da Constituição de 1967.

⁹² Durante o regime militar, o presidente Castello Branco e o Ministro da Justiça e do Interior Carlos Medeiros Silva instituíram a Lei de Segurança Nacional, por meio do DL nº 314, de 13 de março de 1967, que definia os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social. Essa lei foi revogada pela Junta Militar Provisória por meio do DL nº 898, de 29 de setembro de 1969, que reforçava a definição desses crimes.

membros da história dessa organização e o seu secretariado adquire maior força política no âmbito do Executivo federal.

A SG/CSN contava com a seguinte estrutura organizacional:

- Secretário-Geral;
- Chefia de Gabinete;
- 4 (quatro) subchefias: Assuntos Políticos, Assuntos Econômicos, Assuntos Psicossociais e de Mobilização e Assuntos Militares;
- Seção Administrativa⁹³.

A atividade de assentimento prévio era conduzida pela CEFF, que possuía regulamento próprio, cujo Presidente da Comissão era o Secretário-Geral do CSN⁹⁴.

Com a nova configuração de 1968, as Seções de Segurança passaram a ser denominadas Divisões de Segurança e Informações (DSI), as quais permaneciam ligadas diretamente à SG/CSN para obtenção de informações e orientação de tarefas que interessassem à segurança nacional⁹⁵. O Estado mantém-se fragmentado na condução da política de segurança nacional, e sob o controle isolado do CSN, por meio da SG/CSN, na condução de tal assunto no âmbito do governo.

A atuação constante do CSN na condução de temas relevantes para a Nação, com: (i) o apoio intelectual da ESG; e (ii) a rotina militarmente estruturada pela SG/CSN, sob o padrão de registros históricos do Exército, fez com que esse colegiado alcançasse o mais alto nível de assessoramento direto ao Presidente da República para formulação e execução da política de segurança nacional.

⁹³ Decreto nº 63.282, de 25 de setembro de 1968.

⁹⁴ Art. 8º, do Decreto nº 63.282, de 1968.

⁹⁵ Art. 5º, do Decreto nº 63.282, de 1968.

Competia ao CSN, nesta época, o estabelecimento dos objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional [de segurança nacional]. Os estudos desse colegiado eram direcionados para os assuntos que interessassem à segurança nacional no âmbito interno ou externo⁹⁶. Cabia, ainda, ao CSN, apreciar os problemas que lhe fossem propostos no quadro da conjuntura nacional ou internacional⁹⁷. Nota-se que o CSN passou a não apenas estudar temas referentes à segurança nacional, mas também ditar a política nacional a ser seguida no Executivo federal.

Paralelamente, o CSN mantinha a rotina de dar, em relação às áreas indispensáveis à segurança nacional, o ato de assentimento prévio. Além de manter o controle histórico sob as atividades inerentes à concessão de terras, à abertura de vias de transporte e à instalação de meios de comunicação, à construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso, ao estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança nacional; o CSN também passou a controlar a concessão de licença para o funcionamento de órgãos ou de representações de entidades sindicais estrangeiras e a filiação das nacionais a essas entidades. A Junta Governativa Provisória de 1969, que assumiu a condução do país após a interrupção do governo Costa e Silva, manteve o entendimento de que toda pessoa, natural ou jurídica, seria responsável pela segurança nacional⁹⁸.

As incumbências principais do CSN eram: (i) formular e executar a política de segurança nacional; (ii) informar-se de tudo quanto fosse de interesse para a segurança nacional e de tirar conclusões, comunicáveis, dos seus estudos; (iii) indicar as áreas indispensáveis à segurança nacional e os municípios considerados de interesse à segurança nacional; e (iv) dar

⁹⁶ Arts. 86 a 89, da EC nº 1, de 1969.

⁹⁷ Art. 40, §2º, do DL nº 900, de 29 de setembro de 1969.

⁹⁸ A Junta Governativa Provisória de 1969 era formada pelos ministros da Marinha Augusto Hamann Rademaker Grunewald, do Exército Aurélio de Lyra Tavares e da Aeronáutica Márcio de Souza e Mello.

assentimento prévio, por meio da SG/CSN, para a prática de determinadas atividades em faixa de fronteira⁹⁹.

Em 1970, o Chefe do Gabinete Militar passou a ter honras, direitos e prerrogativas de Ministro de Estado¹⁰⁰. Quatro anos depois, o Chefe do Gabinete Militar assumiu a condição efetiva de Ministro de Estado¹⁰¹. Como a ocupação do cargo de Secretário - Geral do CSN sempre foi privativa da carreira militar, a alteração do seu “status” institucional para Ministro de Estado, além de fortalecer possível aplicação de diretrizes militares às atividades na faixa de fronteira, dotou a SG/CSN das prerrogativas de ministério, empoderando essa organização no âmbito do governo.

A estrutura da Presidência, em 1974, classificava o CSN como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, mantendo-o dominante em assuntos relativos à segurança nacional¹⁰².

Em dezembro de 1978, são definidos os crimes contra segurança nacional¹⁰³. Cinco meses depois, a faixa de fronteira de 150 quilômetros é expressamente conceituada uma área

⁹⁹Art. 89, inc. III, da EC nº 1, de 1969. A atribuição de “dar assentimento prévio para o uso efetivo de áreas indispensáveis à segurança nacional consistia em competência originária, privativa e exclusiva do Conselho de Segurança Nacional” (MIRANDA, 1973, p. 386).

¹⁰⁰Art. 2º, do DL nº 1.135, de 1º de dezembro de 1970 e Decreto nº 69.314, de 5 de outubro de 1971. O referido DL foi baixado pelo presidente Médici e pelo maior número de membros da história do CSN, ou seja, 16 (dezesesseis) autoridades: Alfredo Buzaid (Ministro da Justiça), Adalberto de Barros Nunes (Ministro da Marinha), Orlando Geisel (Ministro do Exército), Jorge de Carvalho e Silva (Ministro das Relações Exteriores), Antônio Delfim Netto (Ministro da Fazenda), Mário David Andreazza (Ministro dos Transportes), L. F. Cirne Lima (Ministro da Agricultura), Jarbas G. Passarinho (Ministro da Educação), Júlio Barata (Ministro do Trabalho e Previdência Social), Márcio de Souza e Mello (Ministro da Aeronáutica), F. Rocha Lagoa (Ministro da Saúde), Marcus Vinicius Pratini de Moraes (Ministro da Indústria e Comércio), Antônio Dias Leite Júnior (Ministro de Minas e Energia), João Paulo dos Reis Velloso (Ministro do Planejamento), José Costa Cavalcanti (Ministro do Interior), Hygino C. Corsetti (Ministro das Comunicações).

¹⁰¹A Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, alterou o art. 32, do DL nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispunha sobre a organização da Administração Pública Federal, atualizando o rol de ministérios daquele período: Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Fazenda, Ministério dos Transportes, Ministério da Agricultura, Ministério da Indústria e do Comércio, Ministério das Minas e Energia, Ministério do Interior, Ministério da Educação e Cultura, Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério da Saúde, Ministério das Comunicações, Ministério da Marinha, Ministério do Exército, Ministério da Aeronáutica.

¹⁰²Art. 1º da Lei nº 6.036, de 1974.

indispensável à segurança nacional, por meio da Lei nº 6.634, cuja rotina de assentimento prévio para o exercício de determinadas atividades, nessa região, permanecia no âmbito da competência do CSN e sob o gerenciamento direto da SG/CSN¹⁰⁴. Essa lei foi baixada no governo Figueiredo, e assinada pelo Ministro da Justiça Petrônio Portela e pelo Ministro Chefe do Gabinete Militar Danilo Venturini, Secretário-Geral do CSN.

Em 1980, poucos anos antes da nova ordem política, introduzida pela Constituição de 1988, a SG/CSN mantinha-se como órgão de estudo, planejamento e coordenação dos assuntos da competência do CSN, e com funções de assessoria direta ao Presidente da República, para formulação e execução da política de segurança nacional. Dentre as rotinas da SG/CSN estava a de praticar os atos que lhe fosse atribuído em lei específica [Lei nº 6.634, de 1979], em relação às áreas indispensáveis à segurança nacional e aos municípios de interesse da segurança nacional. Nota-se que além de manter o direcionamento de atuação na faixa de fronteira, a SG/CSN era dotada de mecanismo legal para realizar a articulação com órgãos federais sobre questões de interesse do CSN, o que reforçava a posição de destaque desse colegiado no controle de algumas práticas organizacionais no Executivo federal¹⁰⁵.

Em dezembro de 1983, foi editada nova Lei de Segurança Nacional, desta vez, sem apresentar os conceitos clássicos da ESG, o que já indicava um enfraquecimento da doutrina

¹⁰³ A Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978 revogou expressamente os DLs nºs 898, de 29 de setembro de 1969, 975, de 20 de outubro de 1969; a Lei nº 5.786, de 27 de junho de 1972, e as demais disposições em contrário. Essa lei foi baixada pelo Presidente Geisel e por Armando Falcão, então Ministro da Justiça, e expressava a doutrina da ESG ao considerar segurança nacional um “estado de garantia proporcionado à Nação, para a consecução dos seus objetivos nacionais”, e ainda que a “segurança nacional envolve medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva” (arts. 2º e 3º).

¹⁰⁴ Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979.

¹⁰⁵ Era tão evidente que a SG/CSN atuava em nome do CSN e até mesmo em substituição a ele, que nessa época já suscitava comentários na mídia no sentido de que, nas propostas a serem apresentadas na Constituinte, o papel atribuído ao Conselho de Segurança Nacional, de fixar os objetivos nacionais - bem como o de sua Secretaria “que, na verdade, operava em nome daquele - haveria de ser redefinido, confiando-se ao Congresso Nacional aquelas atribuições, como fórum representativo da vontade nacional”. Título: Desafios para a constituinte. Fonte: Correio Braziliense, Brasília, nº 8164, p. 4, 08/08/1985. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/109354>> Acesso: 23/10/2011.

militar adotada pela SG/CSN¹⁰⁶. Essa lei foi assinada pelo então Presidente Figueiredo, o Ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel e o Chefe do Gabinete Militar Danilo Venturini, então Secretário-Geral da CSN. Nota-se que a SG/CSN estava nitidamente vinculada às questões de segurança nacional e, por consequência, os assuntos inerentes à faixa de fronteira, eram mantidos sob o controle das elites militares.

Nessa época, já se questionava a proximidade do CSN às elites militares, cujo resultado estaria no desvirtuamento da abordagem de segurança nacional, enquanto valor a ser tutelado, qual seja, da intangibilidade dos Poderes democraticamente constituídos, para uma “ideologia” de segurança nacional, como condição orientadora da ação política pelas Forças Armadas¹⁰⁷. Essa reação à forma de condução dos assuntos de segurança nacional ficou mais evidente nos debates da Constituinte, iniciados em 1987. De um lado, as elites militares buscavam a manutenção do “status quo” e, de outro, as elites civis defendiam o fim de qualquer estrutura organizacional que pudesse indicar uma permanência das atividades do CSN e de seu secretariado¹⁰⁸.

¹⁰⁶ A Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, definia os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelecia seu processo e julgamento.

¹⁰⁷ A crítica que se fazia na época era no sentido de que a segurança nacional deixara “de constituir bem jurídico a ser tutelado pela lei penal, para se transformar em ideologia, em visão do mundo a partir de determinados postulados que presidem a construção de um sistema de crenças”. Em editorial especial da época, Miguel Reale Jr. alertou que, por meio da prática organizacional então vigente, “busca-se uma compreensão material e orgânica de Nação, como comunidade homogênea que se aglutina em torno de objetivos nacionais permanentes, a serem detectados e declarados pelo Conselho de Segurança Nacional, situando-se como antagonismos a serem destruídos a atitude, a opinião, a crítica, a idéia que se contraponham à consecução desses objetivos. A política de Segurança Nacional, que incumbe ao Conselho de Segurança Nacional estabelecer e às Forças Armadas executar, consiste na arte de garantir, até mesmo pela guerra, a consecução ou salvaguarda dos objetivos nacionais face aos antagonismos. Dito isto, é mister ponderar que deve ser exorcizada a ideologia de Segurança Nacional, e não Segurança Nacional enquanto valor a ser tutelado, qual seja, a intangibilidade dos Poderes democraticamente constituídos”. Título: Bem jurídico se transformou em ideologia. Fonte: Folha de São Paulo, São Paulo, p. 8, 01/09/1985. Disponível: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/110717>> Acesso: 23/10/2011.

¹⁰⁸ O processo de transição do regime autoritário militar para o democrático não se iniciou na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e da mesma forma, a substituição do CSN pelo Conselho de Defesa Nacional (CDN) também não. Aproximadamente dois anos antes do início da Constituinte, já havia discussões sobre o papel do CDN na nova República, o qual deveria ser um Conselho de Estado com a função prestar assessoria de alto nível ao presidente da República, cuja premissa para o seu funcionamento seria a de que ele seria independente da ingerência militar e sob fiscalização do Congresso Nacional. Título: Conselho de Segurança já provoca acirrados debates. Fonte: Folha de

Em 1986, no governo José Sarney, o Gabinete Militar foi mantido na estrutura da Presidência da República com a atribuição de assistir o Presidente da República no desempenho de suas atribuições e, em especial, nos assuntos referentes à segurança nacional e à administração militar¹⁰⁹.

O quadro 4 evidencia os recursos de poder do CDN de 1927, do CSSN e do CSN (permanência histórica e estrutura organizacional), que tornaram essas organizações empoderadas na condução de assuntos de interesse da defesa e da segurança nacional no período de 1927 a 1988. O quadro indica, ainda, que os departamentos do Estado, em questões de defesa e segurança nacional, tenderam à racionalização de suas práticas por meio da criação de unidades burocráticas, com certo nível de autonomia em suas atividades.

Quadro 4: Comparação de recursos de poder entre CDN de 1927, CSSN e CSN (Período: 1927-1988)

Recursos de poder por organização			
Colegiado	CDN (27)	CSSN	CSN
Permanência histórica	1927 - 1934	1934-1937	1937-1988
Estrutura organizacional (departamento e agências – unidades burocráticas)	- Comissão de Estudos da Defesa Nacional; e - Seções da Defesa Nacional (uma em cada ministério).	- Comissão de Estudos de Segurança Nacional; e - Seções de Segurança Nacional (uma em cada ministério).	- Comissão de Estudos; - Seções de Segurança Nacional dos ministérios civis (transformadas em DSI); e - Comissão Especial da Faixa de Fronteiras (CEFF).
Suporte técnico e administrativo	- Secretaria Geral da Defesa Nacional (Estado-Maior do Exército)	Secretaria Geral de Segurança Nacional (Estado-Maior do Exército)	Secretaria-Geral (Gabinete Militar em 1938)
“National policies”/ “Structural parameters”	Política de Defesa Nacional	Política de Segurança Nacional	Política de Segurança Nacional

Fonte: Elaboração própria

As elites militares da SG/CSN mantiveram as prerrogativas de (i) guarnecer diretamente o Presidente da República sobre os resultados dos estudos sobre questões de

São Paulo, São Paulo, p. 14, 15/09/1985. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/110701>>. Acesso: 23/10/2011.

¹⁰⁹Art. 2º, I, do Decreto nº 92.614, de 1986. O Gabinete Militar possuía estrutura organizacional distinta da SG/CSN e era composto de: I - Chefia; II - Subchefia da Marinha; III - Subchefia do Exército; IV - Subchefia da Aeronáutica; e V - Serviço de Segurança (art. 3º, do referido Decreto).

segurança nacional; (ii) manter a experiência histórica de suporte técnico e administrativo ao CSN; e (iii) atuar em estreita relação com os ministérios civis para recebimento de informações de interesse. Essa condição privilegiada das elites militares da SG/CSN tornava esse departamento politicamente mais forte em relação aos demais que integravam o Executivo federal. A racionalidade na condução dos assuntos de interesse do CSN e do Chefe da Nação proporcionava à SG/CSN certo grau de autonomia sobre questões inerentes à segurança nacional na esfera de governo.

3.4.A estratégia política da elite dominante e o embate: conflitos e ambiguidades na rede organizacional

Às vésperas da nova ordem política, inaugurada pela Constituição Federal de 1988, a SG/CSN é transformada em Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (SADEN). O objetivo dessa transformação foi manter o suporte técnico e administrativo de apoio ao CSN, até então exercido pela SG/CSN, na configuração do Conselho Defesa Nacional (CDN), que seria criado em 5 de outubro.

A criação da SADEN, em 28 de setembro de 1988¹¹⁰, foi uma estratégia política extraordinária à permanência do poder político das elites militares até então edificado por meio da SG/CSN. O regulamento da SADEN, baixado pelo Ministro Chefe do Gabinete Militar General-de-Divisão Rubens Bayma Denys, com o aval do então Presidente José Sarney, é a evidência de que os assuntos desse novo departamento eram idênticos àqueles que seriam tratados pelo CDN, os quais foram negociados pelas elites militares no Congresso Nacional e

¹¹⁰ Decreto nº 96.814, de 28 de setembro de 1988 (publicado no DOU do dia seguinte).

estavam prestes a ser aprovados em Assembleia Nacional¹¹¹. Tratava-se de uma decisão estratégica encabeçada pela elite militar (dominante) da SG/CSN, no jogo político, para manter sua estrutura de poder organizacional no Executivo federal, principalmente na condução dos assuntos de interesse do Alto Comando da Nação, junto ao Presidente da República e sob a confiança deste.

O decreto de criação da SADEN foi muito questionado no Congresso, uma vez que a SG/CSN teria deixado de existir com a nova Constituição e, com ela, todo o suporte técnico-administrativo do CSN. A SADEN, que se vincularia ao CDN nos mesmos moldes que a SG/CSN se vinculou ao CSN, não era a configuração organizacional esperada pelas elites civis que se opunham ao anterior regime.

A permanência da SG/CSN sob o manto da SADEN contou com um poderoso aliado, o Consultor-Geral da República Saulo Ramos, autor do texto assinado pelo Presidente José Sarney. A mera substituição de um nome por outro foi percebida na arena política e admitida pelo próprio Saulo Ramos em reportagem da época. Pelo texto do decreto, a nova Secretaria

¹¹¹ Dentre as competências da SADEN estava a de propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional, e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas áreas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; e, ainda, estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias à garantia da independência nacional e da defesa do Estado democrático. Essa medida adotada pelo então Presidente Sarney foi objeto de críticas severas do então líder do PSDB no Senado, Fernando Henrique Cardoso, que apresentou dias depois, um projeto de decreto legislativo sustando o Decreto nº 96.814, de 1988, que transformou a SG/CSN na SADEN. O projeto de decreto legislativo pretendia sustar, também, todos os atos decorrentes do decreto. Essa proposta do senador paulista seria a primeira de uma série que a liderança do PSDB pretendia apresentar, para tornar sem efeito alguns dos decretos baixados pelo presidente Sarney “nas horas que antecederam a promulgação da Constituição”. Segundo o líder do PSDB, o intento visado era um só: “tornar letra morta a nova Carta, reeditando o período de entorpecimento da ação do Poder Legislativo”, uma vez que o “Decreto 98.814 pretendeu manter as atribuições do Conselho de Segurança Nacional, que a Constituinte quis expressamente suprimir”. Título: Mudança no CSN sob ameaça. Fonte: Jornal de Brasília, Brasília, nº 4847, p. 3, 07/10/1988. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/119333>>. Acesso: 23/10/2011. Diante da denúncia de que o Presidente Sarney (PMDB) teria baixado cerca de cem decretos às vésperas da promulgação da nova Carta, as quais teriam exorbitado os poderes do Executivo, o deputado Nelson Jobim (PMDB-RS), afirmou que “se o presidente agiu dentro da vigência da antiga Constituição, não há o que se contestar”. Esse embate demonstra que o ambiente que envolvia a extinção do CSN era altamente conflituoso e que havia forças políticas que apoiavam a permanência da rotina do CSN, enquanto outras pretendiam extingui-la por completo. Título: Senador não quer CSN transformado em secretaria. Fonte: Gazeta Mercantil, São Paulo, p. 5, 07/10/1988. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/119448>> Acesso: 23/10/2011.

conservava todas as competências da SG/CSN e seria dirigida, inclusive, pelo mesmo Secretário-Geral, o Ministro Chefe do Gabinete Militar, Rubens Bayma Denys. De acordo com o Consultor-Geral, a decisão política teria sido baseada no artigo 81, inciso V, da Constituição de 1969, e se adaptaria automaticamente à nova Carta, quando esta fosse promulgada, ocasião em que a SADEN já estaria reorganizada¹¹².

A estratégia de permanência da rotina e dos procedimentos padronizados, que favorecia o domínio da rede interorganizacional dentro do Executivo federal em assuntos de interesse das elites militares, da SG/CSN na SADEN, logrou o êxito desejado sob o ponto de vista dessas elites, porque manteve o poder político próximo ao Chefe da Nação e em paralelo ao Gabinete Militar.

A primeira reunião do CDN sob a configuração da SADEN foi registrada pelo Secretário-Geral de Assessoramento da Defesa Nacional Rubens Bayma Denys, em 16 de novembro de 1988¹¹³. Frise-se que esse militar ocupou o cargo de Ministro Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República de março de 1985 a março de 1990, sendo o principal articulador da permanência das atividades de suporte ao CSN, como CDN, no âmbito daquele gabinete¹¹⁴. Nota-se que mesmo com a passagem do regime militar ao governo civil e com as mudanças ocorridas dentro do Executivo, decorrentes da Carta Política de 1988, a elite organizacional que controlava a faixa de fronteira manteve-se intocável, inclusive com a

¹¹² Segundo, ainda, reportagem da época, a SG/CSN começou a funcionar nos moldes repassados à SADEN, durante o governo Castello Branco, mas conheceu seu maior prestígio entre 1967 e 1979. “No governo Costa e Silva passou a absorver crescentes funções de planejamento estratégico da ação governamental, conduzida pelo general Jaime Portella, o todo poderoso chefe do Gabinete Militar. Com o Ato Institucional nº 5, nela era que se preparavam os processos de cassação de mandatos, função que manteve durante os governos Médici e Geisel”. No governo desse último, porém, “a Secretaria passou a constituir uma verdadeira administração paralela, produzindo dossiês em que o presidente baseava seu diálogo com os ministros. Depois, perdeu peso político, mas conservou sua estrutura e sua equipe”. Título: Muda o Conselho de Segurança, mas só no nome. Fonte: Correio Braziliense, Brasília, nº 9296, p. 4, 29/09/1988. Disponível em: < <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/104204>>. Acesso: 23/10/2011.

¹¹³ O Chefe do Gabinete Militar exercia a função de Secretário-Geral da SADEN (art. 2º, §2º, do Decreto nº 96.814, de 1988).

¹¹⁴ Fonte: Arquivo Nacional (2011). Entrevista com assessor militar do GSI/PR em 16/11/2011.

permanência do referido Ministro Chefe do Gabinete Militar da Presidência no cargo de Secretário da SADEN.

A continuidade das práticas organizacionais do CSN é evidenciada, ainda, na permanência da rotina de assentimento prévio para o exercício de determinadas atividades na faixa de fronteira, conforme se observa do concatenar dos fatos de criação do CDN e da SADEN. Essa continuidade é declarada no texto que regulamenta as atividades da SADEN, o qual afirma a possibilidade de aplicação das normas legais e regulamentares em vigor, referentes à SG/CSN, à SADEN¹¹⁵.

O quadro 5 identifica as variações de dimensão da faixa de fronteira, as definições políticas dessa região, ao longo do tempo, e os enfoques predominantes, no período de 1824 a 1988.

Quadro 5: Evolução histórica da dimensão da “faixa” de fronteira, do enfoque e da trajetória das elites organizacionais

Organização	Marco temporal	Dimensão	Características da “faixa” de fronteira	Enfoque
Império (Repartição Geral de Terras Públicas)	1824 (Lei nº 601, art. 1º)	10 léguas (66 km)	Zona de terras nos limites do Império com países estrangeiros.	Defesa atrelada à vivificação dos limites do Império
Congresso Nacional	1891 (art. 64)	10 léguas (66 km)	Porção do território indispensável para a defesa das fronteiras como bem da União.	Defesa nacional
CDN	1927 (Decreto nº 17.999/27)	10 léguas (66 km)	Porção do território indispensável para a defesa das fronteiras como bem da União.	Defesa nacional
CSSN	1934 (art. 166)	100 km	Faixa de 100 quilômetros ao longo das fronteiras.	Segurança nacional e defesa
CSN	1937 (art. 165)	150 km	Faixa de 150 quilômetros ao longo das fronteiras.	Segurança nacional
CSN	1946 (Lei nº 2.597/55, art. 180 e art. 34, II)	150 km	Zona indispensável à defesa do país. Faixa interna de 150 quilômetros de largura. Porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras como bem da União.	Segurança nacional
CSN	1967 (art. 91, II) 1969 (art. 89)	150 km	Área indispensável à segurança nacional. Faixa interna de 150 quilômetros de largura, paralela à linha divisória do território nacional.	Segurança nacional
CDN	1988 (art. 20, §2º e Lei nº 6.634/79)	Até 150 km	Área fundamental para a defesa do território nacional. Faixa de fronteira de até 150 quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres.	Defesa nacional

Fonte: Elaboração própria

¹¹⁵ Art. 2º, §3º, do Decreto nº 96.814, de 1988.

Nota-se que, por aproximadamente 60 anos, a política de defesa e de segurança nacional foi conduzida no país, de forma ininterrupta, por colegiados, que se sucederam no tempo e mantiveram padrões de comportamento bem definidos na estrutura do Executivo federal.

A experiência histórica do CDN de 1927 e do CSSN, acumulada no CSN, e as decisões estratégicas das elites do CSN em aperfeiçoar a configuração de suas unidades internas (Secretaria-Geral, Comissões de Estudos, Seções de Segurança Nacional - transformada em Divisões de Segurança e Informações-, e Comissão Especial da Faixa de Fronteiras) para conduzir a política de segurança nacional (“national policy”), geraram o empoderamento do CSN para a fixação de parâmetros estruturais (“structural parameters”) na condução de assuntos referentes à faixa de fronteira no âmbito do Executivo federal.

A faixa de fronteira de 150 quilômetros, por sua vez, manteve-se regrada pelo CSN e controlada pela SG/CSN, por meio da CEFF. Embora esse regramento não existisse para todos os casos de ocupação e uso das terras da faixa de fronteira, o fato de as Constituições de 1934, 1937 e o DL nº 1.968, de 1940, delimitarem uma “faixa” de terras sob o controle do Estado e, vincular a uma prévia autorização do CSN (antes CSSN), fez com que essa região do país fosse entendida como área de segurança nacional.

O CSN manteve o controle da política de segurança nacional desde a sua criação, em 1937, e foi a elite organizacional encarregada de controlar algumas atividades na faixa de fronteira até a promulgação da Constituição de 1988. Essa dupla atribuição do CSN: (i) ditar a política de segurança nacional e (ii) controlar, em certa medida, a região da faixa de fronteira, fez com que essa parte do país sentisse, de perto, os resultados dos padrões de comportamento da SG/CSN.

A SG/CSN era um departamento politicamente forte e estruturado sob as bases da doutrina militar, possuindo uma série de unidades burocráticas nos ministérios civis, com o objetivo de garantir a eficiência na condução dos assuntos referentes à segurança nacional. A SADEN, criada para suceder a SG/CSN, é resultado de uma bem sucedida estratégia política de permanência das práticas organizacionais configuradas pelas elites militares que conduziam a política de segurança nacional no país até 1988.

A atuação isolada do CSN e da SG/CSN no controle da política de segurança nacional, valendo-se, inclusive, de unidades burocráticas estrategicamente distribuídas dentro do Executivo federal, evidencia o Estado fragmentado na condução das questões de segurança nacional e da faixa de fronteira.

Capítulo 4 - O declínio do padrão de comportamento e a falta da rotina burocrática

Os últimos atos de assentimento do CSN foram concedidos pelo então General-de-Divisão Rubens Bayma Denys, em 26 de setembro de 1988 e publicados no dia 29 do mesmo mês¹¹⁶. Nota-se, com essa última publicação dos atos de assentimento prévio do CSN, assinados pelo Secretário-Geral do CSN, que a rotina referente ao controle de algumas atividades na faixa de fronteira manteve-se em aparente normalidade e sob o comando do Gabinete Militar¹¹⁷.

O texto da Constituição de 1988 foi publicado, poucos dias depois, no DOU nº 191-A, Seção 1, de 5 de outubro de 1988, p. 1 e seguintes¹¹⁸. Nessa mesma data, foram publicados os atos de assentimento prévio do CDN, também com a assinatura do Ministro Chefe do Gabinete Militar. Entretanto, há ambiguidades nessa primeira publicação de atos de assentimento prévio do CDN: (i) enunciou-se “Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional” ao invés de “Conselho de Defesa Nacional”; e (ii) o texto autorizativo diz equivocadamente que o “Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional [...] resolveu conceder assentimento prévio [...]”, quando o correto deveria ter sido “Secretário-Geral do Conselho de Defesa Nacional”. Essa publicação evidencia, de maneira inquestionável, que o suporte técnico-administrativo do CDN, naquele momento, era o mesmo do CSN, faltando a devida rotina burocrática para adequação do padrão de comportamento até então praticado¹¹⁹.

A seguir, quadro comparativo entre a última publicação do CSN e a primeira do CDN de 1988:

¹¹⁶ Atos do Secretário-Geral, datados de 26/09/1988, publicados no DOU, Seção 1, de 29/09/1988, p. 18.836-18.837.

¹¹⁷ O decreto que transformou a SG/CSN na SADEN indica, ainda, que “o Ministro Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República disporá sobre as medidas complementares necessárias à execução deste Decreto, submetendo ao Presidente da República, para aprovação, a reforma do Regimento da antiga Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, adaptado às novas atribuições da SADEN/PR”; mais uma evidência da permanência da rotina do CDN sob o comando das elites militares.

¹¹⁸ A publicação foi uma edição especial, na data da promulgação do texto constitucional. Poucos acadêmicos e operadores do Direito têm conhecimento de que a Constituição de 1988 foi publicada em DOU.

¹¹⁹ Atos do Secretário-Geral, datados de 30/09/1988, publicados no DOU, Seção 1, de 5/10/1988, p. 19.519.

Quadro 6: Comparação entre padrões de comportamento do secretariado do CSN e CDN na expedição de atos de assentimento prévio na faixa de fronteira

CSN (DOU de 29/09/1988)	CDN de 1988 (DOU de 5/10/1988)
<p style="text-align: center;">CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL Secretaria Geral ATOS DO SECRETÁRIO-GERAL Em 26 de setembro de 1988</p> <p>O SECRETÁRIO-GERAL DO CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL, de conformidade com o art. 2º, § 1º, da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, combinado com o art. 2º do Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, resolveu CONCEDER ASSENTIMENTO PRÉVIO para:</p>	<p style="text-align: center;">SECRETARIA DE ACESSORAMENTO DA DEFESA NACIONAL Secretaria Geral ATOS DO SECRETÁRIO-GERAL Em 30 de setembro de 1988</p> <p>O SECRETÁRIO-GERAL DO CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL, de conformidade com o art. 2º, § 1º, da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, combinado com o art. 2º do Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, resolveu CONCEDER ASSENTIMENTO PRÉVIO para:</p>

Fonte: DOU (1988) (elaboração própria)

Mesmo com a criação do CDN, em 1988, a ausência de indicação sobre a organização que teria sucedido o CSN na parte referente à concessão de atos de assentimento prévio, referida na Lei nº 6.634, de 1979, fez com que o trâmite administrativo que vinculava uma série de órgãos do Executivo federal à remessa de processos à SG/CSN, começasse a desaparecer¹²⁰. Da mesma forma, a falta de indicação de que a SADEN assumira as atribuições da SG/CSN fez com que o controle burocrático sobre a atuação de empresas e particulares na faixa de fronteira enfraquecesse após 1988.

Em 1990, a SADEN foi sucedida pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)¹²¹, considerada um órgão de assistência direta e imediata ao Presidente da República, com a

¹²⁰ O Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, regulamentou a Lei nº 6.634, de 1979, e trata, detalhadamente, da rotina burocrática de submissão de pedidos de assentimento prévio na faixa de fronteira. Este decreto mantém-se em plena vigência nos dias atuais.

¹²¹ Por meio da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, a SAE é criada com “a finalidade de exercer as atribuições de Secretaria Executiva do Conselho de governo, desenvolver estudos e projetos de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território e opinar sobre o seu efetivo uso, fornecer os subsídios necessários às decisões do Presidente da República, cooperar no planejamento, na execução e no acompanhamento de ação governamental com vistas à defesa das instituições nacionais, coordenar a formulação da Política Nacional Nuclear e supervisionar sua execução, salvaguardar interesses do Estado, bem assim coordenar, supervisionar e controlar projetos e programas que lhe forem atribuídos pelo Presidente da República”; tendo como estrutura básica: I - Departamento de Inteligência; II - Departamento de Macroestratégias; III - Departamento de Programas Especiais; IV - Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações; V - Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (art. 16). Nessa mesma oportunidade, é extinta a SADEN e o Serviço Nacional de Informações (SNI) (art. 27). Não há menção de que a SAE era a SG/CDN. A Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que tratou da organização da Presidência da República, indicou que o CDN teria como “Secretário-Executivo”, o Secretário de Assuntos

competência de desenvolver estudos e projetos de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território e opinar sobre o seu efetivo uso¹²². O Gabinete Militar também permanecia com estrutura organizacional própria no âmbito da Presidência da República¹²³.

A lei de organização e funcionamento do CDN de 1988, datada de 1991, estabelecia que esse colegiado contaria com uma Secretaria-Geral (SG) para execução das atividades permanentes necessárias ao exercício de sua missão constitucional e que caberia à SAE executar essas atividades por meio dessa SG. Porém, essa competência exclusiva de suporte técnico e administrativo, em paralelo ao Gabinete Militar, jamais existiu na configuração desse colegiado¹²⁴. O que se teve, com o regulamento da referida lei, foi a indicação de que o Ministro Chefe da SAE seria o Secretário-Executivo do CDN, com cargo de natureza civil, e que caberia à

Estratégicos. Vê-se que essa alternativa de condução do suporte do CDN ocorreu aproximadamente dez anos depois da criação desse colegiado e após oito anos da SAE.

¹²² Os registros da segunda reunião do CDN permaneceram no âmbito militar, cujo suporte técnico foi dado pelo Almirante-de-Esquadra Mário César Flores, Ministro Chefe da SAE e Secretário-Geral do CDN, em 10/08/1993. A partir de 1995, a SAE passou a ser conduzida pelo civil da carreira diplomática Ronaldo Mota Sardenberg, sendo que em 1999, com a transferência do acervo dessa secretaria à Casa Militar, a condução das atividades de permanência do CDN voltou a ser militar, sob o comando do General-de-Exército Alberto Mendes Cardoso. O General Cardoso foi sucedido pelo General-de-Exército Jorge Armando Felix, em 2003, que por sua vez foi sucedido pelo General-de-Exército José Elito Carvalho Siqueira, com o início do Governo Dilma Rousseff, em 2011; o qual permanece na função até os dias atuais. A sequência de sucessão Chefes do Gabinete Militar e Casa Militar encontram-se no Anexo – A.

¹²³ A Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990, convertida na Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, alterada pela Lei nº 8.410, de 27 de março de 1992, estabeleceu que a Presidência da República era constituída, essencialmente, pela Secretaria de Governo, pela Secretaria-Geral, pelo Gabinete Militar e pelo Gabinete Pessoal do Presidente da República. O Gabinete Militar tinha “a finalidade de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições nos assuntos referentes à administração militar, zelar pela sua segurança e pela segurança pessoal dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República, bem como das respectivas residências e dos palácios presidenciais”; tendo a seguinte estrutura básica: I - Chefia; II - Subchefia da Marinha; III - Subchefia do Exército; IV - Subchefia da Aeronáutica; V - Serviço de Segurança (art. 3º).

¹²⁴ Somente com o advento da Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991, ou seja, aproximadamente três anos após a criação do CDN, o Presidente Fernando Collor e o Ministro da Justiça, à época, Jarbas Passarinho, delegaram à SAE, criada em 1990, o exercício das atividades permanentes do CDN, com o registro da possibilidade de criação de uma SG para a permanência dessa rotina (art. 2º, §3º e art. 4º). A estrutura regimental da SAE, de 1991 (Decreto nº 339, de 12 de novembro) atribuía a essa secretaria a execução das atividades de Secretaria-Geral do CDN; entretanto, os seus órgãos setoriais eram os mesmos elencados na Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, ou seja, sem qualquer menção a uma SG/CDN. A permanência do CDN foi dada pelo Departamento de Programas Especiais, a quem competia “desenvolver estudos e projetos para a utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional” (art. 8º, I, do referido Decreto). Essa mesma norma não dizia que o Secretário da SAE era o Secretário-Geral do CDN, mas sim que competia ao Secretário Adjunto coordenar o exercício das atribuições da SAE referentes à Secretaria-Geral do CDN. Nota-se uma série de ambiguidades entre o que previa a norma de criação do CDN e a estrutura organizacional que assumiu o compromisso de conduzir as atividades desse colegiado na estrutura do Executivo Federal.

SAE executar as atividades permanentes, técnicas e de apoio administrativo necessários ao exercício da competência do CDN, na condição de SG. Porém, na prática, apenas uma unidade burocrática da SAE exercia essas atividades, o Departamento de Programas Especiais¹²⁵.

Somente em junho de 1994, um parecer interno da própria SAE reconheceu a sucessão, em parte, do CSN pelo CDN¹²⁶. Não há atos de assentimento prévio publicados entre a criação da SAE (1990) e a expedição do parecer interno (junho/1994)¹²⁷. A consequência desse “vazio institucional” foi uma série de pleitos administrativos empilhados na SAE, causando um inconformismo dos requerentes (pessoas naturais e jurídicas originárias da faixa de fronteira) com a morosidade administrativa na deliberação de seus pleitos. Contraditoriamente, tinha-se, por um lado, uma lei que mantinha o regimento da faixa de fronteira sob o controle do CSN. Por outro, não havia, na esfera do governo, uma rotina organizacional estabelecida para atender a demanda burocrática dessa região do país sob o manto do CDN¹²⁸.

A ausência de estrutura organizacional que assumisse e exercesse, com autonomia, as atividades permanentes necessárias ao exercício das competências do CDN, na faixa de fronteira, e a simbiose existente entre a rotina civil e a militar em determinados assuntos, no âmbito da Presidência da República, foi evidenciada no período de transição do acervo documental e de pessoal da extinta SAE para a Casa Militar¹²⁹.

¹²⁵ Art. 1º, §3º e art. 6º, do Decreto nº 893, de 12 de agosto de 1993, e art. 8º, inc. I, do Decreto nº 339, de 12 de novembro de 1991.

¹²⁶ Parecer nº 004/94-AJU/SAE/PR, de 24 de maio de 1994 (DOU nº 108, de 9 de junho de 1994, p. 8.296).

¹²⁷ Conforme pesquisa realizada em Diário Oficial da União pela autora, no período de 1990 a 1994. A publicação dos atos de assentimento prévio foi retomada a partir de 26 de julho de 1994 (Ato nº 1, de 25 de julho de 1994, publicado no DOU nº 141, Seção I, p. 11.099, assinado por Mário César Flores).

¹²⁸ Entrevista com militar da reserva lotado no GSI/PR em 13/12/2011.

¹²⁹ A extinção da SAE ocorreu por meio da MP nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999, ratificada pela MP nº 1.799-3, de 18 de março de 1999, no último ano do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso. Tal MP gerou o art. 11, parágrafo único, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que, por sua vez, foi alterado pela MP nº 2.216-37, de 2001, para registrar a sucessão do Secretário de Assuntos Estratégicos pelo Chefe do GSI/PR com o objetivo de exercer as atribuições de Secretário-Executivo do CDN, dando nova redação ao art. 4º, da Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991.

4.1.A transferência da estrutura organizacional da SAE

A transferência das atribuições referentes às atividades de suporte ao exercício da competência do CDN de 1988 não foi imediata e exigiu uma atenção especial das elites organizacionais da época para verificar o que era da competência da SAE, o que seria repassado a outros ministérios e o que seria herdado, de fato, pela Casa Militar.

Em março de 1999, foi instituída pelo Chefe da Casa Militar, uma comissão de transferência das atribuições referentes às atividades permanentes necessárias ao exercício da competência do CDN e do acervo patrimonial e documental da SAE para a Casa Militar. Essa comissão era integrada por representantes do Gabinete do Ministro Extraordinário para Projetos Especiais (antiga SAE/PR) e da Casa Militar¹³⁰. Para o estudo e avaliação de processos relativos ao assentimento prévio submetidos ao CDN, a Casa Militar instituiu outra comissão, que além de ser integrada por representantes dos mesmos órgãos da outra comissão, também contou com a participação da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil (SAJ)¹³¹.

O trabalho da primeira comissão expressou dificuldade em estabelecer exatamente quais eram as atividades próprias da SAE e quais lhe cabiam como SG/CDN, gerando incerteza sobre o objeto de transferência. Já a segunda comissão, diante da necessidade de dar continuidade às atividades de assentimento prévio, sugeriu que o Chefe da Casa Militar, no uso das atribuições de Secretário-Executivo do CDN fosse autorizado a assinar os atos de assentimento prévio, como atividade permanente necessária ao exercício da competência desse colegiado; tendo em vista o acúmulo de processos administrativos parados que aguardavam a definição de uma rotina.

¹³⁰ Portaria nº 27, do Ministro Chefe da Casa Militar da Presidência da República, publicada no DOU de 2 de março de 1999.

¹³¹ Portaria nº 28, do Ministro Chefe da Casa Militar da Presidência da República, publicada no DOU de 2 de março de 1999.

A situação que se tinha até aquele momento, era a de que a instrução dos processos de assentimento prévio era realizada pela SAE, como SG/CDN, e os atos eram assinados pelo Secretário de Assuntos Estratégicos. O CDN tinha uma Secretaria-Geral sem o Secretário-Geral e um Secretário-Executivo sem a respectiva Secretaria-Executiva, o que fez a comissão sugerir que a Secretaria-Geral fosse transformada em Secretaria-Executiva e que fosse formalizada autorização do CDN para que seu Secretário-Executivo assinasse os atos de assentimento prévio.

No momento dessa transferência de acervo da SAE para a Casa Militar, o pessoal que trabalhava com a atividade de assentimento prévio resumia-se a um analista DAS1 e um auxiliar nível II conforme diagnóstico da segunda comissão¹³². A autorização do CDN ao seu Secretário-Executivo ocorreu por meio da Resolução nº 1, de 12 de maio de 1999 (publicada no DOU nº 90, Seção 1, pág. 8, de 13/05/1999) e permanece até os dias atuais¹³³.

Antes de sua extinção, o secretariado do CSN possuía a estrutura de pessoal de aproximadamente 200 servidores, todos lotados na SG/CSN¹³⁴.

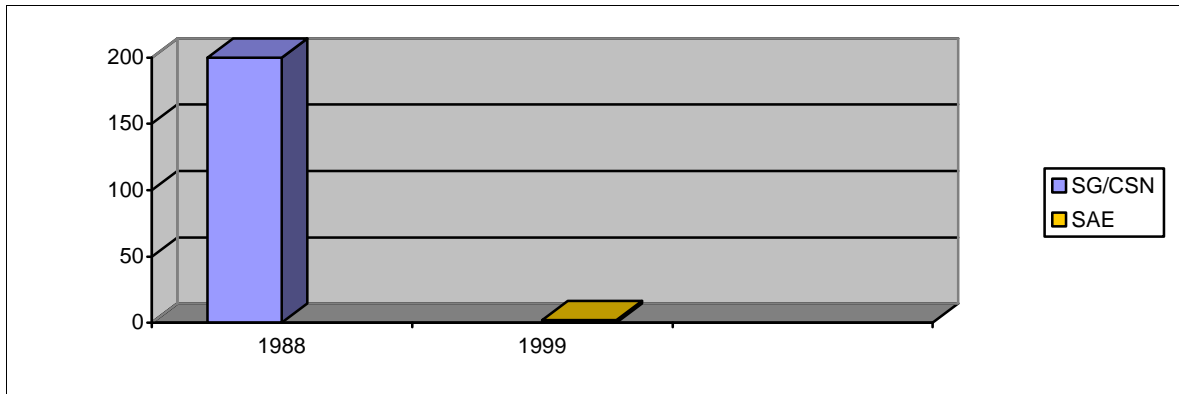
O Gráfico 1 indica o recurso de pessoal no momento final da trajetória organizacional da SG/CSN, em 1988, da SAE, em 1999:

¹³² Entrevista com militar da reserva que participou da Comissão de transferência das atribuições referentes às atividades permanentes necessárias ao exercício da competência do CDN em 11/11/2011.

¹³³ Eram 11 (onze) os cargos em comissão, no momento de criação da SAE, o que não significa dizer que era apenas este quantitativo de pessoal que mantinha as atividades da Secretaria. Os dados disponíveis referem-se à distribuição de cargos no âmbito do Executivo federal. O quadro demonstrativo de cargos em comissão, da SAE, foi publicado no Decreto nº 339, de 12 de novembro de 1991, veiculado pelo DOU, Seção I, de 14/11/2011, p. 25.757-25.758.

¹³⁴ As atividades de rotina exercidas pela SG/CSN ocupavam os mais de 200 funcionários — só um terço de militares — lotados no Anexo 1 do Palácio do Planalto, embora a chefia dessa organização fosse militar. “A estrutura visível do CSN era composta pelo presidente da República, pelos ministros de Estado e pelos chefes de Estado Maior da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Por trás, funcionava a máquina da SG/CSN, comandada pelo chefe do Gabinete Militar da Presidência da República. Havia seis subchefias: Assuntos Políticos, comandada por um oficial da Marinha; Assuntos Econômicos, sob a direção de um diplomata; Assuntos Militares, que tem como encarregado um oficial do Exército; Segurança Nacional, a cargo de uma advogada especialista em assuntos fundiários; Planejamento Governamental, conduzida por um diplomata; e Aspectos Psicossociais, ocupada por um oficial da Aeronáutica”. Título: Conselho da ditadura é mantido – Segurança vira defesa mas quem decide é militar. Fonte: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 8, 10/04/1988. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/187035>>. Acesso: 23/10/2011.

Gráfico 1: Recurso de pessoal no fim da trajetória organizacional da SG/CSN e SAE (Período: 1988 e 1999)



Fonte: Elaboração própria

Nota-se que a extinção do CSN, e da respectiva SG, gerou expressiva perda de recursos de poder, influenciando em grande medida, a fragilização organizacional das elites da SAE na condução de assuntos de seu interesse e deixando a organização vulnerável à extinção.

A extinção da SAE ensejou a distribuição de suas atividades no âmbito do governo Fernando Henrique¹³⁵. Apenas as atividades de assentimento prévio do CDN foram assumidas pela Casa Militar, quando houve a sua transformação, em setembro de 1999, no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR)¹³⁶. Não foi por acaso que a Casa Militar recebeu o acervo referente ao apoio técnico e administrativo do CDN para a permanência na condução das atividades de assentimento prévio. Esse interesse político estava nitidamente vinculado ao acúmulo de experiência histórica daquela organização na permanência do suporte

¹³⁵ A SAE possuía a atribuição referente aos estudos e acompanhamento de temas relacionados à faixa de fronteira e áreas estratégicas, defesa nacional, mobilização nacional, patentes de invenção de interesse da defesa nacional, programas tecnocientíficos nucleares, SIVAM/SIPAM, atividades aeroespaciais e ordenação do território. Com a sua extinção, houve uma redistribuição dessas atividades entre GSI/PR, MCT (controle de bens sensíveis, programas nucleares, AEB/VLS/Alcântara), MD (Calha Norte, PAFMFF, PNEMEN, Mobilização Nacional). Na época, alguns assuntos ficaram sem continuidade por falta de indicação de organização responsável. Entrevista com servidor do nível diretivo do GSI/PR, em 10/11/2011.

¹³⁶ Pela Medida Provisória (MP) nº 1.911-10, de 24 de setembro de 1999, que altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, a Casa Militar a chamar-se Gabinete de Segurança Institucional: no art. 24-A, criou-se o cargo de Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

burocrático ao CDN¹³⁷. Os demais assuntos conduzidos pela SAE, por não possuírem esse vínculo histórico e não fazerem parte da doutrina militar seguida na Casa Militar, foram repassados, sem grandes negociações políticas, a outras pastas¹³⁸.

A substancial diferença entre a condução dos assuntos do CSN pelo Gabinete Militar e do CDN pela Casa Militar era que, o CSN possuía uma SG com rotinas próprias e distintas do Gabinete Militar, embora o Chefe do Gabinete Militar exercesse a função de Secretário-Geral do CSN. Essa nítida distinção não existiu com o CDN.

A SAE, criada no governo Collor, foi incorporada à Casa Militar, em março de 1999. Por sua vez, a Casa Militar foi sucedida pelo GSI/PR, em setembro de 1999, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, encerrado em 2002¹³⁹.

De 2003 a 2010, sob o governo Lula, o CDN é mantido como órgão de consulta do Presidente da República. A Secretaria – Executiva do CDN é exercida, atualmente, pelo Ministro Chefe do Gabinete do GSI/PR, cargo de natureza civil, ocupado por um General-de-Exército, que passa à reserva logo após a nomeação no cargo de Ministro de Estado. O suporte técnico e administrativo é da competência da Coordenação-Geral de Assentimento Prévio da Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais¹⁴⁰.

4.2.A força da SG/CSN: abrindo a caixa preta

A estrutura e as funções do CSN foram fortalecidas pela filosofia, doutrina e estudos da ESG. Os primeiros indícios da incorporação dos princípios “esguianos” são percebidos ao se

¹³⁷ Foi somente a parte relativa à SAE que atuava como Secretaria-Geral do CDN que foi assumida pela Casa Militar, logo transformada em GSI/PR, porque essa atribuição deveria ser mantida no âmbito da Presidência da República. Entrevista com militar do GSI/PR, que participou da transferência do acervo, em 23/12/2011.

¹³⁸ Entrevista com militar da reserva que participou da comissão de transferência de acervo. Em: 11/11/2011.

¹³⁹ Art. 1º, parágrafo 2º, inciso II e art. 16, parágrafo único, da Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003.

¹⁴⁰ Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991 e Decreto nº 7.411, de 29 de dezembro de 2010 e Portaria nº 56, de 5 de novembro de 2009 (publicada no DOU nº 213, Seção 1, p. 13-25, de 9 de novembro de 2009).

comparar a rotina conduzida pela SG/CSN antes e depois da criação da ESG, em 1949. A lei que dispunha sobre as atribuições do CSN, em 1946 (DL nº 9.775), não mencionava a competência da SG/CSN para elaborar o Conceito Estratégico Nacional (CEN) e subsequentes diretrizes de execução dos planejamentos governamentais, a qual foi introduzida em 1958, durante o governo Juscelino Kubitschek¹⁴¹. Essa competência foi reforçada aproximadamente dez anos depois, por meio da lei de organização e funcionamento do CSN, baixada pelos membros desse colegiado, durante o governo militar de Costa e Silva¹⁴².

Com a evolução da doutrina decorrente do binômio “Segurança x Desenvolvimento”,

o envolvimento político do CSN-SG/CSN se expandiu, a ponto de serem inseridos no âmbito de suas competências o “estabelecimento dos Objetivos Nacionais Permanentes e das bases para a política nacional”, bem como o estudo, dentre outros assuntos, de tratados, acordos e convênios; de programas de cooperação internacional; e da própria política de desenvolvimento nacional (WALTER, 2003, p. 9-10).

Além das atribuições elencadas no DL nº 1.135, de 1970, incumbia à SG/CSN o assessoramento sobre as atividades relacionadas com as áreas indispensáveis à segurança nacional, que era basicamente a faixa de fronteira, e com os municípios considerados de interesse à segurança nacional. A atuação da SG/CSN ia além da mera assessoria, passando a fomentar e fiscalizar obras e conduzir grupos executivos com objetivos específicos. Por meio de órgãos complementares e de comissões especiais, como o Grupo Executivo para as Terras do Sudoeste

¹⁴¹ A competência de elaboração do CEN, introduzida pelo art. 2º, do Decreto nº 45.040, de 6 de dezembro de 1958, estaria relacionada, de acordo com a doutrina da ESG, a “arte de preparar e de aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, alcançar e preservar os Objetivos Nacionais, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional” (ESG, 2008, p. 50). No caso, o CEN daria as bases à condução da política de segurança nacional traçada pelo CSN.

¹⁴² O DL nº 348, de 4 de janeiro de 1968, fixa a competência do CSN para a formulação da Política de Segurança Nacional mediante o estabelecimento do CEN e das Diretrizes Gerais de Planejamento, incluindo a fixação dos Objetivos Nacionais Permanentes (ONP) e dos Objetivos Nacionais Atuais Estratégicos (ONAE), bem como das Hipóteses de Guerra; a conduta da Política de Segurança Nacional com a apreciação dos problemas que lhe forem propostos no quadro da conjuntura nacional e internacional. O DL nº 1.135, de 1970 também estabelece a competência do CSN para estabelecer os Objetivos Nacionais Permanentes e o Conceito Estratégico Nacional. Todas essas terminologias utilizadas nas normas organizacionais do CSN faziam e ainda fazem parte da doutrina da ESG, cujos cursos são oferecidos a civis e militares. Fonte: ESG (2011). Disponível: <<http://www.esg.br/a-esg/>> Acesso em: 14/12/2011.

do Paraná (GETSOP)¹⁴³, o Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT)¹⁴⁴ e o Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas (GEBAM)¹⁴⁵, a SG/CSN tratava de problemas pontuais, normalmente relacionados com graves conflitos pela posse da terra.

A SG/CSN tinha duas funções principais (i) a formulação do Conceito Estratégico Nacional (CEN), realizada com base na agregação-articulação das propostas dos membros do CSN; e (ii) a verificação da conformidade entre as iniciativas dos setores do governo e o mesmo conceito.

Essa verificação de conformidade ocorria por meio das informações repassadas pelas Divisões de Segurança e Informações (DSI), localizadas dentro dos ministérios civis, à SG/CSN. Essa sistemática nasceu na época do CDN de 1927, quando no governo Getúlio Vargas, em 1934, introduziram-se as Seções de Defesa Nacional (SDN) em cada ministério, como órgãos complementares ao CDN¹⁴⁶. Com o CSSN e subsequente CSN, essas SDN foram transformadas em Seções de Segurança Nacional (SSN), nos ministérios civis, diretamente subordinadas aos respectivos Ministros e em estreita ligação com a SG/CSN. Essas unidades burocráticas do CSN deveriam prestar todas as informações que lhes fossem solicitadas pela SG, além de: (i) manter

¹⁴³ Esse grupo tinha a finalidade de programar e executar os trabalhos necessários à efetivação dos objetivos determinados no Decreto nº 50.494 de 25 de abril de 1961, para a desapropriação e, em convênio com o Estado do Paraná, planejar e executar a colonização das glebas denominadas “Missões” e “Chopim”, esta desapropriada em parte. O GETSOP ficava subordinado ao Gabinete Militar da Presidência da República e era presidido pelo CSN e ainda contava com a participação de representante da Procuradoria Geral da República, Ministério da Agricultura, Comissão da Faixa de Fronteiras e Serviço do Patrimônio da União (Decreto nº 51.431, de 19 de Março de 1962).

¹⁴⁴ O GETAT foi criado para coordenar, promover e executar as medidas necessárias à regularização fundiária no Sudeste do Pará, Norte de Goiás e Oeste do Maranhão, nas áreas de atuação da Coordenadoria Especial do Araguaia-Tocantins e é subordinado à SG/CSN. Foi constituído por seis membros, sendo um representante daquela Secretaria-Geral, como presidente; um Procurador da República; um representante do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e os demais, representantes dos Estados do Pará, Goiás e Maranhão, todos designados pelo Presidente da República (DL nº 1.767, de 1º de fevereiro de 1980). Por meio do Decreto nº 86.255, de 3 de agosto de 1981, foram designados militares que serviam na SG/CSN para exercer funções no GETAT. O GETAT foi extinto por meio do DL nº 2.328, de 5 de maio de 1987, sendo sucedido pelo INCRA.

¹⁴⁵ O GEBAM é criado com a finalidade de promover e coordenar as ações de fortalecimento do governo federal na margem esquerda do Baixo Amazonas, promover e acompanhar projetos de desenvolvimento e colonização naquela região, bem como propor medidas para a solução de seus problemas fundiários. Criou-se, na SG/CSN, Tabela Provisória de Gratificação pela Representação de Gabinete, destinada ao pessoal que servia no GEBAM (Decreto nº 84.516, de 28 de fevereiro de 1980, alterado pelo Decreto nº 86.106, de 11 de junho de 1981).

¹⁴⁶ Art. 3º, do Decreto nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934.

estudos relacionados com os interesses da segurança nacional; (ii) centralizar todas as questões relativas à segurança nacional no âmbito das atribuições de seus ministérios; e, ainda, (iii) assegurar, nos assuntos de sua competência, as relações entre o seu ministério, a SG/CSN, as forças armadas e os outros ministérios¹⁴⁷. Essas SSN foram transformadas em Divisões de Segurança e Informações (DSI) nos ministérios civis, com subordinação direta aos respectivos Ministros de Estado e estreito relacionamento com a SG/CSN e o Serviço Nacional de Informações (SNI), aos quais deveriam prestar todas as informações que lhes fossem solicitadas em matéria de segurança nacional e informações¹⁴⁸.

Em setembro de 1967, foi instituído um grupo de trabalho coordenado pelo Chefe do Gabinete da SG/CSN com os representantes da DSI de cada um dos ministérios civis, do SNI e da SG/CSN, com a finalidade de elaborar os projetos do regulamento das referidas divisões e, dessa forma, padronizar os procedimentos relativos aos assuntos de interesse do CSN e assegurar as práticas referentes às questões de segurança nacional em cada ministério civil. Essa presença organizacional do CSN em outros ministérios não apenas influenciava o tratamento de determinados assuntos sob o ponto de vista da segurança nacional, mas também fortalecia a rotina daquelas áreas entendidas de segurança nacional, como a faixa de fronteira, cuja lei era aplicada pelo CSN desde 1955.

¹⁴⁷ O CDN de 1927 era integrado pela Comissão de Estudo de Segurança Nacional, pela Secretaria-Geral de Segurança Nacional e pelas Seções de Segurança Nacional (uma em cada ministério do governo Getúlio Vargas) (art. 2º, do Decreto nº 7, de 3 de agosto de 1934). Essa unidade do CSN foi mantida nas estruturas subsequentes (art. 2º, do DL nº 4.783, de 5 de outubro de 1942, art. 3º, do DL nº 5.163, de 31 de dezembro de 1942 e art. 5º, do DL nº 9.775, de 6 de setembro de 1946, art. 4º, §2º, do Decreto nº 45.040, de 6 de dezembro de 1958).

¹⁴⁸ O art. 2º, do Decreto nº 60.940, de 4 de Julho de 1967 e o art. 7º, do DL nº 348, de 4 de janeiro de 1968, identificam a DSI como órgão complementar do CSN.

4.2.1. O alcance da autonomia das unidades burocráticas

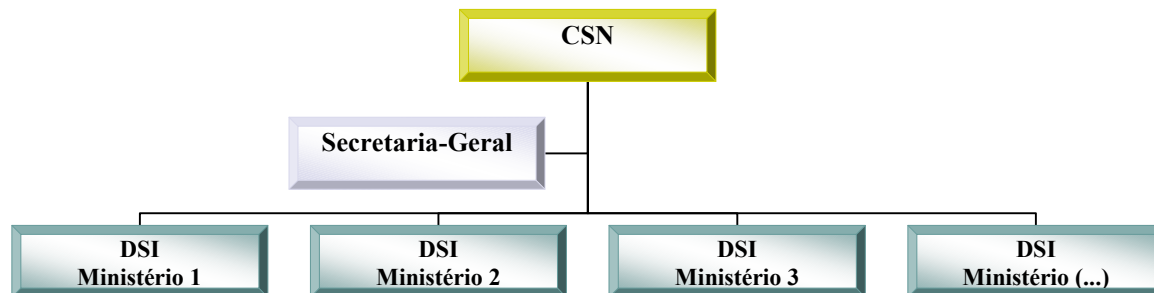
A partir da década de 70, as normas que tratavam da organização e do funcionamento do CSN deixaram de mencionar o DSI como órgão complementar do CSN. Entretanto, embora não houvesse mais a nítida vinculação dos DSI à SG/CSN nas regras do CSN, essas unidades burocráticas permaneceram nos ministérios civis mesmo após o advento da Constituição de 1988. Após 5 de janeiro de 1988, em alguns casos, houve apenas a alteração da denominação de DSI para Assessoria de Segurança e Informações (ASI)¹⁴⁹. Nota-se que a ASI atingiu um grau de autonomia tal que a fez se desvincular da estrutura (CSN-SG/CSN), no âmbito da Presidência da República, para incorporar-se às práticas organizacionais dos ministérios onde haviam sido introduzidas pela SG/CSN.

Percebe-se então que o CSN, elite organizacional do Executivo federal, tinha a SG/CSN como um departamento com significativo grau de autonomia na condução de assuntos de seu interesse. A SG/CSN controlava as DSI, em cada um dos ministérios civis, até a Constituição de 1988, como típicas agências, com vistas a manter e fortalecer as rotinas inerentes à política de segurança nacional traçadas pelo CSN. Com a ruptura ocasionada pela nova ordem constitucional, as DSI acabaram sendo mantidas na estrutura de governo, como ASI, dentro dos ministérios civis. Nota-se a complexidade burocrática dentro do Estado que o mantém dividido

¹⁴⁹ Analisando-se os Diários Oficiais da União no período de 29 de setembro a 11 de outubro de 1988, verifica-se que apenas alguns ministérios civis transformaram a DSI em Assessoria de Segurança e Informações. Os decretos baixados pelo então Presidente José Sarney e cada um de seus Ministros continham uma tabela relativa à estrutura organizacional e aos (situação atual e situação proposta). São exemplos: Decreto nº 96.891, de 30 de setembro de 1988, do Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, que manteve DSI (DOU, Seção I, de 3/10/88, p. 19.119); Decreto nº 96.899, de 30 de setembro de 1988, do Ministério da Justiça, que alterou para ASI (DOU, Seção I, de 4/10/88, p. 19.292); Decreto nº 96.934, de 4 de outubro de 1988, do Ministério do Interior, que manteve DSI (DOU, Seção I, de 5/10/88, p. 19.490); Decreto nº 96.936, de 4 de outubro de 1988, do Ministério da Saúde, que alterou para ASI (DOU, Seção I, de 5/10/88, p. 19.495); Decreto nº 96.938, de 4 de outubro de 1988, do Ministério dos Transportes, que manteve DSI (DOU, Seção I, de 5/10/88, p. 19.507); e Decreto nº 96.903, de 3 de outubro de 1988, da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, que manteve DSI (DOU, Seção I, de 5/10/88, p. 19.515).

por meio de unidades organizacionais, no Executivo federal, para a condução de assuntos de interesse das elites dominantes em questões de segurança nacional até o advento da Carta Política de 1988.

Figura 4: Distribuição de poder organizacional da SG/CSN por meio de unidades burocráticas nos ministérios



Fonte: Elaboração própria

As funções da SG/CSN foram exercidas plenamente

no período compreendido entre 1969 (ano da formulação do primeiro CEN) e 1974, ocasião em que o Presidente da República, recém-empossado, não aprovou a reformulação do CEN. A partir de 1974, a lógica das funções principais do CSN-SG/CSN foi comprometida, em razão do envelhecimento do CEN/69 e da conseqüente perda de autoridade do referencial básico de análise dos assuntos submetidos ao exame da SG/CSN. Não obstante, os trabalhos da SG/CSN prosseguiram refletindo uma preocupação fundamental: verificar se as iniciativas em exame comprometiam ou não a “Segurança Nacional”. Foi a partir dessa época que se verificou a expansão do ramo executivo (GETAT, GEBAM, etc.). Não há registros no sentido da SG/CSN ter formulado algum outro Conceito Estratégico Nacional ou documento afim.[...] O modelo [...] apresentava, entretanto, três pecados básicos, incompatíveis com qualidades essenciais a órgãos da espécie e que, somados a uma função revolucionária e eventual - tratamento dos processos de cassação - acabaram por estigmatizar e comprometer a imagem política do órgão perante a sociedade: a SG/CSN não tinha a representatividade adequada, não utilizava técnicas nem instrumentos com rigor científico aceitável; tampouco dispunha de pessoal com formação apropriada para tratar da gama de assuntos que transitavam pela instituição e, em especial, para chegar a formular “Objetivos Nacionais Permanentes”. [...] A principal deficiência do processo residia na falta do ensino das técnicas e dos instrumentos que permitissem a operacionalização de suas diversas etapas com um mínimo de cientificidade. Como resultado, essas etapas foram cumpridas com completo empirismo, chegando-se ao “achismo”. [...] Para agravar ainda mais esse problema, a metodologia era aplicada por um grupo de assessores que não possuía especialização sobre muitos, se não a maioria, dos assuntos tratados, fator que, sem dúvida, restringia a autoridade do planejador ou formulador. [...] Para suprir o esquema CSN-SG/CSN de parcela dos dados necessários às análises em curso, a SG/CSN era considerada um dos “clientes preferenciais” do Serviço Nacional de Informações (SNI). Os fatores que comprometiam politicamente a legitimidade e a autoridade dos trabalhos do CSN-SG/CSN, somados ao estigma produzido por certas práticas revolucionárias do passado, acabaram por conduzir à extinção do modelo dessas instituições. Tudo indica que esses fatores dificultaram, *mutatis mutandi*, a completa configuração funcional da Secretaria de

Assuntos Estratégicos (SAE), que guardava, inegavelmente, semelhanças estruturais com o modelo CSN-SG/CSN-SNI (WALTER, 1993, p. 11-13)¹⁵⁰.

Nota-se que o fim da SG/CSN e CSN, com a criação da SADEN, coincidiu com uma série de ambiguidades burocráticas, as quais repercutiram, em certa medida, no poder organizacional da SAE.

A legislação, que criou e estabeleceu as competências da SAE sinalizou no sentido de que cabia a ela o papel de órgão governamental “encarregado de pensar o problema estratégico no alto nível, de agregar as posições a esse respeito, a fim de propiciar a formulação da ‘grande estratégia brasileira’ e, finalmente, de verificar a conformidade estratégica das iniciativas setoriais” (WALTER, 2003, p. 16).

Entretanto, essa legislação que direcionava o modelo CDN-SAE, por outro lado, apresentava “imprecisões e omissões possivelmente decorrentes de uma imperfeita compreensão do problema estratégico por parte das elites políticas”, fato que dificultava “um eficiente, eficaz e sistemático desempenho das funções dessa Secretaria”. “Se isso resultou, no passado autoritário, em excessos funcionais”, a partir da criação da SAE, essa fragilidade conceitual teria provocado “o imobilismo do modelo” (WALTER, 2003, p. 21)¹⁵¹.

¹⁵⁰ Em 1992, conforme art. 10 da Lei nº 8.490, de 19 de novembro, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) assumiu a atribuição de coordenar o planejamento estratégico nacional, promover estudos, elaborar, coordenar e controlar planos, programas e projetos de natureza estratégica, assim caracterizados pelo Presidente da República, inclusive no tocante a informações e ao macrozoneamento geopolítico e econômico, executar as atividades permanentes necessárias ao exercício da competência do Conselho de Defesa Nacional, e coordenar a formulação e acompanhar a execução da política nuclear; tendo a seguinte estrutura básica: Subsecretaria de Planejamento Estratégico; II - Subsecretaria de Programas e Projetos Estratégicos; III - Subsecretaria de Inteligência; IV - Centro de Estudos Estratégicos.

¹⁵¹ Se não se chegasse, por exemplo, a um entendimento legal, ou regulamentar, sobre o que seria “estratégico”, seria difícil para a SAE, e para sua subsecretaria específica, qual seja, a Secretaria de Planejamento Estratégico - SPE, “coordenar a formulação e o acompanhamento da execução do planejamento estratégico nacional”. Debates no âmbito do Centro de Estudos Estratégicos alertavam no sentido de que a imprecisão nos conceitos aplicados pela SAE poderia se refletir na descrição funcional do órgão e o colocar à mercê das interpretações pessoais, do estilo e mesmo da ambição dos eventuais ocupantes dos cargos de escalão superior, aspecto que poderia resultar em “conflitos de competência” no âmbito do governo, bem como em descontinuidade funcional do próprio órgão. “A imprecisão poderia gerar, também, a tendência ao gigantismo pois uma grande variedade de assuntos em exame implica uma correspondente necessidade de técnicos e especialistas” (WALTER, 2003, p. 21-22).

O quadro 7 indica a produção dos instrumentos normativos do CDN (1927), do CSSN, do CSN, do CDN (1988), e respectivas Secretarias-Gerais por período de existência até a atualidade (2011). Nota-se que o CSSN foi a organização que mais produziu instrumentos normativos durante a sua trajetória organizacional, em comparação aos demais colegiados. Porém, essa organização durou apenas três anos. Em quantidade de produção por ano de existência, o CSN ocupa o segundo lugar. Entretanto, como essa organização teve a maior permanência histórica, no país, as suas rotinas burocráticas tiveram maior impacto no âmbito do Executivo federal, do que tiveram os demais colegiados¹⁵².

Quadro 7: Compilação de instrumentos normativos produzidos por organização CDN(27)/CSSN/CSN/CDN(88) (Período: 1927 - 2011)

Recurso de poder (normas e rotinas burocráticas)			
Organização	Instrumentos normativos produzidos/natureza	Origem/ Período de existência	Nº de norma/ano/ média anual
CDN (1927)	1. Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927 (funcionamento do CDN)	PR e Membros 29/11/1927 a 15/07/1934	2/7 anos = 0,22 média anual
	2. Decreto nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934 (funcionamento do CDN)		
CSSN	3. Decreto nº 7, de 3 agosto de 1934 (funcionamento da SG/CSSN)	PR e Membros 16/07/1934 a 9/11/1937	4/3 anos = 1,33 média anual
	4. Decreto nº 191, de 18 de junho de 1935 (regulamento da SG/CSN)		
	5. Decreto nº 991, de 27 de julho de 1936 (organiza a Comissão de Estudos de Segurança Nacional)		
	6. Decreto nº 1.505, de 15 de março de 1937 (regulamento da Comissão de Estudos do CSSN)		
CSN	7. DL nº 1.164, de 18 de março de 1939 (dispõe sobre a faixa de fronteira)	PR e Membros 10/11/1937 a 4/10/1988	30/51 anos = 0,58 média anual
	8. DL nº 1.968, de 17 de janeiro de 1940 (dispõe sobre a faixa de fronteira)		
	9. DL nº 2.610, de 20 de setembro de 1940 (dispõe sobre a faixa de fronteira)		
	10. DL nº 4.766, de 1º de outubro de 1942 (define crimes militares e contra a segurança do Estado)		
	11. DL nº 4.783, de 5 de outubro de 1942 (funcionamento do CSN)		
	12. DL nº 5.163, de 31 de dezembro de 1942 (funcionamento do CSN)		
	13. DL nº 6.476, de 8 de maio de 1944 (cria órgão complementar do CSN)		

¹⁵² As normas baixadas pelo CDN de 1927, CSSN e CSN encontram-se no Anexo – B.

	14. DL nº 8.908, de 24 de janeiro de 1946 (transforma em cargo isolado a função de Secretário da CEFF)		
	15. DL nº 9.775, de 6 de setembro de 1946 (funcionamento do CSN)		
	16. Decreto nº 22.048, de 13 de novembro de 1946 (regimento da Comissão de Estudos do CSN)	PR e Ministro da Justiça e Negócios Interiores	
	17. Lei nº 1.551, de 7 de fevereiro de 1952 (fixa prazo para manifestação do CSN)	PR e Ministro da Justiça e Negócios Interiores	
	18. Lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1953 (define crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social)	PR e Membros	
	19. Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955 (dispõe sobre a faixa de fronteira)		
	20. Decreto nº 45.040, de 6 de dezembro de 1958 (regulamento da SG/CSN)		
	21. Decreto nº 46.804, de 11 de setembro de 1959 (regulamento de grupo de estudos da SG/CSN)	PR e Secretário-Geral (CSN)	
	22. Decreto nº 60.892, de 23 de junho de 1967 (altera grupo consultivo para incluir representante da SG/CSN)	PR e Secretário-Geral (CSN)	
	23. Decreto nº 61.341, de 13 de setembro de 1967 (institui grupo de trabalho na SG/CSN)	PR e Membros	
	24. DL nº 348, de 4 de janeiro de 1968 (funcionamento da CSN)	PR e Membros	
	25. Decreto nº 63.282, de 25 de setembro de 1968 (regulamento da SG/CSN)	PR e Membros	
	26. DL nº 1.094, de 17 de março de 1970 (dispõe sobre a CEFF)	PR e Ministro da Justiça	
	27. DL nº 1.135, de 1º de dezembro de 1970 (funcionamento do CSN)	PR e Membros	
	28. Decreto nº 69.314, de 5 de outubro de 1971 (regulamento da SG/CSN)	PR e Membros	
	29. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979 (dispõe sobre a faixa de fronteira)	PR, Secretário-Geral (CSN) e Ministro da Justiça	
	30. Decreto nº 84.067, de 08 de outubro de 1979 (cria a Secretaria Especial de Informática como órgão complementar)	PR, Secretário-Geral (CSN) e Ministro do Planejamento	
	31. Decreto nº 85.128, de 10 de setembro de 1980 (regulamenta a SG/CSN)	Secretário-Geral (CSN)	
	32. Decreto nº 85.064, de 25 de agosto de 1980 (regulamenta a lei da faixa de fronteira)	PR e Secretário-Geral (CSN)	
	33. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (define os crimes contra a segurança nacional)	PR, Secretário-Geral (CSN) e Ministro da Justiça	
	34. Decreto nº 86.255, de 03 de agosto de 1981 (designa militares para a SG/CSN)	PR e Secretário-Geral (CSN)	
	35. Decreto nº 88.375, de 08 de junho de 1983 (delega competência ao Secretário-Geral do CSN)	PR e Secretário-Geral (CSN)	
	36. Decreto nº 96.814, de 28 de setembro de 1988 (transforma a SG/CSN na SADEN)	PR e Secretário-Geral (CSN)	
CDN (1988)	37. Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991 (funcionamento do CDN)	PR e Ministro da Justiça	3/23 anos= 0,13 média anual
	38. Decreto nº 893, de 12 de agosto de 1993 (regulamenta a lei de funcionamento do CDN)	PR e Membros	
	39. Decreto nº 3.505, de 13 de junho de 2000 (institui a Política de Segurança da Informação)	PR, Membros do CDN e outros ministros	

Fonte: Elaboração própria

Nota-se do quadro acima que, a partir de 1980, a SG/CSN – departamento do CSN - passou a expedir suas próprias rotinas, na forma de regulamentos, com autonomia no governo Figueiredo (regime militar), não havendo participação direta dos membros do CSN nesses instrumentos legais; situação que não existia em anos anteriores. A partir da década de 80, a SG/CSN também começou a baixar diretrizes de atuação organizacional na faixa de fronteira, o que evidenciava, ainda mais, o grau de autonomia desse departamento na condução de tal assunto no âmbito do Executivo federal. Por outro lado, o CDN, que contava com o suporte da SADEN, sucedida pela SAE, Casa Militar e GSI/PR, praticamente não fixou normas, tendo a menor produção de diretriz burocrática até os dias atuais.

Os “outputs” do CSN e da SG/CSN de acordo com padrões regulares de comportamento, estruturados em normas, rotinas e registros burocráticos bem definidos, para conduzir de forma isolada as questões de segurança nacional, fortaleceram essas elites organizacionais durante décadas. As estruturas organizacionais moldadas por essas elites refletiram as circunstâncias históricas de sua criação para a condução da política de segurança nacional no país e não se adaptaram rapidamente para acompanhar as mudanças dos padrões de comportamento introduzidas pelo texto constitucional de 1988.

A SAE herdara a estrutura da SADEN, na atividade de assentimento prévio na faixa de fronteira. A ausência de rotina burocrática específica para a condução dos assuntos do CDN de 1988, na faixa de fronteira, fez com que fosse retomado o suporte técnico e administrativo de natureza militar. Assim, quando da extinção da SAE, a Casa Militar recebeu o acervo da parte

referente à permanência da Lei nº 6.634, de 1979 (atividade de assentimento prévio), o qual foi repassado ao GSI/PR.

As elites organizacionais do CSN expressavam poder político dentro das outras estruturas do Executivo federal por meio de unidades burocráticas criadas com fins específicos (DSI). Entretanto, a partir de 1988, essas unidades deixaram de existir, enfraquecendo a estrutura organizacional herdada pela SADEN. Por outro lado, o poder político do CSN era também expresso por meio de uma série de instrumentos legais até a sua extinção. O CDN de 1988, por sua vez, baixou menor quantidade de normas em relação ao CSN, o que sugere a perda de recursos de poder no âmbito do Executivo federal.

Como a Lei nº 6.634, de 1979, define a faixa de fronteira de 150 quilômetros como área indispensável à segurança nacional e a aplicação dessa lei era da competência do CSN, encarregado da condução da política de segurança nacional, a abordagem predominante para essa região estava vinculada a essa dominação histórica, mesmo após a criação do CDN, em 1988.

Capítulo 5 - O enfrentamento: o resultado das práticas organizacionais na Assembleia Nacional Constituinte

Em 27 de abril de 1987, foram instaladas vinte e quatro subcomissões na Assembleia Nacional Constituinte, cujas reuniões de audiência pública geraram relatórios que começaram a ser discutidos no mês seguinte. Durante aproximadamente três semanas, foram realizadas

cerca de 200 reuniões, sendo ouvidos, simultaneamente, os mais diferentes setores da sociedade brasileira. Ao longo desses dias intensos, quase 900 pessoas – representantes de organizações da sociedade civil, acadêmicos, órgãos governamentais, juristas e outros – ocuparam todas as tribunas do Congresso, apresentaram centenas de propostas, polemizaram em torno dos principais temas em discussão, debateram com os constituintes, demarcaram campos e objetos de disputa política. O Parlamento foi tomado por delegações de todo o Brasil, abrindo espaço para múltiplas vozes. Que marcas deixou este turbilhão? (Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte, 2009, p. 15)

O tema “defesa e segurança do Estado e da sociedade” foi tratado na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança¹⁵³, presidida e relatada pelos constituintes José Tavares (PMDB-PR) e Ricardo Fiúza (PFL-PE), no período de 22 de abril a 6 de maio de 1987. As reuniões dessa subcomissão contaram mais com a participação de representantes de organizações governamentais do que da sociedade, o que levou a acreditar que tal representatividade se dava “em razão do tema e do contexto histórico que ele se inseria”¹⁵⁴.

Foram realizadas sete audiências públicas: a primeira contou com a participação de representantes da ESG, para falar sobre o tema a partir de sua doutrina, que, como era sabido “havia fornecido o suporte teórico e ideológico do regime militar e da Constituição de 1969, que então se encerravam”¹⁵⁵; a segunda manteve o debate iniciado na primeira reunião, cujos participantes procuraram demonstrar que a “relação entre a ideologia esguiana e o regime

¹⁵³ Essa Subcomissão se chamaria “Subcomissão de Segurança Nacional”; entretanto, “ela se chamou Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, o que significava uma mudança importante de perspectiva, segundo intervenção do constituinte Roberto Brant, na terceira audiência pública, ao reforçar que não se tratava de debates no contexto político da Constituição de 1967, ou da Constituição de 1969” (Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte, 2009, p. 264).

¹⁵⁴ Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte, 2009, p. 263.

¹⁵⁵ Essa audiência ocorreu no dia 22 de abril de 1987.

autoritário, longe de ser contingente, era necessária e profunda”, considerando que os representantes da ESG, procuraram, de certa maneira, “desvincular as teses da Escola do regime autoritário”¹⁵⁶; a terceira e a quarta trataram da relação entre as Forças Armadas e o Poder Político e do tema “segurança pública”¹⁵⁷; a quinta contou com a participação de um representante do CSN, cuja legitimidade foi fortemente questionada pelos constituintes, e que discorreu sobre o “papel do Conselho de Segurança Nacional”¹⁵⁸; a sexta retomou as discussões sobre a relação entre as Forças Armadas e a sociedade civil, desta feita com personalidades de expressão da época, o que suscitou discussão na subcomissão¹⁵⁹; e a última contou com a presença de representantes do Exército, da Marinha, da Aeronáutica e do Estado-Maior das Forças Armadas para discutir o tema “segurança pública e outros interesses da corporação”, tendo sido afastada pelas elites militares a tentativa de criação do Ministério da Defesa, que se demonstrava sem qualquer serventia frente ao papel desempenhado pelos ministérios militares e o Estado Maior das Forças Armadas naquela época.

A primeira, a segunda, a quinta e a sétima audiência pública serão mais detalhadas no presente trabalho, uma vez que expressam os conflitos entre as elites políticas na Constituinte, evidenciando as disputas que precederam à criação CDN de 1988, e as raízes de sua criação, em virtude do encerramento do regime anterior.

Os debates ocorridos na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança expressaram o confronto entre as elites dominantes (militares) e as emergentes (civis), tornando a Assembleia Nacional Constituinte uma arena política onde se externavam reações às práticas instituídas pelas elites organizacionais do regime militar, ao mesmo tempo em que se

¹⁵⁶ A segunda audiência ocorreu em 23 de abril de 1987.

¹⁵⁷ Estas audiências ocorreram nos dias 28 e 29 de abril de 1987.

¹⁵⁸ Audiência pública ocorrida em 30 de abril de 1987.

¹⁵⁹ Essa audiência foi realizada em 5 de maio de 1987.

buscava um caminho para a construção das bases organizacionais em que se pretendia erguer um regime democrático:

[...], se a correlação de forças na Constituinte era favorável às tendências políticas que queriam aprovar uma Constituição que efetivamente inaugurasse um regime político substancialmente distinto do que se encerrava, em outros lócus político-institucionais a correlação de forças era diversa. Em alguns desses locais, a hegemonia era claramente de setores que estiveram comprometidos com o regime autoritário. Era o caso de diversos organismos e instituições estatais, como os relacionados à segurança pública e à defesa do Estado.

Por outro lado, talvez em razão da estreita vinculação da chamada ideologia de segurança nacional com o regime autoritário e da própria hipertrofia e sobrevalorização que as questões atinentes à segurança e defesa tinham naquele regime, havia certa reserva e mesmo desconfiança de amplos setores da sociedade civil no que diz respeito à discussão desses temas, embora o próprio nome atribuído à Subcomissão (de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança) deixasse antever que o Constituinte pretendia examinar a questão da defesa e da segurança do Estado em articulação com a defesa e a segurança da própria sociedade e não em contraposição a ela, como se dava no regime anterior (Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte, 2009, p. 15)

Essa Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança realizou um roteiro para direcionar os debates nas audiências públicas, de onde se pode destacar os tópicos: “Natureza, finalidade e características do Estado” e “Conceito de Segurança Interna e Externa”. Diante desse horizonte temático, a subcomissão solicitou à ESG, ao Estado Maior das Forças Armadas e à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a indicação de representantes para discorrer sobre tais questões¹⁶⁰.

A primeira audiência, que tratou da formação do Estado brasileiro, contou com a participação de professores da ESG, os quais apresentaram a doutrina por eles aplicada na compreensão do Estado e da segurança (interna e externa). O simples fato de representantes da ESG terem sido convidados a apresentar suas concepções doutrinárias na Constituinte

¹⁶⁰ Foram indicados pelo Almirante-de-Esquadra Bernard David Blower, então comandante da ESG, os professores: Ubiratan Borges de Macedo, Pedro Figueiredo, Paulo César Milani Guimarães e Roberto Cavalcanti de Albuquerque (Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte, 2009, p. 265).

evidenciava a importância que essa organização tinha na condução da política do regime de governo que se findava¹⁶¹.

A segunda audiência pública pode ser considerada a mais polêmica de todas, uma vez que apresentou o contraponto aos representantes da ESG. Enquanto que na

primeira audiência, os depoentes buscaram desvincular a ESG e a chamada ‘ideologia de segurança nacional’ de responsabilidade maior no período ditatorial que se encerrava naquele momento, Márcio Thomaz Bastos procurou demonstrar os vínculos entre a ideologia de segurança nacional e o regime autoritário (Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte, 2009, p. 267).

Márcio Thomaz Bastos, presidente do Conselho Federal da OAB, à época, registrou que a ideologia da segurança nacional, “que veio sendo trabalhada não apenas no Brasil, mas em muitos países”, encontrava sua cristalização nos conceitos da ESG, os quais teriam entrado no país por meio da Emenda Constitucional (EC) de 1969 (art. 89, I)¹⁶². Segundo esse depoente a doutrina esguiana teria criado

[...] uma nação abstrata, sem conexão com a realidade, homogênea, simplificada, onde as pessoas todas têm um só objetivo, onde as pessoas são cordiais, onde as pessoas são boas e onde as pessoas têm certos objetivos e esses objetivos têm que ser operados pelo Estado e pelo sistema de poder. De modo que tudo que é divergência, tudo que é desacerto, tudo que é conflito de interesses deixa de existir nesta fórmula mágica, porque a nação tem um projeto, o projeto da nação é um só [...] (Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte, 2009, p. 267-268).

O Anteprojeto Afonso Arinos, segundo Bastos, conseguiu expungir da sua proposta de Constituição a doutrina de segurança nacional, na medida em que o Conselho de Segurança

¹⁶¹ Na doutrina esguiana, “o Estado deveria representar a todos e realizar o bem comum. Para tanto, a ESG cunhou os objetivos nacionais permanentes, que seriam a cristalização dos interesses permanentes da população dentro do Estado”. Esses objetivos seriam: “a soberania, a integração nacional [...], que a Escola Superior de Guerra sempre teria entendido não apenas como regime político, mas também como forma de vida” (Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte, 2009, p. 266).

¹⁶² Bastos, representante da OAB na Constituinte, foi expoente em seus pensamentos contra as práticas conduzidas pela SG/CSN a título de segurança nacional, segundo ele: “Falar-se em características de defesa do Estado significa repelir a defesa de segurança nacional, retirar da Constituição o Conselho de Segurança Nacional e implantar fórmulas de defesa do Estado desatrela das do Gabinete Militar da Presidência da República, que secretaria o atual CSN. E, na medida em que se repele a segurança nacional, cria-se uma ideologia das liberdades públicas, cria-se a defesa do Estado, da sociedade civil e das instituições democráticas.” Defesa do Estado : OAB propõe o fim do CSN. Fonte: Jornal da Tarde, São Paulo, nº 6566, p. 5, 24/04/1987. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/111818>> Acesso: 15/11/2011.

Nacional é substituído pelo Conselho de Defesa Nacional¹⁶³. Nota-se que a noção que se tem, a partir dos debates na Constituinte, é que o CSN teria sido extinto por completo, juntamente com a doutrina que lhe dava suporte ideológico e que o CDN de 1988 estaria sendo criado sob novas bases e fórmulas democráticas. Essas “novas” bases estariam relacionadas: (i) a não inclusão de qualquer menção que pudesse fazer referência à prática organizacional do CSN, no texto constitucional; e (ii) ao desatrelamento do Gabinete Militar da Presidência da República dos assuntos inerentes à defesa do Estado, considerando sua vinculação à doutrina de segurança nacional, que se pretendia aniquilar¹⁶⁴.

O embate entre a “ideologia de segurança nacional” e o novo pensamento sobre “defesa do Estado e da sociedade”, que nascia na Constituinte, ocorreu entre o constituinte Ottomar Pinto (PTB-RR), de carreira militar e o advogado Bastos. Segundo o constituinte, que defendeu os depoentes da primeira audiência pública, representantes da ESG:

¹⁶³ Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte, 2009, p. 268.

¹⁶⁴ Em jornal veiculado à época, nota-se que a postura de Bastos evidenciou a ruptura entre os dois regimes políticos e o choque das ideologias das elites representadas na Constituinte. Segundo Bastos, “falar-se em características de defesa do Estado significa repelir a defesa de segurança nacional, retirar da Constituição o Conselho de Segurança Nacional e implantar fórmulas de defesa do Estado desatreladas do Gabinete Militar da Presidência da República, que secretaria o atual CSN. E, na medida em que se repele a segurança nacional, cria-se uma ideologia das liberdades públicas, cria-se a defesa do Estado, da sociedade civil e das instituições democráticas”. Segundo a reportagem, “para Márcio Bastos o CSN, com sua doutrina e conceitos reducionistas do mundo, instalou no País uma visão maniqueísta, onde quem não é a favor da doutrina de segurança nacional é inimigo do Estado, considerando-se ainda que a Nação deva se transformar num coral homogêneo, sem respeito por qualquer opinião estranha”. E ainda, “no que diz respeito ao papel das Forças Armadas, a OAB é de opinião que a intervenção interna deve ser perfeitamente definida, e só autorizada depois de ouvida toda a sociedade, legitimamente representada no Legislativo, e no que vier a se constituir no Conselho de Defesa Nacional”. Título: OAB é contra doutrina da segurança nacional. Fonte: O Estado de São Paulo, São Paulo, nº 34.402, p. 5, de 24/4/2011. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/114518>> Acesso: 22/10/2011. Nota-se que nessa época, Bastos, enquanto presidente do Conselho Federal da OAB, defendia a atenção especial do governo a assuntos que estariam “parados”, por causa da Constituinte, como a Lei de Defesa do Estado de Direito e Lei de Imprensa. Enquanto Ministro da Justiça, em 2003 a 2007, M.T.Bastos buscou dar prosseguimento à essa proposta de lei, entretanto, até a sua saída, o assunto não avançou por falta de consenso dentro e fora do governo, principalmente diante da polêmica de criminalização de integrantes de movimentos sociais. Entrevista com assessor da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça em 11/11/2011. Fonte:<http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1553&Itemid=2> Acesso: 16/11/2011.

[...] o Estado democrático, dentro da ESG, não tem fins próprios, seus objetivos são os buscados pela nação ao longo de sua trajetória, não dispõe da totalidade dos recursos produzidos pela nação e que deve garantir a pluralidade e o dissenso na cidadania (Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte, 2009, p. 269).

Em resposta à intervenção do constituinte, Bastos disse que

[...] os objetivos nacionais permanentes, colocados assim como um enunciado de boas intenções, eles realmente são muito bonitos, parece até um cartão de Boas-Festas, de Natal, felicidade, paz, prosperidade, mas que os instrumentos de consecução é que foram o fim do Estado de Direito por uma larga temporada: o uso da repressão da maneira mais dura e mais violenta que se presenciou na História do Brasil, estes meios não tem nada a ver com os seus fins. [...] Quando o eminente constituinte fala que a repressão no Brasil se deu contra guerrilheiros, contra violências, V.Exa. faz uma injustiça histórica às leis de segurança nacional que, principalmente aquele decreto-lei de 1969, se não me falha a memória, é o Decreto nº 869¹⁶⁵ [...], que pune todos os delitos de pensamento possíveis. Se você pensasse em criar um partido político era cominado com uma pena de doze anos de reclusão; ajudar a constituir uma organização de pensamento que, a critério subjetivo das auditorias militares pudesse ser considerada diversa aos objetivos nacionais permanentes, imputava uma pena extremamente alta (Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte, 2009, p. 269).

Esse enfrentamento levou o relator da subcomissão, Ricardo Fiúza, a afirmar que “qualquer pessoa de bom senso haverá de ficar contra a ideologia de segurança nacional, da forma como está posta”, uma vez que ela

sem dúvida reflete um longo período de exceção, um longo período no regime autoritário e se assim não fosse não teria sentido estarmos aqui reunidos para fazer uma nova Constituição que traduzisse o sentimento da nação e da alma do povo brasileiro. [...] E esta questão básica de nação versus Estado é realmente o tema central de tudo isso. O Estado sempre nasceu após a nação. A nação cria o Estado. Como foi dito ontem no caso brasileiro é um pouco atípico. O Estado nasceu antes da nação, podemos dizer, com a vinda de toda a legislação portuguesa para o país colonizado (Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte, 2009, p. 269).

A quinta audiência pública também foi bastante polêmica e manteve o entendimento de que as atribuições do CSN não deveriam ser herdadas pelo CDN. Essa audiência se iniciou com um protesto do constituinte Iram Saraiva, advogado, contra a falta de representatividade do CSN ao enviar o Coronel Mendes Ribeiro, então Chefe do Gabinete da SG/CSN, uma vez que, mesmo encarregado de falar sobre o papel desse Conselho, por questões hierárquicas não estaria autorizado a enfrentar toda a sorte de debate a que os membros da subcomissão demandassem.

¹⁶⁵ A referência diz respeito ao DL nº 898, de 29/9/1969, baixado pelo CSN durante o governo provisório da Junta Militar.

Essa discussão gerou uma ponderação da presidência da subcomissão, que admitiu ter se descuidado na formulação do convite ao CSN, uma vez que solicitara a presença de um ou mais representantes do CSN e não do Secretário-Geral do CSN, como deveria ter ocorrido.

A fala do Coronel Mendes Ribeiro não se diferenciou daquela apresentada pelos representantes da ESG sobre a concretização dos “objetivos nacionais permanentes”, acrescentando que “a idéia de criar uma instituição nos moldes do CSN não era recente, pois já no Império, sentiu-se a necessidade de estatuir na Constituição um órgão para assessorar o imperador, nas ocasiões em que ele exercia o Poder Moderador ou em todos os negócios graves da administração pública”. Frisa-se que “naquela época, a legitimidade da participação de pessoas que não eram representantes oficiais de entidades em debates institucionais não era tão óbvia como hoje, antes pelo contrário. Aliás, tal mudança também foi uma das características da Constituinte de 1987-1988”. Nota-se que a SG/CSN exercia papel de destaque no governo que se findava. E a insatisfação das elites civis frente à ausência de representante militar da cúpula de poder da SG/CSN, evidencia o interesse dessas elites civis em conhecer a rotina organizacional daquela secretaria sobre as questões de segurança nacional; questões estas que se pretendia eliminar no novo regime¹⁶⁶.

A sétima audiência pública foi marcada pela resistência das elites militares à criação do Ministério da Defesa (MD). A Marinha tinha nítida posição contrária à criação do MD por entender que tal organização seria inócua ao aperfeiçoamento das Forças Armadas brasileiras para a guerra, bem como prejudicial aos esforços que vinham desenvolvendo para dotar o país de poder naval. Ademais, tal criação ensejaria

o rebaixamento dos Comandos da Marinha, do Exército e da Força Aérea da posição de ministro para um escalão inferior, no qual veria reduzida a sua capacidade de influir em assuntos não especificamente militares. [...] Assim, nas épocas de crise, espera-se que os

¹⁶⁶ Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte, 2009, p. 265, 269 e 273.

comandantes das Forças Armadas exerçam os atributos típicos da condição de ministro, e não os essencialmente militares, participando da solução política da crise e evitando o recurso à força, ou pelo menos o restringindo ao indispensável. O acesso direto que os ministros militares têm ao presidente da República configura caminho de duas direções, em que se manifestam influências e lealdades recíprocas, extremamente úteis em épocas de crise. Reduzir os ministros à condição exclusiva de comandantes militares leva-os-á, provavelmente, a uma atitude de maior isolamento em relação ao presidente da República e às forças políticas em geral, favorecendo, eventualmente, a adoção por eles, em épocas de crise, de pontos de vista predominantemente militares, da lealdade exclusiva às próprias corporações em desfavor daquela ao presidente da República e ao poder político, de preferência pelas soluções de força (Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte, 2009, p. 276-277).

As elites militares tinham nítida noção da perda do espaço político com a criação do MD e que as lealdades e influências recíprocas, próprias da proximidade ao Chefe da Nação, poderiam deixar de existir; gerando a fragilidade da rede interorganizacional e a perda do controle de seus interesses junto ao poder central.

Observa-se que o Contra-Almirante Tasso de Aquino, representante do Estado-Maior das Forças Armadas evidenciou a preocupação de, com a criação do MD, haver um distanciamento do Chefe da Nação e conseqüentemente, uma diminuição do nível de lealdade e confiança das elites militares por não mais disporem de um canal direto para expressar seus interesses no jogo político. O posicionamento da Marinha foi acompanhado pelo General-de-Brigada Oswaldo Pereira Gomes, representante do Ministério do Exército e pelo Brigadeiro-do-Ar José Elislande Bayer de Barros, representantes do Exército e da Aeronáutica¹⁶⁷.

¹⁶⁷ O tema referente à criação do Ministério da Defesa dominou os debates da sétima audiência pública por conta do interesse dos deputados José Genuíno (PT-SP), Iram Saraiva (PMDB-GO), Haroldo Lima (PC do B-BA) e José Tavares (PMDB-PR) em introduzir essa novidade na Constituição de 1988. Enquanto os parlamentares argumentavam que o MD asseguraria mais estabilidade às instituições, uma vez que seria conduzido por um civil, que tenderia a ser mais fiel ao poder constituído, as elites militares entendiam que a estabilidade das instituições independeria da criação do MD, e que essa criação acarretaria dois prejuízos à Nação: concentração de poder e centralização administrativa. O maior problema identificado pelo Alte Tasso de Aquino era a atribuição a um único homem — o ministro da Defesa, em sua opinião, um “superministro” — de autoridade sobre todo o poder militar, com a conseqüente diminuição da autoridade do comandante supremo das Forças Armadas, que é o Presidente da República. Por sua vez, o Brigadeiro Sidney Azambuja entendia que os parlamentares incorriam em erro ao verem o MD como solução para tudo, uma vez que “uma realidade institucional tipicamente brasileira, era a existência, há 40 anos, do Estado-Maior das Forças Armadas e o seu papel integrador e coordenador das questões comuns a mais de uma força”. O debate travado entre as elites militares e os parlamentares evidenciou a luta daquelas elites em manter a influência política exercida pelos ministros militares sobre o presidente da República, a qual, segundo eles, ocorria mais em conseqüência do peso de cada força do que por motivos ideológicos. Nos debates, o Brigadeiro Azambuja

5.1.O nascimento do CDN de 1988: divergências e negociações políticas

O CSN, por meio de sua SG, teria instalado no Congresso Nacional — como fizeram todos os ministérios — sua assessoria parlamentar com o objetivo de demonstrar aos Constituintes a necessidade de o novo texto constitucional manter um órgão de assessoramento direto ao Presidente da República nos mesmos padrões do CSN e com permanência em moldes estruturais semelhantes à SG/CSN. O Ministro-Chefe do Gabinete Militar, General-de-Divisão Rubem Bayma Denys, que acumulava a função de Secretário Geral do CSN, comemorou a proposta final da Constituinte, quanto à forma ideal do CDN¹⁶⁸.

Numa das primeiras reuniões da subcomissão temática que tratou do assunto, o referido Ministro-Chefe se propôs a fazer uma palestra aos Constituintes, para expor as atividades e as atribuições do órgão. A intenção era a de promover algumas modificações que facilitassem o acesso às reuniões. Nota-se que não se tratou de audiência pública, posto que estas foram somente sete na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança. Àquela época, eram membros natos do CSN todos os Ministros de Estado e o Presidente da República, que o presidia e podia convocar as pessoas que julgasse necessárias.

preveni também que “as Forças Armadas preferem a estabilidade da subordinação direta do presidente da República”. Título: EMFA veta pasta da Defesa. Fonte: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 5, 07/05/1987. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130550>> Acesso: 23/10/2011. O mesmo representante da Aeronáutica informou à Subcomissão “que a criação do Ministério da Defesa em muitos países foi mais uma cópia da solução americana, que, na época, teve como razão básica bloquear a hipertrofia das Forças Singulares embaladas pelas vitórias na II Guerra Mundial e que por coincidência ou não, em termos operacionais, os EUA não ganharam uma guerra desde a criação do Departamento de Defesa, com o National Security Act de 26 de julho de 1947” (Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte, 2009, p. 277).

¹⁶⁸ A estratégia da presença de integrantes da SG/CSN para acompanhar os debates da Constituinte era medida necessária. Era tão evidente que a SG/CSN atuava em nome do CSN e até mesmo em substituição a ele, que três anos antes da Constituinte já havia comentários na mídia no sentido de que, nas propostas que fossem apresentadas na Constituinte, o papel atribuído ao Conselho de Segurança Nacional, de fixar os objetivos nacionais — bem como o de sua Secretaria que, na verdade, operava em nome daquele — haveria de ser redefinido, confiando-se ao Congresso Nacional aquelas atribuições, como fórum representativo da vontade nacional. Certa das críticas que enfrentaria, a SG/CSN manteve-se presente, de forma articulada, por meio das assessorias parlamentares. Título: Desafios para a constituinte. Fonte: Correio Braziliense, Brasília, nº 8164, p. 4, 08/08/1985. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/109354>> Acesso: 23/10/2011. Entrevista com assessor parlamentar do Exército em 16/11/2011.

Os debates da Constituinte evidenciaram o aspecto fragmentado do Estado, uma vez que as elites organizacionais militares buscavam se manter estruturadas para a condução de assuntos de seus interesses em contraposição às elites civis que pretendiam edificar suas próprias pretensões na nova ordem política; daí a preocupação do então Secretário-Geral do CSN em negociar, na Constituinte, um espaço político para condução de assuntos de relevante interesse à Nação.

O CDN, que substituiria o CSN, no assessoramento ao Presidente, teria ainda mais uma função: a defesa do Estado democrático, o que não estava especificado nas atribuições do extinto CSN. Mas, algumas das suas atuais atribuições - como a declaração de guerra e de paz - seriam transferidas para o futuro Conselho da República, também aprovado pelo plenário da Constituinte. Outra diferença do CDN, em relação ao CSN, é a abertura do colegiado à participação de membros do Legislativo. Com a nova Carta, os Presidentes da Câmara e do Senado seriam membros do Conselho de Defesa Nacional¹⁶⁹.

5.2.A extinção do CSN e o fim de um império organizacional

A criação do CDN despertou resistências do PC do B e do PT, mas foi aprovada por 284 - votos a favor, 46 contra e quatro abstenções. Nos bastidores do governo, esse colegiado foi aprovado depois de intensas negociações entre parlamentares do “Centrão”¹⁷⁰ e oficiais do

¹⁶⁹ “Para os membros do Conselho, um grande número de participantes dificultaria as reuniões - muitos podem ter impedimentos - e, em outros casos, suas presenças poderiam não acrescentar muito ao debate em questão. Um membro do CSN, por exemplo, questionou que sentido teria o Ministro da Cultura participar de um debate sobre os garimpos”. Título: Presidencialistas repudiam a duplicidade de Conselhos. Fonte: O Globo, Rio de Janeiro, p. 5, 06/04/1988. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/108731>>. Acesso: 22/10/2011.

¹⁷⁰ O grupo majoritário na Constituinte era o Centro Democrático, também conhecido como “Centrão”, formado por uma parcela dos parlamentares do PMDB, pelo PFL, PDS e PTB, além de outros partidos menores. O “Centrão”, apoiado pelo Executivo e representantes das tendências mais conservadoras da sociedade, conseguiu influir decisivamente na regulamentação dos trabalhos da Constituinte e no resultado de votações importantes, como a duração do mandato de Sarney (estendido para cinco anos), a questão da reforma agrária e o papel das Forças

CSN¹⁷¹. Entretanto, o que era visível das negociações sugeria que, com a substituição do CSN pelo CDN, se estaria “acabando com o militarismo no país”, segundo o discurso da tribuna realizado pelo deputado Haroldo Lima (PC do B-BA). O resultado das negociações, porém, mostrava “consagração da militarização do Estado”, de acordo com o deputado José Genoíno (PT-SP)¹⁷². A maioria do plenário, porém, acompanhou os argumentos do deputado Adolpho de Oliveira (PL-RJ), Ricardo Fiúza (PFL-PE) e do relator Bernardo Cabral (PMDB), que consideraram preconceituosas as afirmações de Lima e Genoíno, uma vez que “o conceito de segurança nacional, desvirtuado no tempo do arbítrio”, não existia na Carta que estava sendo votada. E o contraponto crucial de diferenciação entre os dois Conselhos, segundo Fiúza era que o CDN era apenas um órgão de assessoria do Presidente da República em assuntos relativos à soberania nacional e à defesa do Estado democrático, enquanto que o CSN era o mais alto órgão de assessoria do presidente. A partir do novo texto constitucional, essa atribuição passou a ser do Conselho da República, segundo o relator Bernardo Cabral¹⁷³.

Armadas. Fonte: Brasil Escola. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/historiab/constituicao-de-1988.htm>>. Acesso: 11/11/2011.

¹⁷¹ Título: Conselho da ditadura é mantido - Segurança vira defesa mas quem decide é militar. Fonte: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 8, 10/04/1988. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/187035>>. Acesso: 23/10/2011.

¹⁷² O Deputado José Genuíno (PT-SP) apresentou proposta de extinção do CSN, da criação do serviço militar voluntário e da destinação das Forças Armadas “à função exclusiva de defesa externa, proibido o seu envolvimento, como instituição, em atividades políticas ou ditas de segurança interna”, como reação ao regime anterior. Título: Genuíno quer limitar ação dos militares. Fonte: Correio Braziliense, Brasília, nº 8749, p. 2, 25/03/1987. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/115447>> Acesso: 22/10/2011.

¹⁷³ De fato, o texto da Constituição de 1988 expressou a votação da maioria política vencedora, ou seja, registrou o Conselho da República como o órgão superior de consulta do Presidente da República (art. 89), enquanto que o CDN seria um órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático. Diante dessas configurações dos colegiados, aprovou-se, na Constituinte, a criação do Conselho da República e do CDN para assessorar o presidente da República. Com a decisão, o CSN, que durante os últimos 20 anos concentrou extraordinária soma de poderes e deliberou sobre os mais diferentes aspectos da vida do país, fora extinto. Título: Constituinte extingue Conselho de Segurança Nacional. Fonte: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 3, 05/04/1988. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/107911>> Acesso em: 22/10/2011.

A maioria da esquerda apoiou a criação do CDN e registrou sua posição por meio da fala do deputado Roberto Freire, líder do PCB, segundo o qual o CDN seria muito distinto do CSN¹⁷⁴.

O debate na votação do art. 91 da Constituição de 1988, que criou o CDN na estrutura do Executivo federal, mostrou ruptura entre o CSN e o CDN, e um nascedouro politicamente fraco do CDN de 1988. Paralelamente, a estratégia política das elites militares em dar permanência ao CDN acabou sendo um ponto de inflexão na medida em que a queda do CSN passou a exigir a emergência de um CDN com padrões de comportamento diferenciado daquele aplicado por outro colegiado no regime anterior e em desvantagem política frente ao Conselho da República¹⁷⁵.

Nesse período de transição, a faixa de fronteira começou a deixar de ser entendida como área “indispensável” à segurança nacional passando a área de “fundamental” à defesa do território nacional. Essa mudança, introduzida pelas elites civis na Constituinte, durante o debate sobre a redação do atual §2º, do art. 20, da Constituição de 1988, foi decisiva para indicar que a faixa de fronteira não era mais apenas uma área de segurança nacional, como historicamente vinha sendo concebida.

¹⁷⁴ Mesmo diante das explicações do Presidente Sarney de que estaria antecipando algumas medidas de adequação da estrutura administrativa do Executivo à nova Carta. Título: Planalto diz que só antecipará a Carta. Fonte: Correio Braziliense, Brasília, nº 9298, p. 3, 01/10/1988. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/118822>>. Acesso: 23/10/2011. Dois dias antes da promulgação da nova Carta e diante das denúncias de tentativas para fazer permanecer o regime anterior, como a criação pelo Presidente da República e do então Secretário-Geral do CSN de uma secretaria com as atribuições do CDN, o presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, em abertura do 12º Congresso Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, em Porto Alegre, pediu aos advogados que fossem “os guardiões da nova Constituição”. Título: Ulisses pede ajuda a advogados. Fonte: Correio Braziliense, Brasília, nº 9300, p. 3, 03/10/1988. Disponível: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/119815>> Acesso: 23/10/2011.

¹⁷⁵ O CDN nasceu sendo considerado um órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático enquanto que o órgão superior de consulta é o Conselho da República (arts. 91 e 90, da Constituição de 1988, respectivamente).

5.3.A proximidade do SNI ao CSN

Perto da entrada em vigor do novo texto constitucional, que ensejaria a renovação de práticas organizacionais frente à nova ordem política, o Ministro de Estado Chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI) Ivan de Souza Mendes fez publicar a Exposição de Motivos (EM) nº 2, por meio do qual aquela organização, que havia dado o apoio de inteligência ao CSN assume o compromisso público de revogar todos os decretos referentes ao SNI, particularmente os decretos reservados, com vistas a simplificar os trabalhos e assegurar maior transparência às atividades de informação¹⁷⁶.

Por meio de um novo regulamento, o SNI prometia se atualizar e ter condições mais adequadas para assessorar o Presidente da República na condução dos destinos do país. Essa declaração foi publicada, juntamente com o novo regulamento, em DOU, no dia 29 de setembro de 1988, e já considerava, em seu texto, a SADEN, criada naquela mesma data. Isso indicava a proximidade entre as elites militares do CSN e o SNI¹⁷⁷, já que não era de conhecimento público a mudança organizacional pretendida pelo SNI e tampouco a notícia de criação da SADEN nos moldes apresentados às vésperas na nova Constituição. O novo texto regulamentar incluía, dentre as finalidades do SNI, a difusão para as autoridades governamentais e particularmente à SADEN,

¹⁷⁶ A EM nº 2, de 29 de setembro de 1988, foi publicada no DOU, Seção 1, de 30/09/1988, p. 18.986, data do regulamento do SNI (Decreto nº 96.876, de 29 de setembro de 1988, publicado no DOU, Seção 1, de 30/09/1988). Essa vinculação é evidenciada, mais tarde, na criação da ABIN e sua incorporação nas estruturas organizacionais do GSI/PR. Em 6 de outubro de 1988, é aprovado o Parecer nº SR-71, do Consultor Geral da República Saulo Ramos que responde consulta formulada pelo Ministro Chefe do SNI versando sobre a interpretação e aplicação das regras da nova Constituição no que se refere ao instituto do *habeas data* e a outros temas correlatos. Esse parecer foi publicado no DOU, Seção 1, de 1988, p. 19805-19812, e defende, especialmente, que a publicidade dos atos estatais “não constitui valor jurídico absoluto, pois situações excepcionais existem, que justificam o sigilo da Administração ou do Estado”. Esse assunto ainda é objeto de polêmica nos dias atuais. Na discussão no Congresso Nacional sobre a nova lei do sigilo, o ex-Presidente e Senador Fernando Collor (PTB-AL) chegou a dizer que “se o Senado aprovar o texto da Câmara com prazo máximo de 50 anos para acesso restrito a papéis, o Brasil será o primeiro país a abrir todas as suas informações”. Segundo ele, é preciso garantir “salvaguardas” sobre a integridade territorial do país, acesso à tecnologia sensível e a questões de segurança nacional. Título: Ao defender sigilo, Collor diz que país precisa de salvaguardas. Data: 24/10/2011. Fonte: Folha.com Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/996012-ao-defender-sigilo-collor-diz-que-pais-precisa-de-salvaguardas.shtml>> Acesso: 15/11/2011.

¹⁷⁷ A SG/CSN era a principal cliente do SNI. Entrevista com militar da reserva do GSI/PR em 16/11/2011.

dos conhecimentos referentes às suas respectivas áreas de atuação, o que também indicava a tendência à manutenção do padrão de comportamento desenvolvido pela extinta SG/CSN, que contava com o Chefe do SNI na composição do CSN.

5.4.A repercussão para a faixa de fronteira na Constituinte

Foram necessárias três votações na Comissão de Sistematização, na Assembleia Nacional Constituinte, para aprovar o texto que define a faixa de fronteira brasileira, cujo acordo somente foi alcançado antes da votação da quarta emenda. A emenda vitoriosa modificou o substitutivo do Relator Bernardo Cabral, cuja proposta estabelecia uma dimensão de 150 quilômetros para a faixa de fronteira em toda a sua extensão, considerada “indispensável” à defesa das fronteiras.

O texto aprovado por 71 (setenta e um) votos a favor e 9 (nove) contra, considerou, como área “fundamental” à defesa do território nacional, a faixa de “até” 150 quilômetros ao longo das fronteiras terrestres. Esta redação agradou a grande maioria parlamentar, ali presente, por possibilitar que lei complementar permitisse o estabelecimento de uma largura variável, de região para região nessa faixa, para fins de regulamentação do uso e da ocupação.

Durante os debates, também foram rejeitadas tentativas de reduzir a faixa de fronteira para 50 e 66 quilômetros de largura, sob o argumento de que ela causaria embaraços à legalização fundiária e ao desenvolvimento da região. Com o apoio o líder do governo, Carlos Sant’Anna, as lideranças pactuaram em torno da Emenda nº 31.654, do Deputado Jovanni Masini (PMDB-PR)¹⁷⁸, que estabelecia a faixa de fronteira de até 150 quilômetros de largura como área fundamental para a defesa do território nacional, cuja ocupação e utilização seriam

¹⁷⁸ Título: Faixa de fronteira só é definida depois de três votações de emendas. Fonte: O Globo, Rio de Janeiro, p. 2, 23/10/1987. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/153374>>. Acesso: 14/11/2011.

regulamentados em lei complementar¹⁷⁹. A versão final do texto constitucional ocorreu por meio dos debates no Plenário da Constituinte, onde se substituiu a forma de regulamentação do dispositivo constitucional para lei ordinária, que exige apenas maioria simples de votos para ser aceita e promulgada no ordenamento jurídico brasileiro; à semelhança das Constituições anteriores (1946 e 1967/1969).

Nos debates que antecederam a negociação ultimada na Comissão de Sistematização, não houve qualquer menção a conceitos da doutrina da ESG¹⁸⁰.

Os principais fundamentos que levaram à permanência da faixa de fronteira na dimensão de até 150 quilômetros foram no sentido de que: (i) a alteração da definição historicamente consagrada, causaria embaraços não apenas à legalização fundiária, mas também ao desenvolvimento da região; (ii) o conceito de faixa de fronteira não poderia ser confundido com o conceito de segurança nacional; (iii) quanto mais extensa fosse a faixa de fronteira, mas assegurados estariam os interesses nacionais do ponto de vista econômico, considerando-se a importância de se atrelar o texto da definição constitucional da faixa de fronteira (art. 20, §2º) àquele que tratava da mineração em tal localidade (art. 176); (iv) a substituição da expressão “faixa indispensável” por “faixa considerada fundamental” à defesa seria de suma relevância à compreensão do alcance civil da delimitação jurídica, uma vez que considerar os 150 quilômetros “fundamentais” à defesa não significaria dizer que fossem “indispensáveis” à defesa, ou seja,

¹⁷⁹ O texto acordado pelas lideranças girou foi o apresentado pelo Deputado Giovanni Masini, com o seguinte teor: “a faixa interna de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras, designada como “faixa de fronteira”, é considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão regulamentadas em lei complementar”.

¹⁸⁰ O anteprojeto de Afonso Arinos, apresentado ao então Presidente da República José Sarney, considerava indispensável à defesa das fronteiras, a faixa interna de cem quilômetros de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, entretanto, essa proposta também não prosperou. Fonte: DOU, Seção 1, Suplemento Especial ao nº 185, de 26 de setembro de 1986, p. 1.

toda essa dimensão poderia ser usada, se fosse necessária e fundamental, e poderia não ser usada, se não fosse nem necessária e nem fundamental à defesa do território nacional¹⁸¹.

A SG/CSN também detinha conhecimento sobre aquisições de terras por estrangeiro, na faixa de fronteira, em virtude de a lei geral de aquisição de terras por estrangeiro, datada de 1971, remeter a esse departamento, a rotina de concessão de ato de assentimento prévio para transações imobiliárias¹⁸². Assim, além das questões referentes à segurança nacional, as elites da SG/CSN também interferiram nos debates sobre o tratamento do capital estrangeiro na Constituinte. Essa interferência organizacional foi sentida quando oficiais militares da SG/CSN negociaram com o “Centrão”, a Liderança do PMDB e a Frente Parlamentar Nacionalista a proposta de texto constitucional sobre o controle de capital estrangeiro em empresa brasileira de capital nacional. Segundo reportagem da época, “o capital estrangeiro, mesmo minoritário numa empresa nacional, poderia assumir o controle da empresa mediante contratos de transferência ou venda de tecnologia”. Essa era a preocupação principal das elites militares da SG/CSN na arena política¹⁸³.

¹⁸¹ As discussões do novo texto constitucional na Assembleia Nacional Constituinte tiveram início nas 24 (vinte e quatro) subcomissões temáticas, agrupadas em 8 (oito) Comissões Temáticas. Após aprovado na Subcomissão, o texto seguiu para a Comissão Respectiva, onde foram elaborados os capítulos por temas. Os três anteprojetos de cada subcomissão foram reunidos em um anteprojeto único e, em seguida, transformado em um anteprojeto de Comissão. A relação das Comissões Temáticas e das respectivas subcomissões pode ser consultada no link: <<http://www2.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes>>. Fonte: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, em 30/03/2010. Título da pesquisa: histórico do art. 20, §2º, da Constituição de 1988. As negociações em torno da dimensão da faixa de fronteira podem ser encontradas no Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento “C”), p. 680-685.

¹⁸² Segundo o art. 7º, da Lei nº 5.709, de 1971, “a aquisição de imóvel situado em área considerada indispensável à segurança nacional por pessoa estrangeira, física ou jurídica, depende do assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional”.

¹⁸³ Título: Conselho de Segurança influi na negociação. Fonte: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 2, 26/04/1988. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/107667>> Acesso: 15/11/2011. A lei geral de aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, datada de 7 de outubro de 1971 (Lei nº 5.709) remetia ao CSN as compras de imóveis rurais envolvendo estrangeiros, mas a legislação do CSN não previa expressamente essa atribuição; situação que foi adequada com a edição da Lei nº 6.634, de 1979. A preocupação esboçada, na época, por integrantes da SG/CSN, no texto que mais tarde veio se tornar o art. 171, da Constituição de 1988, vinha da experiência histórica adquirida com as rotinas de atos de assentimento prévio sobre pedidos de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros na faixa de fronteira. O art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 5.709, de 1971, entende como empresa estrangeira, para fins de controle fundiário, a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou

Como medida de defesa do interesse da União, na esfera administrativa, a Lei nº 6.634, de 1979, foi declarada como recepcionada pela Constituição de 1988 por meio de parecer normativo vinculante expedido pela Advocacia-Geral da União (AGU), em 2004, após provocação do GSI/PR, no exercício da atividade de assentimento prévio do CDN¹⁸⁴.

5.5. O Legislativo e os ideais da nova Constituição: pressão externa

A análise do poder das elites no Executivo federal, segundo a dimensão política da perspectiva organizacional mostra uma parte, e não a totalidade, do fenômeno da fragmentação do Estado quanto à abordagem da faixa de fronteira.

A tendência do predomínio de interesses marcadamente militares na faixa de fronteira sofreu uma interferência após a promulgação da Constituição de 1988, pois ela teria provocado, em linhas gerais, a mudança do paradigma militar para o civil em matéria de segurança do Estado e da sociedade. No entanto, a mobilização das elites civis que possibilitou a ruptura entre o CSN

jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior. O artigo de lei e o artigo constitucional referidos tinham plena vigência no ordenamento jurídico pós-88 até que, com o advento da EC nº 6, de 1995, o art. 171 foi revogado e dois anos depois, foi editado o Parecer GQ 181, da AGU (publicado no DOU de 22 de janeiro de 1999, p.7-10) que declarou inconstitucional o parágrafo único do art. 1º, da Lei nº 5.709. Nova reviravolta sobre esse assunto ocorreu em 2008, quando a AGU reviu seu posicionamento (Parecer nº LA 01, de 19 de agosto de 2010, publicado no DOU nº 161, de 23/08/2010, p. 1-10) e declarou plena a vigência desse texto da lei geral de aquisição de terras, depois que o Conselho Nacional de Justiça assim o fez para vincular os Tabeliães e Registrados ao fiel cumprimento dessa lei. Fonte: Pedido de Providências – Corregedoria nº 0002981-80.2010.2.00.0000. Requerente: Ministério Público Federal - 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Disponível em: <http://www.prr4.mpf.gov.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=172:a-pedido-do-mpf-cnj-determina-que-cartorios-controlem-compra-de-terras-por-empresas-controladas-por-estrangeiros&catid=10:noticias&Itemid=58> Acesso: 01/12/2011.

¹⁸⁴ Processo nº 00186.000106/2004-14. Origem: Presidência da República. Assunto: Mineração na Faixa de Fronteira. Aplicabilidade do art. 3º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Extensão da exigência do inciso I do mesmo artigo. Conselho de Defesa Nacional. Competência para opinar sobre o efetivo uso da Faixa de Fronteira. (*) Parecer no AC - 14. “Adoto nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União, para os fins do art. 41 da Lei Complementar no 73, de 10 de fevereiro de 1993, o anexo Parecer nº AGU/JD - 01/04, de 12 de maio de 2004, da lavra do Consultor da União, Dr. João Francisco Aguiar Drumond, e submeto-o ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, para os efeitos do art. 40, § 1º da referida Lei Complementar”. “(*) A respeito deste Parecer o Excelentíssimo Senhor Presidente da República exarou o seguinte despacho: “Aprovo. Em, 1º de junho de 2004.” (DOU, Seção 1, de 4 de junho de 2004, p. 6).

e o CDN não se manteve de forma a ditar as bases à construção do CDN nos moldes idealizados na Constituinte.

5.6.As bases do CDN: valores em ebulição

O processo constituinte brasileiro contou com a participação de diversos atores políticos que, ao contribuírem na construção da nova ordem constitucional, acabaram por influenciar, por via reflexa, uma alteração na abordagem até então predominantemente militar para a faixa de fronteira.

Vários representantes do constitucionalismo português e espanhol contemporâneo, influenciados pelo constitucionalismo alemão, participaram de forma ativa do processo constituinte brasileiro com o objetivo de contribuir com a elaboração de uma Constituição que fosse adequada à conformação de uma sociedade justa no país. Esses colaboradores “buscaram dar um fundamento ético à nova ordem constitucional brasileira, tomando-a como uma estrutura normativa que incorpora os valores de uma comunidade histórica concreta” (CITTADINO, 2000. p. 3)¹⁸⁵.

O discurso no sentido de como seria possível conformar uma sociedade justa e uma estrutura normativa a ela adequada tomou conta do debate conduzido pelos “constitucionalistas comunitários”. Somava-se a isso a proposta desses constitucionalistas no sentido da inclusão do ideário comunitário, que remetia à democracia participativa, no ordenamento constitucional do país.

¹⁸⁵O constitucionalismo “comunitário” brasileiro “é, primordialmente, influenciado pelo pensamento constitucional português e espanhol, especialmente pelas discussões travadas por ocasião dos processos constituintes dos quais resultaram a Constituição Portuguesa de 1976 e a Constituição Espanhola de 1978.[...] Os trabalhos de José Joaquim Gomes Canotilho, Jorge Miranda e José Carlos Vieira de Andrade, em Portugal, e Pablo Lucas Verdu e Antonio Enrique Pérez Luño, na Espanha, influenciaram decisivamente o pensamento constitucional brasileiro contemporâneo” (CITTADINO, 2000, p. 22).

Esta discussão “tem seu início no âmbito da filosofia política contemporânea e organiza-se em torno dos debates acerca das relações entre ética, direito e política” (CITTADINO, 2000, p. 4). A constituição para os “comunitários” é a força normativa da vontade política de uma comunidade histórica e, por conseqüência, a fonte real de validade de todo o sistema normativo. Em outras palavras, a constituição seria um conjunto dos valores de uma comunidade histórica, e, neste sentido, o compromisso com a concepção material da constituição (CITTADINO, 2000, p. 31).

Então, durante o processo constituinte brasileiro, havia dois grupos ideológicos diferentes, um conduzido pelos liberais e outro pelos comunitários¹⁸⁶. O primeiro era caracterizado pelo pensamento liberal, positivista e privatista, que predominava até então na cultura jurídica brasileira, e onde se defendia a concepção de constituição-quadro, enquanto marco que preserva a esfera da ação individual e prioriza a dimensão formal do ordenamento constitucional. O segundo seria o grupo dos comunitários, orientado pelo pluralismo e pelo relativismo de valores, cuja concepção predominante era a de que a constituição não se prestaria a fixar, teleologicamente, conteúdos substantivos ou objetivos a seguir. Ao contrário, seria limitada a um instrumento de governo, com a exclusiva função de estabelecer procedimentos e determinar as competências dos órgãos politicamente responsáveis pela concretização das demandas de indivíduos e grupos (CITTADINO, 2000, p. 33).

¹⁸⁶“Os representantes deste constitucionalismo ‘comunitário’ integraram a Comissão de Estudos Constitucionais, a quem coube elaborar estudos e anteprojeto de Constituição, a título de colaboração, enviado à Assembléia Constituinte, em 1987. Foi de Tancredo Neves a idéia de organizar a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, composta por representantes de diferentes setores econômicos e com distintos compromissos político-ideológicos. O Presidente José Sarney tornou efetiva esta idéia através do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. A Comissão de Estudos Constitucionais, presidida por Afonso Arinos, era composta por quarenta e nove membros, assim distribuídos: trinta advogados, cinco empresários, quatro sociólogos, três jornalistas, três economistas, dois religiosos, um escritor e um médico. Jornalistas da Folha de S. Paulo estabeleceram, a partir da análise de suas biografias, a seguinte caracterização político-ideológica: cinco de direita, seis de centro-direita, dezesseis de centro, quinze de centro-esquerda e sete de esquerda” (CITTADINO, 2000, p. 33).

Dessa forma, diferentemente das constituições anteriores, onde havia um predomínio do entendimento formalista do texto da norma, a Constituição de 1988 nasce envolvida em um sistema de valores que transcende o texto normativo, o qual passa a ser reconhecido para a concretização do direito por meio de atores políticos¹⁸⁷.

É nesse contexto de novos valores em ebulição que, o CDN é criado na Constituição de 1988, como órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e não apenas segurança nacional, como o colegiado anterior. Deveria, assim, possuir a potencialidade suficiente para se tornar um órgão político concretizador de demandas individuais e coletivas na faixa de fronteira.

A Constituição Cidadã de 1988 manteve, então, um colegiado composto por elites organizacionais, como órgão de assessoria direta do Presidente da República, e inovou ao dotá-lo de competência para estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático (art. 91, §1º).

O CDN é composto, atualmente, pelo Vice-Presidente, Presidente do Senado Federal, Presidente da Câmara dos Deputados, Ministro da Justiça, Ministro da Defesa, Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão¹⁸⁸, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica¹⁸⁹. Este Conselho passa a ser majoritariamente civil, inclui a representação do governo e da sociedade por meio de representantes do Legislativo e exclui de sua composição os

¹⁸⁷ Nesta época, a rotina do SG/CSN dava sinais que descompasso com aquela que a sociedade e o Estado desejavam. Os estudos elaborados pela SG/CSN eram criticados no sentido de não serem “atuais”. D. Luciano, presidente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) registrou em jornal que percebia nos estudos “a apresentação de um Estado marcado pelos famosos objetivos nacionais, pela doutrina da segurança nacional, que contrasta com a imagem de um Estado” que para aquela instituição deveria ser democrático. Título: D. Luciano diz que textos do CSN “não são atuais”. Fonte: Folha de São Paulo, São Paulo, p. 7, de 6/11/1987. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/132966/1/Nov_87%20-%200458.pdf> Acesso: 15/11/2011.

¹⁸⁸ Nomenclatura dada pela Medida Provisória nº 1911-8, de 29 de julho de 1999.

¹⁸⁹ Art. 91, da Constituição de 1988 e Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991.

órgãos de informação e inteligência¹⁹⁰. Nota-se que com a nova configuração, o CDN pode ser entendido como colegiado de Estado e não de governo, como era o CSN.

5.7. Índícios do prestígio na estrutura do Executivo federal

O CSSN, CSN e CDN (1988), e suas unidades burocráticas, realizaram uma série reuniões para a condução das questões afetas à defesa e à segurança nacional¹⁹¹.

O CSSN realizou 17 (dezessete) reuniões de dezembro de 1934 a dezembro de 1951, ou seja, em 17 anos, a média de reunião foi de uma ao ano. O CSN, por sua vez, realizou 56 (cinquenta e seis) reuniões, de março de 1955 até julho de 1988, significando mais de uma reunião nesse período de 33 (trinta e três anos) (média de 1,69 reuniões/ano). Paralelamente, a SG/CSN realizou 53 (cinquenta e três) consultas aos membros do CSN. Já o CDN, que se reuniu 8 (oito) vezes no período de novembro de 1988 a outubro de 2002, alcançou a média de 1,75 reuniões/ano em 14 (quatorze) anos¹⁹². Nota-se que, em número de reuniões realizadas, por período, o CDN de 1988 foi mais intenso. Entretanto, o CSN manteve-se atuante na sua trajetória organizacional, por meio de permanentes reuniões e consultas temáticas realizadas pela SG/CSN durante décadas.¹⁹³

¹⁹⁰ A composição de órgãos de informação e inteligência é mantida dentro da estrutura do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que exerce a função de SE/CDN, por meio das atividades da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, que é criada por meio da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, ocasião em que é criado o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), que integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional.

¹⁹¹ Não há dados disponíveis referentes às práticas organizacionais do CDN de 1927 e estudos da Comissão de Estudos da Defesa Nacional.

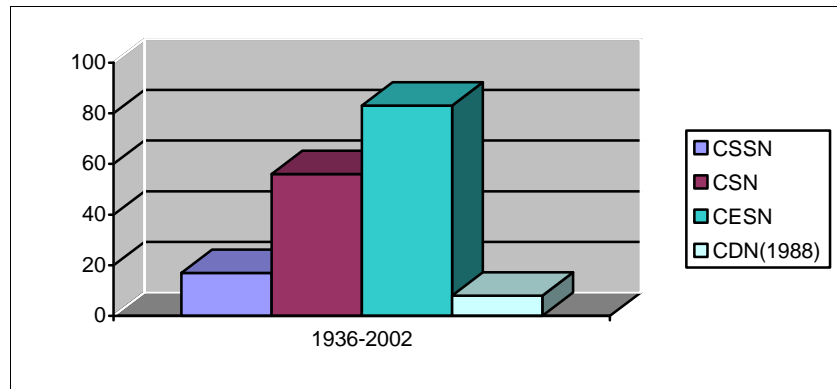
¹⁹² Com a exceção da primeira ata de reunião do CDN, as demais reuniões trataram tão somente de compra de equipamentos para as forças armadas, as quais dependiam de prévia manifestação do colegiado para dispensa de licitação, conforme estabelece o Decreto nº 2.295, de 4 de agosto de 1997.

¹⁹³ Um dos episódios mais importantes da história brasileira foi objeto da 43ª Reunião do CSN, realizada em 13 de dezembro de 1968, no Palácio das Laranjeiras, no Rio de Janeiro. Naquela ocasião, os membros do CSN, sob a presidência do então Presidente Arthur da Costa e Silva, aprovaram o Ato Institucional nº 5. Título: A reunião que radicalizou a ditadura. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/index_ppal.html?var=site>. Acesso: 11/11/2011. O inteiro teor da Ata da 43ª reunião encontra-se no Anexo – E. Nota-se que não consta assinatura do Presidente da

O CSN contou, ainda, com os estudos da Comissão de Estudos de Segurança Nacional (CESN) sobre segurança nacional¹⁹⁴. Essa comissão contava com a participação de elites civis e militares do Executivo federal e reuniu-se 83 (oitenta e três) vezes, no período de dezembro de 1936 a julho de 1952¹⁹⁵. Os registros e a condução dos trabalhos foram exercidos predominantemente pela SG/CSN, uma vez que o CSN foi criado em 1937. Essa permanência burocrática nos estudos sobre temas de sua competência, fez com que a SG/CSN atingisse autonomia nos assuntos de interesse do CSN e controlasse as relações interorganizacionais em matéria de segurança nacional no âmbito do governo¹⁹⁶.

O Gráfico 2 evidencia o padrão de comportamento do CSSN, CSN e CDN (1988) na condução dos assuntos de sua competência, e respectivas comissões de estudo.

Gráfico 2: Comparação entre quantitativo de reuniões realizadas por colegiado (Período: 1936-2002)



República da época e que o Ministro do Interior não compareceu. Fonte: Arquivo Nacional. Documento disponibilizado por meio da Correspondência AN/COACE/COADI nº 3.141/2011 (CS), de 16/11/2011, em: <<http://www.arquivonacional.gov.br>> Serviços>Banco de Dados SIAN>Multinível-Fundos e coleções>Multinível>Conselho de Segurança Nacional> . Acesso: 16/11/2011.

¹⁹⁴ A primeira reunião da Comissão de Estudos de Segurança Nacional, criada pelo DL nº 23.873, de 1934, ratificado pelo Decreto nº 7, de 1934, e organizada pelo Decreto nº 991, de 27 de julho de 1936. Por isso que as reuniões se iniciaram em dezembro de 1936. Fonte: Arquivo Nacional (2011). Disponível em: <<http://www.an.gov.br/sian/inicial.asp>> . Acesso: 16/12/2011.

¹⁹⁵Fonte: Arquivo Nacional. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=426&sid=40>> Acesso: 11/11/2011.

¹⁹⁶ Essa Comissão de Estudos da Defesa Nacional foi criada por meio do DL nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934, ratificado pelo Decreto nº 7, de 8 de agosto de 1934 e organizada pelo Decreto nº 991, de 27 de julho de 1936, normas que fizeram os registros das discussões sobre as matérias submetidas ao CDN e, posteriormente ao CSSN e CSN, fossem antecipadamente estudadas por membros de alto escalão no governo e pudesse oferecer ao colegiado, propostas de solução quando as questões que dependessem de mais de um ministério.

Fonte: Elaboração própria

Nota-se que as práticas burocráticas do CSN, somadas à permanência de estudos do CESN, sugerem que essas organizações conduziram os assuntos de segurança nacional com mais intensidade durante as suas trajetórias organizacionais que o CSSN e o CDN de 1988. Essa presença histórica influenciou, decisivamente, a faixa de fronteira como área de segurança nacional até 1988.

O confronto entre as elites militares dominantes e as elites civis emergentes na Assembleia Nacional Constituinte, desvendou os padrões de comportamento do CSN e de seu suporte burocrático na condução da política de segurança nacional; e colocou em evidência a fragmentação do Estado no nível de análise das organizações burocráticas. Nota-se que a pressão exercida pelo Legislativo sobre o Executivo durante os debates na Constituinte expôs as divergências políticas sobre a condução da política nacional até então aplicada pelas elites militares, de forma isolada, e aquela desejada pelas elites civis. As negociações na arena política para a criação do CDN, na Constituinte, indicam a vinculação deste colegiado aos novos valores políticos do regime pós-1988, os quais são necessariamente diferentes daqueles que sustentaram o CSN.

A permanência histórica do CSN na condução da política de segurança nacional e os recursos de poder utilizados pelas elites organizacionais no controle da faixa de fronteira (CDN de 1927, CSSN e CSN), foram fatores decisivos à abordagem da faixa de fronteira como área de segurança nacional.

Capítulo 6 - As elites organizacionais na faixa de fronteira após 1988

Com a extinção do CSN em 1988 e a desmobilização da máquina burocrática herdada pela SADEN/SAE/Casa Militar, outras elites organizacionais começaram a entrar no jogo político visando assumir um maior protagonismo na faixa de fronteira, mantendo em evidência a divisão burocrática do Estado. A emergência dessas outras elites, no entanto, não foi imediata. E foi resultado: (i) da trajetória das organizações na faixa de fronteira; e (ii) da importância que a temática “fronteira e integração sul-americana” adquiriu após 1988¹⁹⁷.

Uma rápida incursão histórica permite observar a trajetória das organizações que racionalizaram suas práticas na faixa de fronteira, evidenciando um caráter não monolítico do Estado no tratamento dessa região do país ao longo do tempo.

Em 1736, D. João V criou juntamente com a Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino e a Secretaria de Estado da Marinha e Domínios Ultramarinos, a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra. O Príncipe Regente D. João, em 1801, desmembrou-a em duas. Entretanto, seis meses depois, restabeleceu a situação anterior. O Príncipe Regente D. Pedro, em 1822, voltou a dividi-la em Secretaria de Estado dos Negócios do Reino e Estrangeiros e Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra. Em 1823, essa mesma secretaria, sob a nova denominação de Secretaria de Estado dos Negócios do Império e

¹⁹⁷ Os temas de fronteira passaram a entrar na agenda política do Brasil a partir da década de 80, quando 2 (dois) acordos internacionais entraram no ordenamento jurídico do país: o Tratado de Montevideu e o Tratado de Assunção, promulgados pelos Decretos nºs 87.054, de 23 de março de 1982 e 350, de 21 de novembro de 1991, respectivamente. A partir da Constituição de 1988, esses instrumentos internacionais ganharam força com a diretriz política de integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina (parágrafo único, do art. 4º).

Estrangeiros foi desmembrada e passou a se chamar simplesmente Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros¹⁹⁸.

A Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros era encarregada da política externa da diplomacia e das relações com os países limítrofes, principalmente no que se referia à delimitação e à demarcação do limite internacional. Já a Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, preocupava-se com a ocupação da fronteira, como instrumento de defesa do território. Esta Secretaria era encarregada em desenvolver a política de colonização das fronteiras na zona de dez léguas, área com tratamento especial no período imperial.

A lei imperial que dispunha sobre as terras devolutas encarregou-se de mencionar, que uma zona de dez léguas nos limites com os países estrangeiros¹⁹⁹ pertenciam ao Império e poderiam ser concedidas gratuitamente, ao invés de vendidas. O sentido da faixa de terras de dez léguas estava baseado em fatores de defesa da fronteira. Nota-se que o atributo militar da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra refletiu na abordagem dada à região de fronteira na época do Império²⁰⁰.

Os empresários que pretendessem fazer povoar, à sua custa, a faixa de dez léguas limítrofe a países estrangeiros, deveriam dirigir suas propostas à Repartição – Geral de Terras Públicas (RGTP)²⁰¹. Uma das atividades-fim da RGTP era povoar essa zona de dez léguas por meio de colônias militares²⁰².

¹⁹⁸Histórico da Criação dos Ministérios e Órgãos da Presidência da República. Fonte: <http://www.planalto.gov.br/Infger_07/ministerios/Ministe.htm> Acesso: 17/12/2011.

¹⁹⁹A légua, que mede 6.000 metros lineares, corresponde a 6.600 metros. Deste modo, as mencionadas dez léguas correspondiam a 66.000 metros, equivalentes a 66 quilômetros. Fonte: NOTA AGU/SG-CS/nº 06/2005. Disponível em: <<https://sistema.planalto.gov.br/asprevweb/exec/NotaTecnicaAGUfaixafronteira.pdf>>. Acesso em: 12/01/2011.

²⁰⁰Lei Imperial nº 601, de 18 de setembro de 1850.

²⁰¹Art. 85, do Decreto nº 1.318/1854. A lei imperial (art. 21) criou a Repartição Geral das Terras Públicas (RGTP), repartição especial, encarregada de dirigir a medição, divisão e descrição das terras devolutas, e sua conservação, além de fiscalizar a venda e a distribuição delas e de promover a colonização nacional e estrangeira.

²⁰²Art. 82, do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854.

A RGTP era subordinada ao Ministro e ao Secretário de Estado dos Negócios do Império, sendo composta pelo Diretor - Geral das Terras Públicas, Chefe da Repartição, e de um Fiscal. Com “status” de Secretaria, tal diretoria era ainda composta de um Oficial Maior, dois Oficiais, quatro Amanuenses²⁰³, um Porteiro e um Contínuo. Segundo o regulamento da lei imperial, um Oficial e um Amanuense deveriam ser hábeis em desenho topográfico, podendo ser tirados dentre os Oficiais do Corpo de Engenheiros ou do Estado-Maior de 1ª Classe²⁰⁴. Nota-se que essa organização era composta por militares de carreira.

A Guarda Nacional também foi uma organização atuante durante do governo imperial na promoção da defesa das fronteiras. Essa Guarda era composta por, no máximo, quatro mil homens e era incumbida, mediante ordem imperial, de fazer o serviço de Corpos destacados no auxílio do Exército de 1ª Linha, na defesa das Praças²⁰⁵, Costas, e Fronteiras das Províncias, por um período de até oito meses.

As rotinas adotadas pela RGTP e pela Guarda Nacional, subsidiária às atividades do Exército, eram resultantes do interesse do Império na vivificação das fronteiras, como forma de defesa desse espaço territorial, sendo direcionada para essa região, as práticas organizacionais de natureza militar²⁰⁶.

Neste período, o regramento incidente sobre a faixa de terras que separava a Colônia Portuguesa da Espanhola buscava fomentar a fixação do homem ao território por meio de

²⁰³ A palavra amanuense provém do latim *amanuensis*, por sua vez derivado da expressão latina "ab manu" (à mão). Sinônimos: escrevente e copista. Fonte: Novo dicionário Aurélio, 1986, p. 98.

²⁰⁴ Art. 1º, do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854.

²⁰⁵ Praças significam, na estrutura organizacional militar, de maneira geral, regiões ou delimitações territoriais. Podem ser classificadas, por exemplo, como praças de combate e praças de atuação militar. Entrevista com militares do GSI/PR em 17/12/2011.

²⁰⁶ Em 1918, “já por efeito da Primeira Guerra Mundial, procedem-se novas e importantes modificações no mecanismo do Exército. Extingue-se a Guarda Nacional que, nos termos do Decreto nº 1.790, de 12 de janeiro desse ano, passa a constituir o Exército de 2ª Linha, e se desloca do âmbito do Ministério do Interior e Justiça, para o da Guerra. O Decreto nº 13.040, de 29 de maio de 1918, dá nova organização à Guarda Nacional, “sendo que seu papel e missão precípua era reforçar as guarnições de fortalezas e pontos fortificados; defender localidades e pontos estratégicos dos teatros de operações, dentre outras” (MAGALHÃES, 1998, p. 324-325).

concessão gratuita de terras da Coroa, como forma de defesa das fronteiras, aplicando-se o princípio do “uti possidetis”²⁰⁷. Por meio desse princípio, passou-se a entender que uma fronteira defendida é aquela onde há a presença do homem; daí a origem da expressão “vivificação das fronteiras”, muito utilizada na Política de Defesa Nacional (PDN) e Estratégica Nacional de Defesa (END) dos dias atuais²⁰⁸.

²⁰⁷ O Tratado de Madri (1750) revogou expressamente o Tratado de Tordesilhas, em vigor desde 1494, “pela insuficiência e omissões do próprio Tratado” e fixou dois princípios de alta importância à compreensão da destinação de terras dada pela Coroa Portuguesa ao então Brasil Colônia: 1) política do bom vizinho (art. XXI), que enaltecia a paz e o fim de hostilidades entre os vassallos; e o instituto do “uti possidetis” (art. III), originário da doutrina do Direito Romano, na órbita do Direito Público, que consagrava as terras ocupadas pela Coroa Portuguesa e Espanhola. Fonte: Texto integral do Tratado de Madri. Disponível em: <<http://historiaaberta.com.sapo.pt/lib/doc016b.htm>>. Acesso: 27/11/2011. Uma das principais consequências à compreensão da política expansionista portuguesa no processo colonial brasileiro “foi o estabelecimento do instituto do ‘uti possidetis’, como norma jurídica para a fixação de limites e negociação dos casos omissos” (REZENDE, 1980, p. 12). Foi pelo Tratado de Madri que se definiu, sem os conhecimentos geográficos essenciais, o Brasil de hoje, com algumas incorreções (FERREIRA, 1966, p. 11). O Tratado de El Pardo (1761) representou o recuo das fronteiras dos domínios portugueses, ferindo o direito do “uti possidetis”, uma vez que não o reconhecia. Por não haver uma correspondência entre a situação de fato e jurídica na formação dos limites, voltaram os questionamentos entre Portugal e Espanha. Entretanto, “este tratado não teve grande repercussão nas fronteiras do Brasil, pois no ano seguinte, Portugal voltou à guerra contra Espanha” (REZENDE, 1980, p. 13). O Tratado de Santo Ildefonso, de 1777, “mantinha as idéias básicas do ‘uti possidetis’ e do aproveitamento das linhas naturais do terreno constante no de Madri” (REZENDE, 1980, p. 15). A vigência do Tratado de 1777 não foi longa porque a “Revolução Francesa e a política expansionista de Napoleão acabaram por quebrar a paz entre Portugal e Espanha”. Em 1801, a Espanha, aliada à França, invadiu Portugal, durando a guerra apenas algumas semanas, em razão do Tratado de Paz de Badajoz (1801). O Tratado de 1801, que fora o último a ser celebrado entre a Espanha e Portugal, antes da Independência, deixara de mencionar, expressamente, qual o tratado anterior, referente à fronteira, que tinha validade. Essa omissão “deixou o problema no mais absoluto caos, pois que o Tratado de 1777, revogando o de 1750, foi apenas um tratado preliminar de fronteira, mas que não chegou a ser completado pelo definitivo”. Ademais, “os trabalhos de demarcação, por ele previstos, nunca chegaram a ser feitos” (REZENDE, 1980, p. 19). Restando indefinido o direito de demarcação de limite, sob o ponto de vista jurídico, adotou-se o princípio do “uti possidetis”, consagrado pelos Tratados de 1750 e 1777. Mesmo esse princípio básico “deu margem a dupla interpretação: ora foi entendido como a simples “posse mansa e pacífica, independente de qualquer título (‘uti possidetis solis’), ora como o direito assegurado pela existência de um título definidor do direito anterior ou à revelia da posse efetiva (‘uti possidetis juri’)” (REZENDE, 1980, p. 20). Diante dos litígios na demarcação dos limites, tornou-se necessário estabelecer um marco no tempo para o uso do “uti possidetis solis”. O marco temporal aceito foi o do ano de 1810, data em que se iniciou a independência dos Estados de origem espanhola. Surge, então, o “uti possidetis” de 1810, que se refere “a posse de fato, independente de qualquer título vigorante naquele ano com os vice-reinados, capitânias, intendências ou as presidências, de onde se originam os atuais Estados hispano-americanos” (REZENDE, 1980, p. 20). Nas zonas desabitadas, seria necessário recorrer-se a posse tradicional, consagrada pelos Tratados de 1777 ou de 1750. Embora celebrados para atenderem aos interesses estranhos às colônias, esses dois tratados foram os grandes marcos para a definição das fronteiras do Brasil. Os portugueses que definiram, ao longo da história, os limites de suas colônias, fixaram diretrizes para a posse de suas terras, entre elas, “o entendimento de que, embora os limites existissem, era necessário povoá-los, uma vez que uma fronteira existe quando alguém a ocupa e a defende” (PALERMO, 2001 apud BENTANCOR, 2009, p. 19). A tradição do instituto do “uti possidetis” influenciou decisivamente, a lei imperial de 1850, a qual incorporou o princípio da ocupação das terras de fronteira no projeto expansionista vigorante até 1822.

²⁰⁸ Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005 e Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

Em 1860, ainda durante o regime imperial, foi criada a Secretaria de Estado da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, em decorrência do desmembramento dos serviços de correios, telégrafos, estradas e obras públicas²⁰⁹.

Após a proclamação da República, em 1889, foi reestruturada a administração do país. Uma grande reforma administrativa foi iniciada, no governo Deodoro da Fonseca, em 1891, ocasião em que foram reorganizados os serviços da Administração Federal, distribuindo-os por seis Ministérios, sendo eles: Ministério da Fazenda; Ministério da Justiça e Negócios Interiores; Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Guerra; Ministério da Marinha²¹⁰.

O Ministério da Guerra tinha como objetivo dar maior autonomia às Forças Armadas brasileiras em relação às de Portugal, centralizando todas as forças militares de terra sob um só poder. Essa reforma administrativa não alterou as competências dos Ministérios da Guerra e da Marinha²¹¹. Dentre as atuações do Ministério da Guerra, no final do governo Floriano Peixoto²¹², destaca-se aquela advinda do recebimento de crédito extraordinário para realização de obras e aquisição de armamentos indispensáveis às fortificações, principalmente nas fronteiras do Amazonas e Mato Grosso²¹³.

Em 1891, no governo Deodoro da Fonseca, reservou-se ao domínio da União a porção do território que era indispensável para a defesa das fronteiras²¹⁴, restando transferidas aos

²⁰⁹Por meio do Decreto nº 1.067, de 28/07/1860, foi criada a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, cujas atribuições passaram, depois, para o Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, por força da Lei nº 23, de 30/10/1891.

²¹⁰Art. 1º, da Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891.

²¹¹Art. 8º, da Lei nº 23, de 1891.

²¹²O governo Floriano Peixoto durou de 23/11/1891 a 15/11/1894.

²¹³Decreto nº 1.696, de 20 de abril de 1894, que abre ao Ministério da Guerra um crédito extraordinário para custear despesas urgentes com os reparos e armamento das fortificações da República, principalmente do porto do Rio de Janeiro e das fronteiras do Amazonas e de Mato Grosso.

²¹⁴Teria sido adotada, nesta época, a dimensão de dez léguas - consagradas como de domínio do Império - para fins de identificação da porção de terras destinada à mencionada defesa das fronteiras (art. 64, da Constituição de 1891).

Estados (antigas Províncias do Império), as terras devolutas que se encontravam nos respectivos territórios²¹⁵.

Uma das atribuições privativas do Congresso Nacional, em 1891, era adotar regime conveniente à segurança das fronteiras²¹⁶, não havendo indicação na Carta Política, então vigente, qualquer organização com a atribuição de monitorar ou reger o acesso às atividades na fronteira, o que acabou ocorrendo na Constituição seguinte²¹⁷.

A partir de 1891, competia ao MRE o expediente e o despacho dos negócios e serviços incumbidos ao Ministério do Exterior, a colonização e o serviço dos núcleos coloniais²¹⁸. Pode-se citar a atuação desse Ministério na demarcação de limites internacionais; atributo que permanece até os dias atuais²¹⁹.

O ato de criação do Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, sucessor da Secretaria de Estado da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, em 1891, não continha indicação expressa de atuação na área de fronteira²²⁰, mas há registros de suas atribuições na

²¹⁵Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada a 24 de fevereiro de 1891.

²¹⁶Art. 34 da Constituição de 1891.

²¹⁷“A Constituição de 1891 tinha o texto da Constituição norte-americana completado com algumas disposições das Constituições suíça e argentina; a Constituição de 1934 foi fortemente influenciada pela Constituição alemã de Weimar; e a Constituição de 1946 reutilizou os textos das Constituições de 1891 e 1934” (CITTADINO, 2000, p. 22).

²¹⁸Art. 7º, da Lei nº 23, de 1891.

²¹⁹ O MRE atuava na delimitação de limites internacionais, como no caso da fronteira do Brasil com a Argentina, conforme se pode observar do Decreto nº 3.129, de 1898.

²²⁰ De acordo com o art. 6º, da Lei nº 23, de 1891: “Compete ao Ministerio da Industria, Viação e Obras Publicas: a) os serviços que interessem á agricultura, ao commercio e a quaesquer outras industrias, bem como aos institutos ou associações que se destinarem á instrucção technica, desenvolvimento e aperfeiçoamento desses ramos de trabalho nacional; b) a administração da fabrica de ferro de S. João de Ipanema e de quaesquer outras industrias geridas por conta da União; c) a garantia de juros a empresas de vias ferreas, engenhos centraes ou outras empresas para fins economicos; d) a conservação das florestas e a execução das leis e regulamentos concernentes á pesca nos mares territoriaes; e) a navegação dos mares e rios no que for da competencia do Governo Federal; f) a administração e custeio das vias-ferreas pertencentes à União, bem como o serviço do pagamento de juros ou de subvenções a empresas ou companhias particulares, e a fiscalização respectiva; g) as obras publicas em geral, inclusive a dos portos; h) a direcção da Repartição de Estatistica; i) o expediente e o despacho nos processos relativos a patentes de invenção e marcas de fabricas e de commercio; j) o que for attinente a caixas economicas, montes de soccorro, particulares, ás sociedades anonymas, bancos de credito real e quaesquer outras instituções de credito que tenham por fim favorecer a uma classe de productores ou a um ramo especial de industria; k) o serviço dos telegraphos e correios”.

fundação das colônias nas fronteiras, inclusive promovendo a construção de linhas telegráficas e estradas para facilitar as comunicações para as colônias militares²²¹. Em 1906, esse Ministério passou a denominar-se Ministério da Viação e Obras Públicas²²², e em 1967, essa denominação foi alterada para Ministério dos Transportes.

A reforma administrativa que ocorreu durante o governo Costa e Silva²²³ ensejou profundas alterações na estrutura do Executivo federal, por meio do DL nº 200, de 1967, alterado em parte pelo DL nº 900, de 1969²²⁴. Nessa ocasião, alterou-se a denominação do Ministério da Guerra para Ministério do Exército e criou-se o Ministério do Interior²²⁵. Por sua vez, o Ministério da Justiça e Negócios Interiores passou a denominar-se somente Ministério da Justiça²²⁶.

Em 1974, no início do governo Ernesto Geisel²²⁷, houve novo ajuste da máquina administrativa, mas os ministérios com atribuições específicas na faixa de fronteira permaneceram inalterados: Ministério das Relações Exteriores, Ministério dos Transportes, Ministério do Interior, Ministério da Marinha, Ministério do Exército e Ministério da Aeronáutica, conforme DL nº 200, de 1967²²⁸.

²²¹Decreto nº 2.231, de 10 de fevereiro de 1896, que abre ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas um crédito especial “para favorecer a civilização dos silvícolas nos Estados do Pará e Amazonas e fundar colônias nas fronteiras; construir linhas telegráficas e estradas que facilitassem as comunicações para essas colônias”. As colônias militares surgem como órgão subsidiário da administração do Exército e com “a idéia de facilitar a colonização do interior e de guarnecer as longínquas fronteiras” (MAGALHÃES, 1998, p. 317).

²²²Decreto nº 1.606, de 29 de dezembro de 1906.

²²³O governo Costa e Silva durou de 15/03/1967 a 31/08/1969.

²²⁴O DL nº 900, de 29 de setembro de 1969, altera disposições do DL nº 200, de 1967.

²²⁵Segundo o DL nº 200, 1967, eram competências do Ministério do Interior: I - Desenvolvimento regional; II - Radicação de populações, ocupação do território; Migrações internas; III - Territórios federais; IV - Saneamento básico; V - Beneficiamento de áreas e obras de proteção contra secas e inundações. Irrigação. VI - Assistência às populações atingidas pelas calamidades públicas; VII - Assistência ao índio; VIII - Assistência aos Municípios; IX - Programa nacional de habitação. Este Ministério, além de exercer atividades de antigas Secretarias de Estado, absorveu os órgãos e as atribuições antes sob a responsabilidade do Ministro Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais, cargo criado pela Lei nº 4.344, de 21.06.1964.

²²⁶Art. 199, item II, e 200, do DL nº 200, de 1967.

²²⁷O governo Geisel durou de março de 15/03/1974 a 15/03/1979.

²²⁸Somente em 1987, a Lei nº 7.596, de 10 de abril, alterou dispositivos do DL nº 200, de 1967, que por sua vez havia sido modificado pelo DL nº 900, de 1969, e pelo DL nº 2.299, de 21 de novembro de 1986.

Em abril de 1990, o governo Collor promoveu a fusão dos Ministérios dos Transportes, das Minas e Energia e das Comunicações, e criou o Ministério da Infraestrutura²²⁹.

Ainda em 1990, o Ministério do Interior é extinto, abrindo-se um período de descontinuidade organizacional na época²³⁰.

Em maio de 1992, foi extinto o Ministério da Infraestrutura e criado o Ministério de Minas e Energia, o Ministério dos Transportes e das Comunicações, além do Ministério da Previdência Social e do Ministério do Trabalho e da Administração²³¹. Em novembro do mesmo ano, o Ministério dos Transportes fica encarregado de conduzir a política nacional de transportes, sem ênfase de atuação na faixa de fronteira²³². Sob o governo Fernando Henrique²³³, o Ministério dos Transportes²³⁴ assume a política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário; à marinha mercante, aos portos e às vias navegáveis; e à participação na coordenação dos transportes aeroviários²³⁵. Percebe-se que, após a reestruturação das atribuições desse Ministério, a política aplicada passa a atender a todas as regiões do país sem indicação de área prioritária.

Em maio de 1998, durante o governo Fernando Henrique, competia ao Ministério do Exército: a) política militar terrestre; b) organização dos efetivos, aparelhamento e adestramento das forças terrestres; c) estudos e pesquisas do interesse do Exército; d) planejamento estratégico

²²⁹ Segundo a Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, esse Ministério da Infraestrutura tinha a competência também nas áreas de geologia, recursos minerais e energéticos, regime hidrológico e fontes de energia hidráulica, mineração e metalurgia, indústria do petróleo e de energia elétrica, inclusive nuclear, fiscalização com utilização de radiofrequência e serviços postais, não havendo indicação especial de atuação na área de fronteira.

²³⁰ Lei nº 8.028, de 12.04.1990, art. 27, item V.

²³¹ A Lei nº 8.422, de 13 de maio de 1992, dispõe sobre a organização dos Ministérios e dá outras providências.

²³² A Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.

²³³ O governo Fernando Henrique Cardoso durou de janeiro de 1995 a dezembro de 2002.

²³⁴ Conforme art. 13, inc. XX e art. 14, inc. XX, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998; e MP nº 1799-3, de 18 de março de 1999.

²³⁵ Por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, com a redação da Lei nº 11.518, de 5 de setembro de 2007, o governo Lula adequou a competência do Ministério dos Transportes para portos fluviais e lacustres, excetuados os outorgados às companhias docas; bem como autorizou a participação desse Ministério na coordenação dos serviços portuários.

e execução das ações relativas à defesa interna e externa do país; e) participação na defesa da fronteira marítima e na defesa aérea; f) participação no preparo e na execução da mobilização e desmobilização nacionais; g) fiscalização das atividades envolvendo armas, munições, explosivos e outros produtos de interesse militar; e h) produção de material bélico²³⁶. Embora a Constituição de 1988 defina a faixa de fronteira como uma área fundamental para a defesa do território nacional, nota-se que não há previsão de atuação específica do Exército nesta região do país²³⁷. Essa competência surge em 2004²³⁸.

Em 1999, durante o segundo mandato do então Presidente Fernando Henrique, reforçou-se a representatividade das organizações militares, no Executivo federal, por meio da criação do Ministério da Defesa²³⁹. Essa criação ocorreu por meio da promulgação de emendas à Constituição de 1988, cujo especial reflexo foi a transformação, dos então Ministérios Militares, em Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica²⁴⁰.

Ainda em 1999, somente a partir da transferência das competências da Secretaria Especial de Políticas Regionais da Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo, é criado, o Ministério da Integração Nacional²⁴¹. Na mesma oportunidade, é revogada a atribuição da SAE, prevista na Lei nº 6.634, de 1979 (art. 9º) de receber recursos orçamentários para concorrer com o custo, ou parte deste, para a construção de obras públicas em municípios total ou parcialmente abrangidos pela faixa de fronteira²⁴². Esta competência passou a ser do Ministério da Integração Nacional (MIN), o que significava uma ruptura em relação ao modelo

²³⁶Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.

²³⁷Art. 20, §2º, da Constituição de 1988.

²³⁸A Lei Complementar (LC) nº 117, de 2 de setembro de 2004, alterou a LC nº 97, de 9 de junho de 1999, que trata das normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

²³⁹LC nº 97, de 9 de junho de 1999 e Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999, que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores.

²⁴⁰EC nº 23, de 2 de setembro de 1999, que altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal.

²⁴¹MP nº 1911-8 de 29/07/1999.

²⁴²Revogado o § 1º do art.9º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, pela MP nº 1911-8, de 29/7/99.

organizacional anterior, que atrelava o repasse orçamentário à tal organização, sucessora da SG/CSN na aplicação da referida lei. Nota-se que esta transferência de recurso de poder orçamentário foi uma das consequências visíveis da extinção da SAE e da redução do rol de atribuições assumido pela Casa Militar, para a permanência das rotinas do CDN, a partir de 1999.

Entretanto, a mudança do tratamento da faixa de fronteira não foi imediata. Somente em 2003 foi aprovada a estrutura regimental do MIN²⁴³; e apenas em 2007, surge a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a qual considera faixa de fronteira uma área de tratamento prioritário dessa política (art. 3º, §4º)²⁴⁴.

O fato de as elites civis do Executivo federal retirarem a rubrica orçamentária até então vinculada à SAE, para colocá-la no MIN, foi uma decisão política chave ao direcionamento à faixa de fronteira de uma política diferente daquela conduzida, de forma isolada, pela SG/CSN e cujos *modus operandi* foram mantidos na configuração SADEN/SAE/Casa Militar. Nota-se que foi somente a partir da extinção da SAE e da criação dos Ministérios da Defesa e da Integração Nacional, em 1999, que a faixa de fronteira começou a ser tratada não apenas como área indispensável à segurança do território nacional.

Vê-se que dentro da estrutura do Estado, apenas algumas organizações foram configuradas por suas elites para condução de assuntos relativos à faixa de fronteira até 1999.

²⁴³ A Política Nacional de Desenvolvimento Regional–PNDR, criada pelo Decreto nº 4.649, de 27 de março de 2003, no início do governo Lula, tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/>> . Acesso: 10/12/2011.

²⁴⁴ Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

6.1.A faixa de fronteira sob nova base política

Em 2004, o Exército brasileiro passou a direcionar suas práticas à faixa de fronteira, principalmente em relação às ações preventivas e repressivas contra delitos transfronteiriços e ambientais. Essa atuação pode ocorrer de forma isolada ou em coordenação com outros órgãos do Executivo, principalmente em atividades de patrulhamento, revista de pessoas e de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves, e prisões em flagrante delito²⁴⁵.

Nota-se que, embora existente o manto político do CDN, as elites militares, desta feita com o apoio de representantes políticos do governo e da sociedade, acordaram em direcionar regras e rotinas militares para a faixa de fronteira, não apenas ao fundamento de defesa nacional, mas também de segurança pública.

Em 2005, o MD passa a conduzir a Política de Defesa Nacional (PDN) voltada, preponderantemente, para ameaças externas, sendo um documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa no país²⁴⁶. Percebe-se da PND que é atribuição do MD controlar a rede interorganizacional em questões de defesa nacional.

²⁴⁵ Essas atribuições do Exército foram incluídas na Lei nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, por meio da Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004.

²⁴⁶ Essa política tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional (Decreto nº 5.484, de 2005).

A PDN considera que, com a ocupação dos últimos espaços terrestres, as fronteiras continuarão a ser motivo de litígios internacionais, sendo consideradas região de vulnerabilidade. Faz parte do rol de diretrizes da referida política: (i) o aprimoramento da vigilância, do controle e da defesa das fronteiras; (ii) a vivificação da faixa de fronteira amazônica; e (iii) a cooperação nas áreas de fronteira²⁴⁷.

Nota-se que a PDN atrela o conceito de defesa ao de integração e de desenvolvimento da região da faixa de fronteira, demonstrando uma perspectiva política diferente daquela que prevaleceu até período pré-Constituição de 1988, que era a de segurança nacional.²⁴⁸

A mudança de paradigma para a faixa de fronteira torna-se mais evidente a partir da política introduzida pela Estratégia Nacional de Defesa (END)²⁴⁹. A END complementa a PDN e traça uma vinculação entre os conceitos “defesa” e “desenvolvimento”. Segundo essa política, a “estratégia nacional de defesa” seria inseparável da “estratégia nacional de desenvolvimento”.

Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento (END, 2008).

²⁴⁷ A PDN considera a faixa de fronteira da Amazônia como área de vulnerabilidade, razão pela qual direciona, boa parte de seu texto, à indicação de atuação do MD com vistas à mitigar possíveis ameaças. Destaca-se trecho do referido documento: “4.4 A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias, associadas à precariedade do sistema de transportes terrestre, o que condiciona o uso das hidrovias e do transporte aéreo como principais alternativas de acesso. Estas características facilitam a prática de ilícitos transnacionais e crimes conexos, além de possibilitar a presença de grupos com objetivos contrários aos interesses nacionais”.

²⁴⁸ Embora tenha havido uma mudança de perspectiva para a faixa de fronteira, atrelando-se defesa e desenvolvimento, há proposta legislativa que questiona o tratamento dado a esta região do país, valendo-se do argumento de que esta região estaria sendo considerada, ainda, uma área de segurança nacional (PEC nº 49, de 2006 e PL nº 6.856, de 2006). Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados (2011).

²⁴⁹ As principais organizações dessa política são o Ministério da Defesa e o Estado-Maior de Defesa, a ser reestruturado como Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, os quais deverão ganhar dimensão maior e responsabilidades mais abrangentes. Essa estratégia política foi baixada, à época, pelo Presidente Lula, o Ministro da Defesa Nelson Jobim e o Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos Mangabeira Unger (Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008).

Dentre as diretrizes da END, conduzida pelo MD, está a de adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras, ressaltando que essas unidades militares possuem, sobretudo, tarefas de vigilância. Nota-se que essa diretriz identifica o interesse da elite organizacional do MD em direcionar suas práticas, por meio dos respectivos comandos militares, para a região da fronteira. A estratégia da presença dos militares da carreira do Exército ocorrerá, segundo a END, por meio do funcionamento dos destacamentos avançados de vigilância e de dissuasão das unidades militares situadas nas fronteiras.

Como medida de implementação, a END fixa o aumento da participação de organizações governamentais, militares e civis, no plano de vivificação e desenvolvimento da faixa de fronteira amazônica, empregando a estratégia da presença. Esta medida proporciona ao MD o exercício da articulação sobre questões que envolvem defesa e desenvolvimento no âmbito do governo.

A END é um instrumento político que ressalta a necessidade de se compatibilizar os esforços governamentais de aceleração do crescimento com as necessidades da defesa nacional e delega ao MD uma série de prerrogativas ao exercício dessa articulação organizacional.

Especificamente em relação à presença na região de fronteira, a END prevê que: (i) o MD e o MIN desenvolvam estudos conjuntos com vistas a compatibilização dos Programas Calha Norte (PCN) e de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)²⁵⁰ para atendimento a necessidades de vivificação e desenvolvimento da fronteira, identificadas nos planejamentos estratégicos decorrentes das Hipóteses de Emprego; (ii) o Ministério das Comunicações (MC), no contexto do Programa Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC), deverá prever a instalação de telecentros comunitários com conexão em

²⁵⁰O PDFF encontra-se inserido na PNDR, instituída por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Essa política considera a faixa de fronteira uma área de tratamento prioritário, assim como o semi-árido e as Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDE definidas em anexo ao referido decreto.

banda larga nas sedes das instalações militares de fronteira existentes; (iii) o MD, com o apoio das Forças Armadas no que for julgado pertinente, e o MC promoverão estudos com vistas à coordenação de ações de incentivo à habilitação de rádios comunitárias nos municípios das áreas de fronteira, de forma a atenuar, com isto, os efeitos de emissões indesejáveis; e (iv) o MD e o MRE promoverão o incremento das atividades destinadas à manutenção da estabilidade regional e à cooperação nas áreas de fronteira do país.

Nota-se que a END direciona o MD à atuação coordenada com outras organizações do Executivo federal para implementar os interesses das organizações militares. Ademais, essa política capacita o MD ao controle da rede interorganizacional na região da faixa de fronteira na medida em que vincula a atuação de algumas organizações (MIN, MC e MRE) ao conceito advindo do binômio “defesa x desenvolvimento”. As elites organizacionais do MD configuraram a PDN e a END de forma a possibilitar a condução isolada dessas políticas dentro do Executivo federal.

Quase que paralelamente, em 2007, o GSI/PR, que exerce as atividades permanentes de SE/CDN, concluiu uma série de estudos realizados por meio de Comissões Especiais, com vistas à promoção do desenvolvimento na faixa de fronteira²⁵¹. Esses estudos e as propostas deles resultantes visaram atender a uma demanda social, em especial aquela formalizada por municípios localizados na faixa de fronteira²⁵².

²⁵¹ Portarias nº 19, de 09 de novembro de 2007 (DOU nº 217, de 12 de novembro de 2007); nº 28, de 18 de setembro de 2008 (DOU nº 182, de 19 de setembro de 2008); nº 53 - GSIPR/CH, de 1º de outubro de 2009 (DOU nº 189, de 2 de outubro de 2009, p. 3); nº 60, de 9 de novembro de 2009 (DOU nº 216, de 12 de novembro de 2009, p. 3); e nº 24, de 19 de abril de 2010 (publicada no DOU nº 74, de 20 de abril de 2010, p. 3); todas expedidas pelo Ministro de Estado Chefe do GSI/PR, na condição de Secretário-Executivo do CDN.

²⁵² Fronteiras em debate: I Encontro Nacional dos Municípios de Fronteira: a visão dos municípios sobre a questão fronteiriça. Comissão Nacional de Municípios, 2007. Disponível em: <<http://portal.cnm.org.br/sites/8300/8400/RelatoriodeFronteiras-Miolo.pdf>>. Acesso: 17/12/2011.

Como reflexo da ação política encabeçada pela SE/CDN, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR) instituiu um Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI), sob coordenação do MIN, com o objetivo de elaborar propostas de desenvolvimento à região da faixa de fronteira²⁵³. Os trabalhos desenvolvidos por esse GTI culminaram na criação de um mecanismo de diálogo interfederativo a ser desenvolvido por uma Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF, a partir de um documento que indica as bases para o desenvolvimento dessa região²⁵⁴.

Nota-se que a atuação da PR, por meio de dois departamentos (SE/CDN e SRI), evidencia um entendimento político convergente para faixa de fronteira no sentido de considerá-la uma área prioritária ao desenvolvimento. Esse entendimento é consistente com aquele encabeçado pelas elites organizacionais do MD e do MIN.

No final do governo Lula, o MD passou a exercer também a direção superior das Forças Armadas, com assessoria do Conselho Militar de Defesa e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas²⁵⁵. Em 2011, é anunciada uma aliança política entre as elites militares e civis para o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços e aos praticados na faixa de fronteira brasileira²⁵⁶.

²⁵³ Resolução nº 8, de 19 de novembro de 2008, do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais, no âmbito do Comitê de Articulação Federativa – CAF (publicada no DOU nº 245, Seção 1, de 17 de dezembro de 2008, p. 2).

²⁵⁴ A CDIF foi instituída por meio do Decreto de 8 de setembro de 2010, cujas práticas organizacionais estão definidas no documento: Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/programasregionais/integracaofronteira/index.asp>>. Acesso em: 24/02/2011.

²⁵⁵ A Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010 altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. O Decreto nº 7276, de 25 de agosto de 2010 aprova a Estrutura Militar de Defesa, com vistas ao preparo e ao emprego do Poder Militar.

²⁵⁶ O poder de polícia das Forças Armadas é incluído na Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004, com consequente revogação da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Na sequência, como moldura estrutural decisiva para presença na faixa de fronteira, é lançado o Plano Estratégico de Fronteiras, por meio do Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, pela Presidenta Dilma Roussef e os Ministros da Justiça José Eduardo Cardozo e da Defesa, Nelson Jobim. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/06/governo-lanca-plano-estrategico-de-fronteira.html>>. Acesso em: 30/08/2011.

A partir da criação do MD, em 1999, e do estabelecimento da PDN, em 2004, as elites do MD tomaram uma série de decisões estratégicas que, além de garantir o destaque organizacional na condução de questões da defesa nacional, assegurava o domínio da rede interorganizacional. Essas decisões fizeram com que o MD alcançasse autonomia na condução dos assuntos de defesa nacional, sob a perspectiva do desenvolvimento do país, e passasse a controlar, em regime de cooperação, as organizações civis e militares do Executivo federal na atuação na faixa de fronteira.

A configuração da PDN e da END (pós-1988) assemelha-se à da política de segurança nacional (pré-1988) na medida em que elas oferecem recursos de poder às elites militares para condução de seus interesses na faixa de fronteira. Da mesma forma que o CSN e suas unidades burocráticas racionalizaram suas práticas para centralizar a condução da política de segurança nacional, no Executivo federal; as elites organizacionais do MD controlam a PND e END, evidenciando-se sua autonomia dentro Estado em questões de defesa nacional.

O quadro 8 demonstra que as elites organizacionais que, ao longo da história burocrática brasileira, atuaram na região de fronteira, perpetuaram suas práticas organizacionais e tiveram maior influência sobre a abordagem da faixa de fronteira, do que aquelas que sofreram descontinuidade na estrutura organizacional.

Quadro 8: Trajetórias organizacionais contínuas e descontínuas no Executivo federal (Período: 1821-1999)

Trajetoária das organizações: continuidade e descontinuidades			
1736	1821-1823	1891 - 1967	1968-2011
Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra	Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra (1822) Secretaria de Estado dos Negócios do Reino e Estrangeiros (1822)	Ministério da Guerra (1891) Ministério do Exército (1967) Ministério da Aeronáutica ²⁵⁷ (1941)	Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica (1999) Ministério da Defesa (1999)
Secretaria de Estado da Marinha e Domínios Ultramarinos	Secretaria de Estado da Marinha (1821) Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha (1842)	Ministério da Marinha (1967)	
Trajetoária militar	Comandos MD		
Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino	Secretaria de Estado dos Negócios do Reino e Estrangeiros (1822) Secretaria de Estado dos Negócios do Império e Estrangeiros (1823) Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros (1823)	Ministério das Relações Exteriores (1891) Ministério da Justiça e Negócios Interiores (1891) Ministério do Interior (1967 - extinto 1990)	Ministério das Relações Exteriores
Trajetoária civil	MRE MIN		Ministério da Integração Nacional (1999)
		Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas (1891) Ministério da Viação e Obras Públicas (1906) Ministério dos Transportes (1967) Ministério da Infraestrutura (1990-1992)	Ministério dos Transportes
Trajetoária civil	MT		Legenda Continuidade → Descontinuidade ○

Fonte: Elaboração própria

Conforme se pode observar do Quadro 8, as organizações que hoje atuam na faixa de fronteira (Comandos militares, MD, MRE, MIN e MT), surgiram no mesmo momento histórico. Entretanto, o que diferencia o poder político do MD em relação às demais, é que essa organização e os comandos militares não tiveram que enfrentar a descontinuidade burocrática.

²⁵⁷ Anteriormente, os assuntos de aeronáutica eram de competência do Ministério da Marinha e dos ex-Ministérios da Guerra e da Viação e Obras Públicas.

Ademais, suas elites tomaram sucessivas decisões estratégicas destinadas ao aumento dos recursos de poder (estrutura organizacional) no âmbito do Executivo federal, para atuação específica na faixa de fronteira.

6.2.A disponibilidade orçamentária no período de transição política

A análise dos recursos orçamentários, dentre outros recursos de poder, é uma forma de visualizar a concretização de decisões estratégicas das elites organizacionais. É por meio do orçamento que “planos passam a uma dimensão menos abstrata, na medida em que se definem ações organizacionais específicas e identificadas com cada um dos responsáveis pela sua execução” (BIN; CASTOR, 2007, p.41).

Ademais, a elaboração de orçamentos e de padrões de trabalho, a supervisão diária e o controle do trabalho, assim como a busca de oportunidades e de carreira são frequentemente caracterizados por formas sutis da arte de ganhar sem infringir as regras do jogo (MORGAN, 1996, p. 160).

No orçamento, os requerimentos são formulados por processos independentes de tomada de decisão e determinados por negociações internas. “Externamente, estes conflitos internos podem ou não ser vistos, mas são transformados em um resultado: a rubrica orçamentária” (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 216).

No período transição para o regime democrático, além do CSN, outras organizações possuíam atribuição na faixa de fronteira como resultado de sua trajetória histórica. A SG/CSN não possuía rubrica orçamentária própria, valendo-se do destaque orçamentário destinado à Presidência da República. As demais organizações que atuavam na faixa de fronteira (ministérios militares, Ministério dos Transportes e Ministério do Interior) possuíam seu próprio orçamento.

Conforme se pode observar do quadro 9²⁵⁸, o orçamento destinado às organizações militares manteve-se em ascendência, mesmo durante o período de mudança de regime político.

Quadro 9: Compilação de recursos orçamentários por organização (Período: 1985-1993)

Recursos orçamentários por órgão em números absolutos (Período 1985 – 1993) (R\$ 1,00)									
Org	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 ²⁵⁹	1992	1993
PR*	474.317,99	951.949,52	1.920.067,64	2.414.623,63	4.535.025,53	2.412.151,60	12.612.396,08	12.725.145,09	3.773.532,31
MAER	1.744.419,78	3.696.665,91	2.973.995,41	3.288.879,61	3.716.107,56	3.565.622,39	5.460.764,69	6.831.428,43	7.370.232,48
MEX	1.046.311,32	2.106.349,78	1.859.102,61	2.066.579,75	4.718.791,55	4.352.848,59	5.298.078,28	5.094.242,77	6.219.612,18
MMAR	1.042.898,30	2.329.313,32	1.918.377,85	2.256.197,52	3.810.995,36	3.457.521,85	4.542.148,68	5.628.322,51	5.997.777,69
MRE	377.366,13	650.784,20	418.602,63	453.438,51	725.356,27	407.132,82	644.673,23	923.760,51	1.428.883,35
MT ²⁶⁰	3.900.923,04	12.012.637,30	7.576.601,62	8.419.812,74	7.498.696,59	5.805.479,41	1.519.097,65	12.853.291,37	12.095.250,83
MI	441.803,03	746.778,12	1.787.859,83	1.522.258,53	2.425.025,04	5.107.691,02	-	-	

Fonte: LOA (1985-1993) (elaboração própria)

O orçamento dos ministérios militares manteve-se em movimento crescente no período de 1985 a 1993. O Ministério do Interior embora com orçamento também estivesse em ascendência, foi extinto em 1990. O MT sofreu grandes oscilações orçamentárias, cuja maior ascendência ocorreu no governo José Sarney (1986) e queda no governo Collor (1991). O orçamento da PR cresceu durante o governo Collor, com queda acentuada no início do governo Itamar Franco (1992). Já o MRE permaneceu em uma trajetória orçamentária constante e inferior

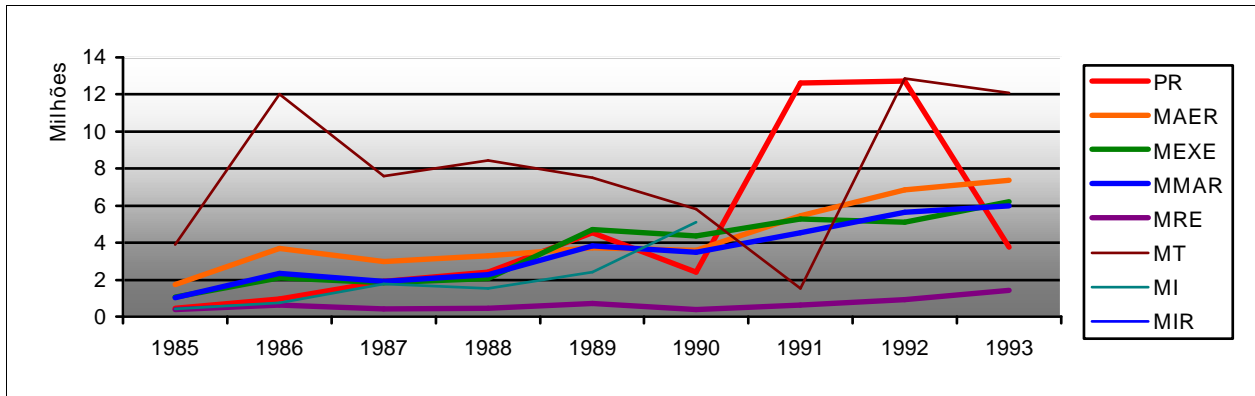
²⁵⁸ Este quadro foi elaborado a partir dos recursos orçamentários disponibilizados às organizações do Executivo Federal, conforme as Leis nºs 7.276, de 10 de dezembro de 1984 (LOA 1985); 7.420, 17 de dezembro de 1985 (LOA 1986); 7.544, 3 de dezembro de 1986 (LOA 1987); 7.632, de 3 de dezembro de 1987 (LOA 1988); 7.715, de 3 de janeiro de 1989 (LOA 1989); 7.999, de 31 de janeiro de 1990 (LOA 1990); 8.175, de Janeiro de 1991 (LOA 1991); 8.409, de 28 de fevereiro de 1992 (LOA 1992); 8.652, de 29 de abril de 1993 (LOA 1993). Conversor utilizado: Variação do índice Dólar - Taxa de câmbio livre de venda (de 07-01-1985 a 21-10-2011). Fonte: Cálculo Exato (2011). Disponível em: <<http://www.calculoexato.com.br/parprima.aspx?codMenu=FinanAtualizaIndice>> Acesso: 21/10/2011.

²⁵⁹ Neste ano, a LOA apresentou o orçamento da Presidência da República distribuído pelos órgãos que a compunha. No ano seguinte, o orçamento voltou a ser apresentado de forma única, ao título de “Presidência da República”. Esta tabela destaca o orçamento total destinado à PR.

²⁶⁰ Em 1991 e 1992, esta organização foi denominada Ministério da Infraestrutura.

aos demais ministérios que tratavam da faixa de fronteira, conforme se percebe do Gráfico 3, que é uma ilustração do Quadro 9.

Gráfico 3: Distribuição orçamentária por organizações (Período: 1985-1993)



Fonte: LOA (1985-1993) (elaboração própria)

O quadro 10 indica a disponibilidade orçamentária das organizações com atuação na faixa de fronteira a partir de 1994. Nota-se que o orçamento destinado às organizações militares manteve-se crescente até a criação do MD, em 1999. A partir do ano 2000, o orçamento do MD correspondeu àquele destinado às Forças Armadas no ano anterior (R\$17.473.344.607,00), com acréscimo de aproximadamente 11,25% (R\$1.966.799.354), demonstrando a permanência das elites militares na preponderância orçamentária em relação aos outros ministérios; superando, inclusive, o MT que atua de maneira transversal nessa região do país.

Quadro 10: Compilação de recursos orçamentários por organização (Período: 1994-2002)

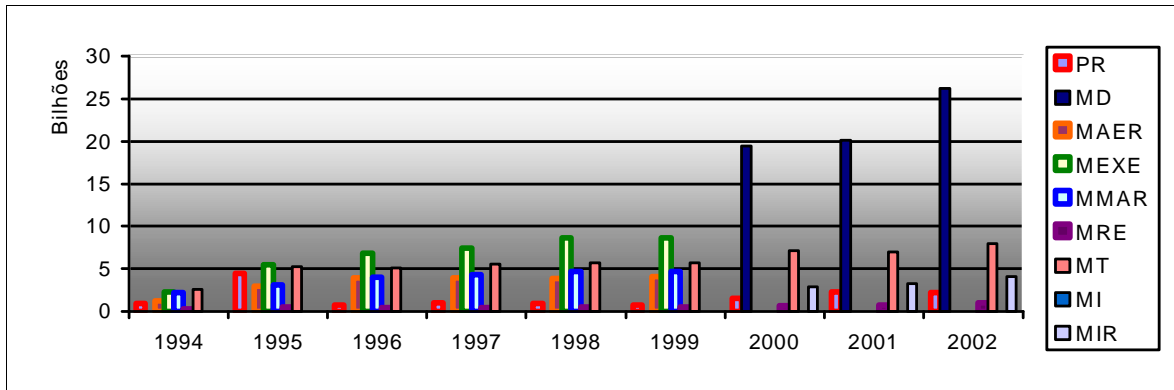
Recursos orçamentários por órgão em números absolutos (Período 1994-2002) (R\$ 1,00)									
Org.	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PR ²⁶¹	882.369.202	4.475.847.757	748.365.122	999.631.251	878.969.694	790.097.027	1.511.049.463	2.277.728.864	2.215.775.602
MD							19.440.143.961	20.162.126.084	26.205.558.550
MAER	1.251.857.106	2.958.194.761	3.952.973.191	3.985.586.412	3.889.044.155	4.076.680.898		-	
MEX	2.256.364.215	5.464.183.955	6.817.273.327	7.444.935.725	7.332.873.049	8.691.120.371		-	
MMAR	2.214.351.728	3.144.456.548	4.011.822.331	4.348.323.701	4.358.278.788	4.705.543.338		-	
MRE	281.733.338	542.604.628	449.811.560	471.690.549	863.476.697	499.565.424	699.514.873	766.745.976	974.818.921
MT	2.575.417.390	5.211.482.146	5.074.301.455	5.530.291.043	6.443.827.621	5.719.060.265	7.176.801.134	7.014.677.286	7.938.009.403
MIN							2.913.808.049	3.241.740.302	4.071.208.925

Fonte: LOA (1994-2002) (elaboração própria)

A preponderância de orçamento destinado às elites organizacionais militares, no período de 1994 a 2002, pode ser observada no Gráfico 4. Vê-se que o sentido do gráfico é ascendente do final do governo Itamar Franco até o fim do governo Fernando Henrique. Nota-se que no período subsequente à criação do MD, as organizações militares mantiveram-se com orçamento consideravelmente superior às demais organizações do Executivo; chegando a triplicar o montante orçamentário.

²⁶¹ O orçamento do Gabinete de Segurança Institucional (GSI/PR) está inserido na rubrica orçamentária da Presidência da República (PR). Para fins do presente estudo, a ausência de dados sobre a distribuição interna do orçamento da PR para o GSI/PR não interfere no resultado da investigação, uma vez que a totalidade do orçamento da PR é inferior àquele destinado ao Ministério da Defesa. O rol de competências legais do CDN, assumidas pelo GSI/PR, como suporte burocrático, encontra-se no Anexo – C.

Gráfico 4: Distribuição orçamentária por organizações (Período: 1994-2002)



Fonte: LOA (1994-2002) (elaboração própria)

Durante o governo Lula, o orçamento destinado ao MD manteve-se em sentido crescente e notadamente superior aos demais ministérios com atribuição na faixa de fronteira, conforme se observa do Quadro 11.

Quadro 11: Compilação de recursos orçamentários por organização (Período: 2003-2010)

Recursos orçamentários por órgão em números absolutos (Período 2003-2010) (R\$ 1,00)								
Org.	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PR	4.598.448.635	6.878.353.966	3.041.683.670	2.948.630.087	3.443.029.989	5.439.618.292	6.737.985.832	7.351.078.834
MD	28.084.664.562	28.068.982.114	32.273.794.037	36.081.974.122	40.122.657.557	42.729.576.757	51.381.906.855	59.006.895.802
MRE	1.052.362.826	1.285.155.267	1.572.004.361	1.593.465.250	1.953.514.926	4.912.040.462	1.892.008.016	2.145.870.616
MT	11.358.389.926	8.277.440.307	9.220.726.138	8.007.153.631	10.618.185.383	12.565.806.144	12.787.777.714	17.648.183.420
MIN	3.809.650.172	2.133.158.811	3.242.945.435	2.709.085.702	2.804.793.578	4.912.040.462	5.533.695.906	6.056.874.065

Fonte: LOA (2003-2010) (elaboração própria)

6.3.A presença organizacional na faixa de fronteira

Conforme a Lei Orçamentária do ano de 2011, somente MD, MIN, MRE e MT possuem ações específicas para a faixa de fronteira²⁶². Nota-se que a predominância de aporte orçamentário ao MD é mantida em 2011, seguida pelo MT e da PR, esta última sendo o responsável financeiro do GSI/PR de acordo com o Quadro 12:

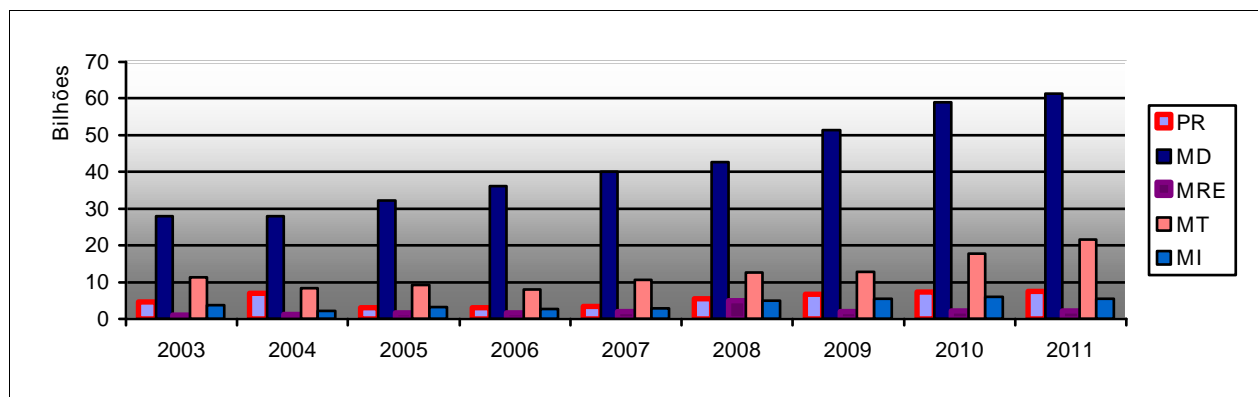
Quadro 12: Compilação de recursos orçamentários por organização (Período: 2011)

Organização	Orçamento 2011 (R\$ bilhões)
Presidência da República	7.376.254.810
Ministério da Defesa	61.402.360.357
Ministério das Relações Exteriores	2.213.844.665
Ministério dos Transportes	21.540.089.753
Ministério da Integração Nacional	5.541.748.132

Fonte: LOA (2011) (elaboração própria)

A superioridade orçamentária do MD está descrita nos Gráficos 5 e 6, e permanece no início do governo Dilma Rousseff (2011). Essa preponderância de recursos orçamentários, aliada às diretrizes políticas da PDN e END, faz com que o MD seja a organização dominante na condução da política na faixa de fronteira, influenciando decisivamente a abordagem como área de defesa do território nacional.

Gráfico 5: Distribuição orçamentária por organizações (Período: 2003-2011)

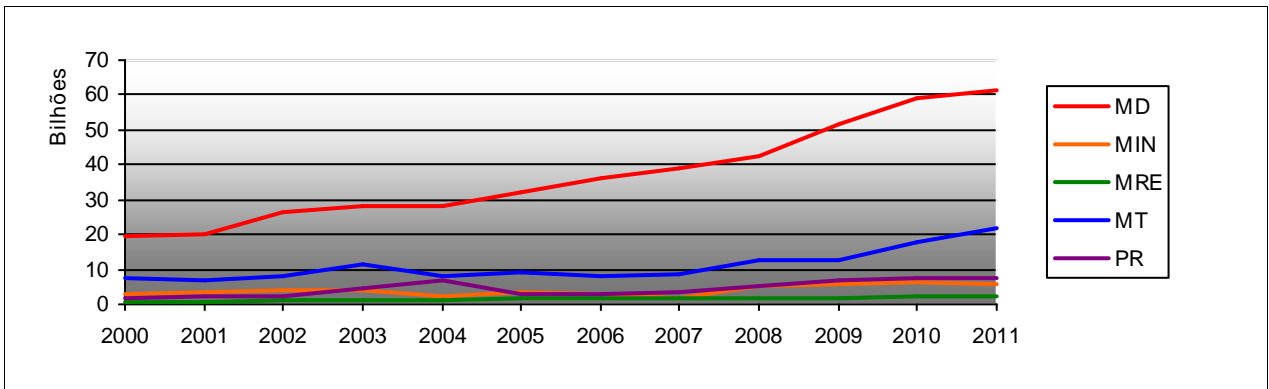


Fonte: LOA (2003-2011) (elaboração própria)

²⁶²Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/orc_2011/Lei_12381_090211.pdf>. Acesso: 21/11/2011.

O exame da alocação orçamentária das organizações que mais diretamente atuaram na faixa de fronteira brasileira, no período de 2000 a 2011, mostra a prevalência das elites militares, cuja permanência da rotina de defesa nacional para a faixa de fronteira tem influenciado a abordagem dessa região do país como uma área de defesa do território nacional.

Gráfico 6: Evolução orçamentária por organizações após a criação do MD (Período: 2000-2011)



Fonte: LOA (2000-2011) (elaboração própria)

Os Gráficos 5 e 6 indicam o movimento crescente do orçamento do MD e em superioridade às demais organizações com rubrica orçamentária destinada à faixa de fronteira.

6.3.1. A atuação fragmentada do Estado na faixa de fronteira

O MD executa 4 (quatro) programas na faixa de fronteira, dois deles diretamente na região. Esses programas possuem ações claramente definidas e a elite organizacional, mantém, para realizá-las, um significativo aporte orçamentário com a correspondente estrutura organizacional. Nota-se no Quadro 13 que o MD possui unidade burocrática encarregada de conduzir altos estudos sobre a política que executa, o que a diferencia dos demais ministérios, neste aspecto.

Quadro 13: Distribuição de recursos orçamentários do MD direcionado para a faixa de fronteira

Ministério da Defesa	Orçamento destinado ao programa (R\$)	Orçamento destinado à ação (R\$)
Programa 0643 Calha Norte. Objetivo: Aumentar, em sua área de atuação, a presença do Poder Público, contribuindo para a defesa nacional, proporcionando assistência às suas populações e fixando o homem na região.	484.951.546	
Ação 2452 Manutenção da Infraestrutura instalada nos Pelotões Especiais de Fronteira na Região do Calha Norte.		12.104.000
Programa 8032 Preparo e Emprego Combinado das Forças Armadas. Objetivo: Desenvolver e garantir a capacidade operacional e o emprego combinado das Forças Armadas no desempenho de suas missões constitucionais e no apoio às comunidades nacional e internacional.	277.898.977	
Ação 6499 Intensificação da Presença das Forças Armadas nas Áreas de Fronteira.		6.560.082
Programa 1383 Assistência e Cooperação das Forças Armadas à Sociedade. Apoiar as ações governamentais de caráter cívicosociais, de infra-estrutura, e de meio ambiente, disponibilizando os meios do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, para a superação das dificuldades do país.	16.400.000	
Ação 8425 Apoio das Forças Armadas ao Projeto Rondon		4.200.000
Programa 0625 Gestão da Política de Defesa Nacional. Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área das Forças Armadas.	15.319.000	
Ação 2055 Curso de Altos Estudos e de Política e Estratégia		8.000.000

Fonte: LOA-MD (2011) (elaboração própria)

Em relação ao MT, há significativos aportes orçamentários com o objetivo de promover a integração física do Brasil aos países limítrofes por meio de investimentos em obra de conexão. Entretanto, o aporte orçamentário do MT para 2011 ainda é menor do que aquele destinado ao MD, conforme o Quadro 14:

Quadro 14: Distribuição de recursos orçamentários do MT direcionado para a faixa de fronteira

Ministério dos Transportes	Orçamento destinado ao programa (R\$)	Orçamento destinado à ação(R\$)
Programa 1456 Vetor Logístico Amazônico. Objetivo: Promover eficiência e efetividade nos fluxos de transporte na região dos estados do AC, AM, RR e RO e oeste dos estados do PA e MT.	2.458.264.930	
Ação 113Y Construção do Trecho Rodoviário – Entroncamento BR 364-Entroncamento RO-478 (Fronteira Brasil/Bolívia) (Costa Marques) – na BR-429 – no Estado de Rondônia		170.000.000
Programa 1457 Vetor Logístico Centro Norte. Objetivo: Promover eficiência e efetividade nos fluxos de transporte dos estados do AP, MA e TO e leste dos estados do PA e MT.		2.211.909.189
Ação 126R Construção de Ponte sobre o Rio Oiapoque (Fronteira Brasil/Guiana Francesa) – na BR-156 – no Estado do Amapá		18.253.750
Ação 1418 Construção de Trecho Rodoviário – Ferreira Gomes – Oiapoque (Fronteira com a Guiana Francesa) - na BR-156 – no Estado do Amapá		63.809.500
Programa 1461 Vetor Logístico Centro-Sudeste. Promover eficiência e efetividade nos fluxos de transporte na região dos estados de SP, PR e MS e sudoeste do estado de GO.	1.802.874.106	

Ação 7M80 Construção do Trecho Rodoviário – Divisa SP/MS - Fronteira Brasil/Bolívia na BR.262 no Estado do Mato Grosso do Sul		50.000.000
Programa 1462 Vetor Logístico Sul. Objetivo: Promover eficiência e efetividade nos fluxos de transporte na região dos estados de SC e RS.	1.835.213.319	
Ação 10L4 Construção do Trecho Rodoviário – São Miguel do Oeste – Fronteira Brasil/Argentina (Ponte s/Rio Peperiguaçu) – na BR-282 – no Estado de Santa Catarina		1.942.250
Ação 112N Construção de Ponte sobre o Rio Jaguarão (Fronteira Brasil/Uruguai) – na BR-116 – no Estado do Rio Grande do Sul		914.600
Ação 7M64 Construção de Trecho Rodoviário – Entroncamento BR-472 – Fronteira Brasil/Argentina – na BR-468 – no Estado do Rio Grande do Sul		594.000

Fonte: LOA-MT (2011) (elaboração própria)

Embora o MIN possua orçamento geral superior ao do MRE, conforme mostram os Quadros 15 e 16, a análise dos programas desenvolvidos por cada uma dessas organizações permite observar que o aporte orçamentário destinado ao MIN para condução do PDFF, que integra a PNDR, é inferior ao concedido para execução do Programa de Gestão de Política Externa (PGPE) do MRE:

Quadro 15: Distribuição de recursos orçamentários do MIN direcionado para a faixa de fronteira

Ministério da Integração Nacional	Orçamento destinado ao programa (R\$)	Orçamento destinado à ação(R\$)
Programa 0120 Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Objetivo: Promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira.	103.126.350	
Ação 6551 Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira.		5.737.600
Ação 6552 Organização Social e do Associativismo na Faixa de Fronteira		200.000
Ação 6553 Apoio a Implementação da Infra-estrutura complementar, social e produtiva na Faixa de Fronteira		96.038.750
Ação 6565 Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos na Faixa de Fronteira		950.000
Ação 6593 Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira		200.000
Programa 1025 Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) Induzir o aproveitamento dos potenciais endógenos, de forma articulada, com vistas à sustentabilidade das subregiões definidas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional.	375.062.289	
Ação 6424 Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais em Espaços Sub-regionais - Nacional		28.471.174
0070 Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais em Espaços Sub-regionais na Grande Fronteira do Mercosul		700.000

Fonte: LOA-MIN (2011) (elaboração própria)

Quadro 16: Distribuição de recursos orçamentários do MRE direcionado para a faixa de fronteira


Ministério das Relações Exteriores	Orçamento destinado ao programa (R\$)	Orçamento destinado à ação (R\$)
Programa 0683 Gestão da Política Externa. Objetivo: Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área de relações exteriores		119.716.122
Ação 2536 Demarcação de Fronteiras	Campanha realizada > Meta 8 unidades	2.000.000

Fonte: LOA-MRE (2011) (elaboração própria)

A abordagem de área fundamental à defesa do território nacional para a faixa de fronteira tende a ganhar força na medida em que o MD, ao conduzir com autonomia a PDN e a END, vincula a atuação das demais organizações do Executivo federal à promoção do desenvolvimento, que por sua vez fortalece a defesa nacional.

Pode-se dizer que o período de 1988 a 1999 foi de transição na abordagem da faixa de fronteira, uma vez que as influências das práticas organizacionais da política de segurança nacional ainda eram consideráveis no Executivo federal (SADEN/SAE/Casa Militar) e somente com a criação do MD e surgimento da PDN e da END, os padrões de comportamento vigentes no regime militar passaram a ser, paulatinamente, substituídos pelo padrão de defesa nacional (Quadro 17), próprio do novo regime.

Quadro 17: Mudança de paradigma para a abordagem da faixa de fronteira

Tendência da abordagem faixa de fronteira			
			
Período	Séc. XX		Séc. XXI
	1937- 1988	1988 – 1999	2000 - 2011
Abordagem	Segurança nacional	Segurança e defesa nacional	Defesa nacional

Fonte: Elaboração própria

7. Conclusão

A dimensão burocrática do Estado foi analisada a partir do comportamento das elites organizacionais do Executivo federal na condução das questões de segurança e defesa nacional e, de maneira reflexa, no tratamento dispensado à faixa de fronteira do Brasil.

A perspectiva organizacional ofereceu elementos para a observação do fenômeno da fragmentação do Estado, evidenciando que o Estado encontra-se dividido em organizações burocráticas, não homogêneas, que se estruturaram, ao longo do tempo, para conduzir as políticas de defesa e segurança nacional no Executivo federal. A análise interna do Executivo possibilitou identificar os componentes administrativos e de suporte do Estado na condução dessas políticas, colocando em evidência o fato de uma organização assumir uma determinada configuração porque as suas elites tomaram decisões estratégicas em tal sentido.

A partir do modelo do processo organizacional, identificou-se as elites organizacionais com maior autonomia no Executivo federal (CSN, SG/CSN e MD), considerando a trajetória histórica e os recursos de poder disponíveis para a tomada de decisão em assuntos de segurança e defesa nacional e, conseqüentemente, na faixa de fronteira.

Observou-se que o comportamento das elites organizacionais (colegiados e departamentos) expresso por meio de práticas organizacionais (rotinas, normas e estratégias decisórias), interferiu sobremaneira na abordagem dominante da faixa de fronteira. Essa interferência foi resultante do alto nível de autonomia burocrática atingido dentro do Estado. A abordagem da faixa de fronteira variou entre área de segurança nacional até 1988 e de defesa nacional a partir desse período.

O caráter não monolítico do Estado foi evidenciado na medida em que as elites organizacionais do CDN, de 1927, do CSSN, do CSN e Secretarias-Gerais se estruturaram para

conduzir os seus interesses em questões de defesa (até 1937) e segurança nacional dentro do Executivo federal. O papel desempenhado por essas elites organizacionais, como atores políticos, foi decisivo para a determinação dos resultados na arena política, na medida em que tais organizações acumularam experiência histórica; que as tornaram empoderadas frente às demais unidades burocráticas do Executivo federal. Essa fragmentação manteve-se em evidência após a Carta de 1988, com a criação de algumas agências (SADEN/SAE/Casa Militar) e, principalmente do MD, que passou a conduzir os assuntos relativos à defesa nacional com alto nível de autonomia e de recursos de poder orçamentário.

Assim, a evidência empírica comprovou que a abordagem da faixa de fronteira do Brasil expressa o grau de permanência histórica e os recursos de poder das organizações do Executivo federal que operam nessa região.

Comprovou-se empiricamente, ainda, que a racionalidade e a autonomia burocrática das elites organizacionais do CDN, de 1927, do CSSN, do CSN, e, em momento recente, do MD, na condução de questões de segurança e de defesa nacional, foram decisivas para a abordagem da faixa de fronteira variar apenas entre área de segurança nacional e de área de defesa nacional ao longo da história brasileira.

A resposta ao problema de pesquisa é que o comportamento das elites organizacionais do Executivo federal interferiu e ainda interfere na abordagem da faixa de fronteira brasileira sob o aspecto burocrático do Estado. Essa interferência é resultante: (i) do grau de permanência histórica; (ii) dos recursos de poder; e (iii) do nível de racionalidade e autonomia burocrática das elites organizacionais com práticas nessa região do país.

Até o regime político inaugurado com a Constituição de 1988, a abordagem que prevalecia para a faixa de fronteira era de área de segurança nacional. Essa abordagem foi resultado dos padrões regulares de comportamento do CSN e da SG/CSN na condução da política

de segurança nacional no país. Tais organizações foram configuradas por elites preponderantemente militares que tomaram decisões estratégicas à condução da política nacional e ao controle da rede interorganizacional sobre questões de segurança nacional da época. Esse controle foi feito, de forma mais presente, pela SG/CSN; departamento dotado de autonomia na estrutura de governo, cujos registros organizacionais eram realizados por apoio técnico-administrativo militar dotado de rigor burocrático.

As elites organizacionais do CSN e da SG/CSN eram dotadas de poder político suficiente para configurar normas e rotinas bem definidas com o objetivo de conduzir, com autonomia e racionalidade burocrática, a política de segurança nacional.

O CSN foi a organização que mais influenciou a abordagem da faixa de fronteira, no período de sua existência (1937-1988), em virtude de duas variáveis relevantes: (i) trajetória histórica mais longa e ininterrupta e (ii) superioridade em recursos de poder (estrutura organizacional). Esses dois fatores foram decisivos para o empoderamento dessa organização na condução dos assuntos de interesse do Chefe da Nação em questões de segurança nacional, onde se incluía a faixa de fronteira. A força organizacional era resultante dos rígidos padrões de comportamento oferecidos pelas organizações militares no suporte burocrático ao CSN e na estratégia de controle da rede interorganizacional no âmbito do Executivo federal, por meio das DSI. A condução da política de segurança nacional pelo CSN e SG/CSN contou com fortes alianças políticas, principalmente aquelas viabilizadas pelas Comissões de Estudos.

Há nítida relação entre a permanência histórica do CDN de 1927, do CSSN e do CSN, seus recursos de poder no Executivo federal, e suas autonomias organizacionais, e a abordagem de área de segurança nacional para a faixa de fronteira do Brasil. Esses colegiados, e suas unidades burocráticas acumularam experiência ao longo do tempo, a qual foi codificada por meio de regras para: (i) suas próprias estruturas organizacionais; (ii) crimes contra a segurança

nacional; e (iii) uso e ocupação da faixa de fronteira. O comportamento dessas organizações, expresso por meio de rotinas, normas e estratégias decisórias para a execução da política nacional interferiu sobremaneira na abordagem da faixa de fronteira brasileira até o final do séc. XX.

As estruturas organizacionais existentes à época da Constituição de 1988, que consideravam a faixa de fronteira uma área de segurança nacional, refletiam as circunstâncias históricas inerentes à sua criação no regime anterior e não se adaptaram rapidamente para incorporar as mudanças dos padrões de comportamento exigidas nas negociações da Constituinte. Essa dificuldade de adaptação às novas regras do jogo político fez com que a estrutura organizacional da SADEN entrasse em declínio no âmbito da Presidência da República e juntamente com ela, a abordagem predominante de segurança nacional para a faixa de fronteira.

A abordagem moderna da faixa de fronteira como área de defesa nacional surge na Assembleia Nacional Constituinte e entra no texto da nova Carta Política; mas apenas ganha força a partir da criação do MD, em 1999. As práticas organizacionais do MD começam a surgir, no Executivo federal, no início do séc. XXI.

A formulação e a execução da Política de Defesa Nacional (PDN) e da Estratégia Nacional de Defesa (END) pelo MD, acompanhadas dos respectivos recursos orçamentários indica o declínio da abordagem de segurança nacional, que é substituída pela de área de defesa nacional para a faixa de fronteira.

A permanência histórica do MD a partir da tradição dos ministérios militares, e a sua capacidade de expandir seus recursos orçamentários até 2011, indicam que essa organização tende a consolidar-se como dominante na abordagem da faixa de fronteira como área de defesa nacional.

A política de segurança nacional foi conduzida de forma autônoma pelas elites organizacionais do CSN da mesma forma que as elites do MD conduz, na atualidade, a política

de defesa nacional. Ambas as políticas foram configuradas estrategicamente por suas elites para atender interesses, no âmbito do governo, quanto à faixa de fronteira. Até 1988, esses interesses organizavam-se em torno do conceito de segurança nacional. Após 1988, e com a criação do MD, os interesses passaram a ser articulados em torno do conceito de defesa nacional. Nota-se, que a trajetória histórica, os recursos de poder e a autonomia do MD na condução da política de defesa nacional interferiu, em momento mais recente, na abordagem da faixa de fronteira como área de defesa nacional.

A presente investigação revelou o que estava por detrás da matiz acinzentada da burocracia que conduzia à abordagem de segurança nacional e, atualmente de defesa nacional para a faixa de fronteira. A compreensão da abordagem contemporânea dessa região do país mostra o êxito da teoria aplicada, uma vez que advém do resultado de práticas organizacionais.

A faixa de fronteira é entendida como uma área legalmente estabelecida pelo Estado para direcionar um tratamento político diferenciado em relação ao restante do país; enquanto que a zona de fronteira é um espaço geográfico variável, construído pelas próprias redes e fluxos fronteiriços; o limite encerra uma unidade política territorial e está atrelado à delimitação do poder do Estado e fronteira é uma área onde as influências socioculturais e econômicas dos países limítrofes se superpõem, e cujas relações sociais fogem do controle do Estado.

A presente investigação permite algumas generalizações: (i) o êxito da elite organizacional em fazer valer os seus interesses na arena política estaria relacionado ao controle permanente da rede interorganizacional; e (ii) a faixa de fronteira por se tratar de um espaço de atuação organizacional, sujeita-se aos efeitos dos padrões de comportamento de organizações.

Alguns pontos ventilados neste trabalho sugerem a necessidade de avançar nos estudos no sentido de explorar as contribuições advindas do conhecimento dos efeitos burocráticos da permeabilidade das fronteiras ao direcionamento da atuação organizacional e, ainda, de traçar um

paralelo, em perspectiva comparada, sobre as semelhanças e as diferenças no tratamento dessa faixa entre países da América Latina.

O Brasil está no período de descoberta de suas potencialidades com a sua aproximação aos dez países limítrofes e em plena fase de amadurecimento de um processo integrativo. Assim, compreender a abordagem da faixa de fronteira é antever a atuação do Estado, sob o aspecto burocrático, em 588 municípios e nos 11 estados da federação por ela abarcados; os quais representam cerca de 27% do território nacional, onde residem aproximadamente dez milhões de pessoas. O pleno conhecimento da burocracia do Executivo federal pode favorecer o protagonismo do Brasil na América Latina e isso é possível, de acordo com o referencial teórico adotado neste trabalho, por meio da análise do comportamento das elites organizacionais e de suas práticas nessa região do país.

Esta investigação contribuiu, por fim, à construção de uma parte da história brasileira sobre a condução da defesa e da segurança nacional, a partir de seus principais atores políticos no Executivo federal e, ainda, sobre a faixa de fronteira; temas poucos explorados na academia.

Na análise dos instrumentos normativos e dos debates políticos e na busca de compreensão do papel das elites organizacionais e suas decisões estratégicas na determinação de resultados desejados na arena política; o diálogo interdisciplinar mostra-se fundamental para desvendar o significado da abordagem da faixa de fronteira brasileira.

8. Referências bibliográficas

ARRUDA, Marcos; CALDEIRA, Cesar. *Como Surgiram as Constituições Brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional). Projeto “Educação Popular para a Constituinte”, 1986.

ALFORD, R.; FRIEDLAND, Roger. “Powers of theory: Capitalism, the state, and democracy”. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

ALLISON, Graham T. *Conceptual Models and “the Cuban Missile Crisis”*. *The American Political Science Review*, 1969, vol. LXIII, set/1969, nº 3, pág. 689-718.

Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna. Orgs. Ana Luiza Backes, Débora Bithiah de Azevedo, José Cordeiro de Araújo. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

BIN, Daniel; CASTOR, Jobim. *Racionalidade e política no processo decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal*. In: RAC, v. 11, n. 3, Jul./Set. 2007: 35-56.

CASTRO, Marcus Faro de. *Análise Jurídica Política Econômica*. Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central. Vol. 3, nº 1, Brasília: BCB, 2009.

CUISINIER-RAYNAL, A. “La Frontière au Pérou entre fronts et synapses”. *L’Espace Géographique* 3: 213-229, 2001.

CITTADINO, Gisele Guimarães. *Pluralismo Direito e Justiça Distributiva: Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Manual Básico. Elementos Fundamentais*. Rio de Janeiro: ESG, 2008, V.1.

FERREIRA, MURILO G., MAJ. *História das fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa do Exército. 1966. 62 p.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. *As três versões do neoinstitucionalismo*. *Lua Nova*, nº 58, 2003, pp. 193-224. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em: 25/09/2010.

MAGALHÃES, João Batista. *A evolução militar do Brasil*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais da vida política*. *Rev Sociol. Política*, Curitiba, v. 16, nº. 31, p. 121-142, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n31/v16n31a10.pdf>>. Acesso em: 25/09/2010.

OSÓRIO, Lia. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira/Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

PIMENTA, Carlos. Apontamentos breves sobre complexidade e interdisciplinaridade nas ciências sociais (Versão 2). Data 14 de novembro de 2003. Disponível em: <<http://www.humanismolatino.online.pt/v1/pdf/CompleBrasil.pdf>>. Acesso: 8/8/2011.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969. 2ª ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, t.3.

WALTER, Roy M. B. O papel do Conselho de Segurança Nacional no processo decisório brasileiro. In: Documento de trabalho nº 1. Seminário interno. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos, 9 de junho de 1993.

SANTOS, Myriam Sepúlveda. Integração e diferença em encontros disciplinares. Revista Brasileira de Ciências Sociais V. 2 nº 65 Out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v22n65/a05v2265.pdf>>. Acesso: 8/8/2011.

SILVA, Roberto P. Delineamento do processo decisório nacional. In: Documento de trabalho nº 1. Seminário interno. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos, 9 de junho de 1993.

STEIMAN, Rebeca. A Geografia das Cidades de Fronteira: Um Estudo de Caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia). Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, 2002 p. 6. (Dissertação de Mestrado). Disponível em: <http://acd.ufrj.br/fronteiras/pdf/reb_dissert.pdf>. Acesso em: 13/04/2011.

TAVARES, Lyra. Segurança nacional: antagonismos e vulnerabilidades. Rio de Janeiro: Ministério da Guerra, 1958.

Sítios consultados

Notícias

BRASIL. SENADO FEDERAL. <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/items-by-subject?subject=Conselho+de+Seguran%C3%A7a+Nacional+%28CSN%29>>. Acesso: 11/11/2011.

Legislação nacional

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso: 11/11/2011.

BRASIL. SENADO FEDERAL.

<<http://www6.senado.gov.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual>> . Acesso: 11/11/2011.

Legislação estrangeira

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/intenacional1.htm> . Acesso: 11/11/2011.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES (CLAS).
Political Database of the Americas. <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/constudies.html>>
Acesso: 11/10/2011.

9. Anexo A - Rol de elites civis e militares do Executivo federal

Quadro 18: Compilação de elites civis e militares do Executivo federal (Período: 1930 - 2011)

Rol de elites civis e militares do Executivo federal (Período: 1930 - 2011)			
	PRESIDENTES	PERÍODO	CHEFES
ESTADO-MAIOR DO GOVERNO PROVISÓRIO	JULIO PRESTES MENNA BARRETO ISAÍAS DE NORONHA AUGUSTO FRAGOSO GETÚLIO DORNELLES VARGAS	NOV/30 a JAN./31	Gen Bda FRANCISCO RAMOS DE ANDRADE NEVES
		JAN/31 a MAI/31	CMG RAUL TAVARES
		MAI/31 a NOV/32	Gen Bda JOÃO FERREIRA JOHNSON
		NOV/32 a JUL/34	Cel PANTALEÃO DA SILVA PESSÔA
		JUL/34 a MAI/35	Gen Bda PANTALEÃO DA SILVA PESSÔA
ESTADO-MAIOR DO GOVERNO	GETÚLIO DORNELLES VARGAS	MAI/35 a JUL/35	Cel NEWTON DE ANDRADE CAVALCANTE (interino)
		JUL/35 a NOV/38	Gen Bda ... FRANCISCO JOSÉ PINTO
		DEZ/38 a SET/42	Gen Bda FRANCISCO JOSÉ PINTO
GABINETE MILITAR	GETÚLIO DORNELLES VARGAS	SET/42 a OUT/45	Gen Bda FIRMO FREIRE DO NASCIMENTO
		OUT/45 a JAN/46	Gen Bda FRANCISCO GIL CASTELLO BRANCO
		EURICO GASPAR DUTRA	JAN/46 a SET/48
	SET/48 a ABR/50		Gen Bda JOÃO VALDETARO DE AMORIM E MELLO
	ABR/50 a JAN/51		Gen Ex NEWTON DE ANDRADE CAVALCANTE
	GETÚLIO DORNELLES VARGAS	JAN/51 a MAR/52	Gen Bda CIRO DO ESPÍRITO SANTO CARDOSO
		ABR/52 a AGO/54	Gen Bda AGUINALDO CAIADO DE CASTRO
	JOÃO FERNANDES CAMPOS CAFÉ FILHO	AGO/54 a ABR/55	Gen Div JUAREZ DO NASCIMENTO FERNANDES TÁVORA
		MAI/55 a OUT/55	Gen Div JOSÉ BINA MACHADO
	NEREU DE OLIVEIRA RAMOS	NOV/55 a JAN/56	Gen Div FLORIANO DE LIMA BRAYNER
	JUSCELINO KUBITSCHKE DE OLIVEIRA	JAN/56 a JAN/61	Gen Bda NÉLSON DE MELLO
	JÂNIO DA SILVA QUADROS	JAN/61 a AGO/61	Gen Bda PEDRO GERALDO DE ALMEIDA
	PASCHOAL RANIERI MAZILLI	AGO/61 a SET/61	Gen Bda ERNESTO GEISEL
	JOÃO BELCHIOR MARQUES GOULART	SET/61 a SET/62	Gen Div AMAURY KRUEL
		SET/62 a OUT/63	Gen Bda ALBINO SILVA
		OUT/63 a MAR/64	Gen Bda ARGEMIRO DE ASSIS BRASIL

	GOV. PROVISÓRIO PASCHOAL RANIERI MAZILLI	ABR/64 ABR/64	a	Gen Bda ANDRÉ FERNANDES DE SOUZA
	HUMBERTO DE ALENCAR CASTELLO BRANCO	ABR/64 MAR/67	a	Gen Bda ERNESTO GEISEL
	ARTHUR DA COSTA E SILVA	MAR/67 AGO/69	a	Gen Div JAYME PORTELLA DE MELLO
	GOV. PROVISÓRIO - JUNTA MILITAR	AGO/69 OUT/69	a	
	EMÍLIO GARRASTAZU MÉDICI	OUT/69 MAR/74	a	Gen Bda JOÃO BAPTISTA DE OLIVEIRA FIGUEIREDO
	ERNESTO GEISEL	MAR/74 JAN/78	a	Gen Bda HUGO DE ANDRADE ABREU
		JAN/78 MAR/79	a	Gen Bda GUSTAVO MORAES REGO REIS
	JOÃO BAPTISTA DE OLIVEIRA FIGUEIREDO	MAR/79 AGO/82	a	Gen Bda DANILO VENTURINI
		AGO/82 MAR/85	a	Gen Bda RUBEM CARLOS LUDWIG
	JOSÉ SARNEY	MAR/85 MAR/90	a	Gen Div RUBENS BAYMA DENYS
	FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO	MAR/90 OUT/92	a	Gen Div AGENOR FRANCISCO HOMEM DE CARVALHO
CASA MILITAR	ITAMAR AUGUSTO CAUTIERO FRANCO	OUT/92 JAN/95	a	Gen Bda FERNANDO CARDOSO
GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	JAN/95 a SET/99		Gen Ex ALBERTO MENDES CARDOSO
		SET/99 a DEZ/02		Gen Ex ALBERTO MENDES CARDOSO
	LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	JAN/03 DEZ/10	a	Gen Ex JORGE ARMANDO FELIX
	DILMA VANA ROUSSEFF	JAN/11 até os dias atuais	os	Gen Ex JOSÉ ELITO CARVALHO SIQUEIRA

Fonte: GSI/PR (2011) adaptada pela autora

10. Anexo B - Compilação de normas baixadas por colegiado e respectivas elites

Quadro 19: Compilação de normas relativas à faixa de fronteira, respectivos conselhos e elites (Período: 1927 – 1993)

Compilação normas baixadas por colegiado e respectivas elites (Período: 1927 – 1993)				
Normas relacionadas/Colegiado	Assunto	Autoridades	Cargo	Formação
Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927 CDN (1927)	Providencia sobre o Conselho da Defesa Nacional.	Washington Luis P. de Sousa	Presidente	Civil (advogado)
		Nestor Sezefredo dos Passos	Ministro de Guerra	Militar (General-de-Divisão)
		Arnaldo Siqueira Pinto da Luz	Ministro da Marinha	Militar
		Getúlio Vargas	Ministro da Fazenda	Civil (advogado)
		Victor Konder	Ministro dos Transportes	Civil (advogado)
		Geminiano Lyra Castro	Ministro da Agricultura	Civil
		Augusto de Vianna do Castello	Ministro da Justiça e Negócios Interiores	Civil
		Octavio Mangabeira	Ministro das Relações Exteriores	Civil (engenheiro)
Decreto nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934 CDN (1927)	Dá organização ao Conselho da Defesa Nacional.	Getúlio Vargas	Presidente	Civil
		Francisco Antunes Maciel	Ministro da Justiça e Negócios Interiores	Civil (advogado)
		Protógenes Guimarães	Ministro da Marinha	Militar (Vice-Almirante)
		José Américo de Almeida	Ministro da Viação e Obras Públicas	Civil (advogado)
		Washington Ferreira Pires	Ministro da Educação e Saúde Pública	Civil (médico)
		Oswaldo Aranha	Ministro da Fazenda	Civil (diplomata)
		Edmundo Navarro de Andrade	Ministro Interino da Agricultura	Civil (engenheiro agrônomo)
		Felix de Barros Cavalcanti de Lacerda	Ministro das Relações Exteriores	Civil (diplomata)
		P. Góes Monteiro	Ministro da Guerra	Militar (General-de-Divisão)
		Joaquim Pedro Salgado Filho	Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio	Civil (magistrado)
Decreto nº 7, de 3 agosto de 1934 CSSN	Modifica a denominação do Conselho de Defesa Nacional e, de seus órgãos componentes.	Getúlio Vargas	Presidente	Civil
		Protogenes Guimarães	Ministro da Marinha	Militar (Vice-Almirante)
		P. Góes Monteiro	Ministro da Guerra	Militar (General-de-Divisão)
		José Carlos de Macedo Soares	Ministro das Relações Exteriores	Civil (jurista e diplomata)
		Artur de Souza Costa	Ministro da Fazenda	Civil (economista)
		Marques dos Reis	Ministro dos Transportes	Civil
		Odilon Braga	Ministro da Agricultura	Civil (advogado)
		Agamemnon Magalhães	Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio	Civil (promotor de justiça)
		Gustavo Capanema	Ministro da Educação	Civil (advogado)

		Vicente Ráo	Ministro da Justiça e Negócios Interiores	Civil (filósofo e advogado)
Decreto nº 191, de 18 de junho de 1935 CSSN	Manda adotar, a título provisório, o regulamento interno da Secretaria Geral do Conselho Superior de Segurança Nacional.	Getúlio Vargas	Presidente	Civil
		João Gomes Ribeiro Filho	Ministro da Guerra	Militar (General-de-Divisão)
		Artur de Souza Costa	Ministro da Fazenda	Civil (economista)
		Vicente Ráo	Ministro da Justiça e Negócios Interiores	Civil (filósofo e advogado)
		João Marques dos Reis	Ministro dos Transportes	Civil
		José Carlos de Macedo Soares	Ministro das Relações Exteriores	Civil (jurista e diplomata)
		Protogenes Pereira Guimarães	Ministro da Marinha	Militar (Vice-Almirante)
		Odilon Braga	Ministro da Agricultura	Civil (advogado)
		Gustavo Capanema	Ministro da Educação	Civil (advogado)
		Agamemnon Magalhães	Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio	Civil (promotor de justiça)
Decreto nº 991, de 27 de julho de 1936 CSSN	Organiza a Comissão de Estudos de Segurança Nacional.	Getúlio Vargas	Presidente	Civil
		João Gomes Ribeiro Filho	Ministro da Guerra	Militar (General-de-Divisão)
		Henrique A. Guilhem	Ministro da Marinha	Militar (Vice-Almirante)
		Artur de Souza Costa	Ministro da Fazenda	Civil (economista)
		Vicente Ráo	Ministro da Justiça e Negócios Interiores	Civil (filósofo e advogado)
		João Marques dos Reis	Ministro dos Transportes	Civil
		José Carlos de Macedo Soares	Ministro das Relações Exteriores	Civil (jurista e diplomata)
		Odilon Braga	Ministro da Agricultura	Civil (advogado)
		Gustavo Capanema	Ministro da Educação	Civil (advogado)
		Agamemnon Magalhães	Ministro da Justiça e Negócios Interiores	Civil (promotor de justiça)
Decreto nº 1.505, de 15 de março de 1937 CSN	Manda adotar, a título provisório, o Regulamento Interno da Comissão de Estudos do Conselho Superior de Segurança Nacional.	Getúlio Vargas	Presidente	Civil
		Eurico G. Dutra	Ministro da Guerra	Militar
		Henrique A. Guilhem	Ministro da Marinha	Militar (Vice-Almirante)
		Artur de Souza Costa	Ministro da Fazenda	Civil (economista)
		Agamemnon Magalhães	Ministro da Justiça e Negócios Interiores	Civil (promotor de justiça)
		João Marques do Reis	Ministério dos Transportes	Civil
		Mário de Pimentel Brandão	Ministro das Relações Exteriores	Civil (diplomata)
		Odilon Braga	Ministro da Agricultura	Civil (advogado)
		Gustavo Capanema	Ministro da Educação	Civil (advogado)
DL nº 1.164, de 18 de março de 1939 CSN	Dispõe sobre as concessões de terras e vias de comunicação na faixa da fronteira, bem como sobre as indústrias aí situadas.	Getúlio Vargas	Presidente	Civil
		F. Negrão de Lima	Ministro da Viação e Obras Públicas	Civil
		Artur de Souza Costa	Ministro da Fazenda	Civil (economista)
		Eurico G. Dutra	Ministro da Guerra	Militar
		Henrique A. Guilhem	Ministro da Marinha	Militar (Vice-Almirante)

		C. de Freitas Valle	Ministro das Relações Exteriores	Civil (diplomata)
		João de Mendonça Lima	Ministério dos Transportes	Civil
		Fernando Costa	Ministro da Agricultura	Civil (agrônomo)
		Gustavo Capanema	Ministro da Educação	Civil (advogado)
		Waldemar Falcão	Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio	Civil (advogado e jornalista)
DL nº 1.968, de 17 de janeiro de 1940 CSN	Regula as concessões de terras e vias de comunicação, bem como o estabelecimento de indústrias na faixa de fronteira.	Getúlio Vargas	Presidente	Civil
		Francisco Campos	Ministro da Justiça e Negócios Interiores	Civil (jurista)
		Artur de Souza Costa	Ministro da Fazenda	Civil (economista)
		Eurico G. Dutra	Ministro da Guerra	Militar
		Henrique A. Guilhem	Ministro da Marinha	Militar (Vice-Almirante)
		Gustavo Capanema	Ministro da Educação	Civil (advogado)
		João de Mendonça Lima	Ministério dos Transportes	Civil
		Oswaldo Aranha	Ministro das Relações Exteriores	Civil (diplomata)
		Fernando Costa	Ministro da Agricultura	Civil (agrônomo)
		Waldemar Falcão	Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio	Civil (advogado e jornalista)
DL nº 2.610, de 20 de setembro de 1940 CSN	Interpreta disposições do decreto-lei n. 1.968, de 17 de janeiro de 1940, e dá outras providências.	Getúlio Vargas	Presidente	Civil
		Francisco Campos	Ministro da Justiça e Negócios Interiores	Civil (jurista)
		Artur de Souza Costa	Ministro da Fazenda	Civil (economista)
		Eurico G. Dutra	Ministro da Guerra	Militar
		Henrique A. Guilhem	Ministro da Marinha	Militar (Vice-Almirante)
		João de Mendonça Lima	Ministério dos Transportes	Civil
		Oswaldo Aranha	Ministro das Relações Exteriores	Civil (diplomata)
		Fernando Costa	Ministro da Agricultura	Civil (agrônomo)
		Gustavo Capanema	Ministro da Educação	Civil (advogado)
		Waldemar Falcão	Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio	Civil (advogado e jornalista)
DL nº 4.766, de 1º de outubro de 1942 CSN	Define crimes militares e contra a segurança do Estado, e dá outras providências.	Getúlio Vargas	Presidente	Civil
		Alexandre Marcondes Filho	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio	Civil
		Artur de Souza Costa	Ministro da Fazenda	Civil (economista)
		Eurico G. Dutra	Ministro da Guerra	Militar
		Henrique A. Guilhem	Ministro da Marinha	Militar (Vice-Almirante)
		João de Mendonça Lima	Ministério dos Transportes	Civil
		Oswaldo Aranha	Ministro das Relações Exteriores	Civil (diplomata)
		Apolonio Salles	Ministro da Agricultura	Civil (engenheiro agrônomo)
		Gustavo Capanema	Ministro da Educação	Civil (advogado)
		Joaquim Pedro Salgado Filho	Ministro da Aeronáutica	Civil (magistrado)

DL nº 4.783, de 5 de outubro de 1942 CSN	Dispõe sobre a organização do Conselho de Segurança Nacional.	Getúlio Vargas	Presidente	Civil
		Alexandre Marcondes Filho	Ministro da Justiça e Negócios Interiores	Civil
		Artur de Souza Costa	Ministro da Fazenda	Civil (economista)
		Eurico G. Dutra	Ministro da Guerra	Militar
		Henrique A. Guilhem	Ministro da Marinha	Militar (Vice-Almirante)
		João de Mendonça Lima	Ministério dos Transportes	Civil
		Oswaldo Aranha	Ministro das Relações Exteriores	Civil (diplomata)
		Apolonio Salles	Ministro da Agricultura	Civil (engenheiro agrônomo)
		Gustavo Capanema	Ministro da Educação	Civil (advogado)
J. P. Salgado Filho	Ministro da Aeronáutica	Civil (magistrado)		
DL nº 5.163, de 31 de dezembro de 1942 CSN	Dispõe sobre a organização do Conselho de Segurança Nacional.	Getúlio Vargas	Presidente	Civil
		Alexandre Marcondes Filho	Ministro da Justiça e Negócios Interiores	Civil
		Eurico G. Dutra	Ministro da Guerra	Militar
		Henrique A. Guilhem	Ministro da Marinha	Militar (Vice-Almirante)
		João de Mendonça Lima	Ministério dos Transportes	Civil
		Oswaldo Aranha	Ministro das Relações Exteriores	Civil (diplomata)
		Apolonio Salles	Ministro da Agricultura	Civil (engenheiro agrônomo)
		Gustavo Capanema	Ministro da Educação	Civil (advogado)
		J. P. Salgado Filho	Ministro da Aeronáutica	Civil (magistrado)
DL nº 6.476, de 8 de maio de 1944 CSN	Cria no Conselho de Segurança Nacional, como órgão complementar, a Comissão de Planejamento Econômico, e dá outras providências.	Getúlio Vargas	Presidente	Civil
		Alexandre Marcondes Filho	Ministro da Justiça e Negócios Interiores	Civil
		Artur de Souza Costa	Ministro da Fazenda	Civil (economista)
		Eurico G. Dutra	Ministro da Guerra	Militar
		Henrique A. Guilhem	Ministro da Marinha	Militar (Vice-Almirante)
		João de Mendonça Lima	Ministério dos Transportes	Civil
		Oswaldo Aranha	Ministro das Relações Exteriores	Civil (diplomata)
		Apolonio Salles	Ministro da Agricultura	Civil (engenheiro agrônomo)
		Gustavo Capanema	Ministro da Educação	Civil (advogado)
		Joaquim Pedro Salgado Filho	Ministro da Aeronáutica	Civil (magistrado)
DL nº 8.908, de 24 de janeiro de 1946 CSN	Transforma em cargo isolado a função de Secretário da Comissão Especial da Faixa de Fronteiras.	José Linhares	Presidente	Civil (advogado)
		José Pires do Rio	Ministro da Fazenda	Civil (engenheiro civil)
DL nº 9.775, de 6 de setembro de 1946 CSN	Dispõe sobre as atribuições do Conselho de Segurança Nacional e de seus	Gaspar Dutra	Presidente	Militar
		Carlos Coimbra da Luz	Ministro da Justiça e Negócios Interiores	Civil (delegado de polícia)
		Jorge Dodsworth Martins	Ministro da Marinha	Militar (Vice-Almirante)

	órgãos complementares e dá outras providências.	Canrobert P. da Costa	Ministro da Guerra	Militar
		Samuel de Souza Leão Gracie	Ministro das Relações Exteriores	Civil (diplomata)
		Gastão Vidigal	Ministro da Fazenda	Civil (advogado)
		Edmundo de Macedo Soares e Silva	Ministro dos Transportes	Militar (engenheiro)
		Netto Campelo Júnior	Ministro da Agricultura	Civil (ruralista)
		Ernesto de Souza Campos	Ministro da Educação	Civil (médico)
		Octacilio Negrão de Lima	Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio	Civil
		Armando Trompowsky	Ministro da Aeronáutica	Militar
Decreto nº 22.048, de 13 de novembro de 1946 CSN	Aprova o Regimento da Comissão de Estudos do Conselho de Segurança Nacional.	Eurico G. Dutra	Presidente	Militar
		Benedito Costa Netto	Ministro da Justiça e Negócios Interiores	Civil
Lei nº 1.551, de 7 de fevereiro de 1952 CSN	Fixa o prazo para o Conselho de Segurança Nacional emitir parecer nos termos do § 2º, do art. 28 da Constituição Federal.	Getúlio Vargas	Presidente	Civil
		Francisco Negrão de Lima	Ministro da Justiça e Negócios Interiores	Civil
Lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1953 (Lei de Segurança Nacional) CSN	Define os crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social, e dá outras providências.	Getúlio Vargas	Presidente	Civil
		Francisco Negrão de Lima	Ministro da Justiça e Negócios Interiores	Civil
		Renato de Almeida Guillobel	Ministro da Marinha	Militar
		Cyro Espírito Santo Cardoso	Ministro da Guerra	Militar
		João Neves da Fontoura	Ministro das Relações Exteriores	Civil (advogado e diplomata)
		Horácio Lafer	Ministro da Fazenda	Civil (diplomata)
		Álvaro de Souza Lima	Ministro dos Negócios e da Viação e Obras Públicas	Civil (engenheiro)
		João Cleofas	Ministro da Agricultura	Civil
		Ernesto Simões Filho	Ministro da Educação	Civil (jornalista)
		Segadas Viana	Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio	Civil
		Nero Moura	Ministro da Aeronáutica	Militar
Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955 CSN	Dispõe sobre zonas indispensáveis à defesa do país e dá outras providências.	José Cafê Filho	Presidente	Civil (advogado)
		Prado Kelly	Ministro da Justiça e Negócios Interiores	Civil (advogado e jurista)
		Edmundo Jordão Amorim do Valle	Ministro da Marinha	Militar (Vice-Almirante)
		Henrique Lott	Ministro da Guerra	Militar
		Raul Fernandes	Ministro das Relações Exteriores	Civil (diplomata)
		J. M. Whitaker	Ministro da Fazenda	Civil (advogado)
		Octavio Marcondes Ferraz	Ministro dos Transportes	Civil (engenheiro civil)
		Munhoz da Rocha	Ministro da Agricultura	Civil (engenheiro civil)

		Candido Motta Filho	Ministro da Educação	Civil (advogado)
		Napoleão de Alencastro Guimarães	Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio	Civil
		Eduardo Gomes	Ministro da Aeronáutica	Militar
		Aramis Athayde	Ministro da Saúde	Civil (médico)
Decreto nº 45.040, de 6 de dezembro de 1958	Approva o Regulamento da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional.	Jucelino Kubitschek	Presidente	Civil
CSN		Cyrillo Junior	Ministro da Justiça e Negócios Interiores	Civil
		Nelson de Mello	Secretário-Geral do CSN	Militar (General-de-Brigada)
Decreto nº 46.804, de 11 de setembro de 1959	Approva instruções que regulam as atividades e o funcionamento do Grupo de Estudos e Planejamentos da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, de que trata o Decreto nº 45.040, de 6 de dezembro de 1958.	Nelson de Mello	Secretário-Geral do CSN	Militar (General-de-Brigada)
CSN				
Decreto nº 60.892, de 23 de junho de 1967	Altera o Decreto nº 60.642, de 27 de abril de 1967, que criou o Grupo Consultivo da Indústria Siderúrgica, para incluir no mesmo o representante da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.	A. Costa e Silva	Presidente	Militar
CSN		Edmundo de Macedo Soares	Ministro da Indústria e Comércio	Militar (engenheiro)
Decreto nº 61.341, de 13 de setembro de 1967	Institui, na Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, Grupo de Trabalho para o fim de elaborar o Regulamento das Divisões de Segurança e Informações dos Ministérios Civis.	A. Costa e Silva	Presidente	Militar
CSN		Luís Antônio da Gama e Silva	Ministro da Justiça	Civil (jurista)
		José de Magalhães Pinto	Ministro das Relações Exteriores	Civil
		Antônio Delfim Netto	Ministério da Fazenda	Civil (economista)
		Mário David Andreazza	Ministro das Transportes	Militar
		Ivo Arzua Pereira	Ministro da Agricultura	Civil (engenheiro)
		Tarso Dutra	Ministro da Educação	Civil (advogado)
		Jarbas G. Passarinho	Ministro do Trabalho	Militar
		Leonel Tavares Miranda	Ministro da Saúde	Civil (médico)
		José Costa Cavalcanti	Ministro de Minas e Energia	Militar

		José Fernandes de Luna	Ministro Interino de Indústria e Comércio	Militar (Almirante-de-Esquadra)
		Hélio Beltrão	Ministro do Planejamento	Civil (economista)
		Afonso Augusto de Albuquerque Lima	Ministro do Interior	Militar (General-de-Exército)
		Carlos Furtado de Simas	Ministro das Comunicações	Civil (engenheiro civil)
DL nº 348, de 4 de janeiro de 1968	Dispõe sobre a organização, a competência e o funcionamento do Conselho de Segurança Nacional e dá outras providências.	A. Costa e Silva	Presidente	Militar
CSN		Luís Antônio da Gama e Silva	Ministro da Justiça	Civil (jurista)
		Augusto Ramann Rademaker Grünewald	Ministro da Marinha	Militar
		Aurélio de Lyra Tavares	Ministro do Exército	Militar (General-de-Exército)
		José de Magalhães Pinto	Ministro das Relações Exteriores	Civil
		Antônio Delfim Netto	Ministério da Fazenda	Civil (economista)
		Mário David Andreazza	Ministro das Transportes	Militar
		Ivo Arzua Pereira	Ministro da Agricultura	Civil (engenheiro)
		Tarso Dutra	Ministro da Educação	Civil (advogado)
		Jarbas G. Passarinho	Ministro do Trabalho	Militar
		Márcio de Souza e Mello	Ministro da Aeronáutica	Militar
		Leonel Tavares Miranda	Ministro da Saúde	Civil (médico)
		José Costa Cavalcanti	Ministro de Minas e Energia	Militar
		José Fernandes de Luna	Ministro Interino de Indústria e Comércio	Militar (Almirante-de-Esquadra)
		Hélio Beltrão	Ministro do Planejamento	Civil (economista)
		Afonso Augusto de Albuquerque Lima	Ministro do Interior	Militar (General-de-Exército)
		Carlos Furtado de Simas	Ministro das Comunicações	Civil (engenheiro civil)
Decreto nº 63.282, de 25 de setembro de 1968	Face ao Decreto-lei número 348, de 4 de janeiro de 1968, aprova o Regulamento da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.	A. Costa e Silva	Presidente	Militar
CSN		Luís Antônio da Gama e Silva	Ministro da Justiça	Civil (jurista)
		Augusto Ramann Rademaker Grünewald	Ministro da Marinha	Militar
		Aurélio de Lyra Tavares	Ministro do Exército	Militar (General-de-Exército)
		José de Magalhães Pinto	Ministro das Relações Exteriores	Civil
		Antônio Delfim Netto	Ministério da Fazenda	Civil (economista)
		Mário David Andreazza	Ministro das Transportes	Militar
		Ivo Arzua Pereira	Ministro da Agricultura	Civil (engenheiro)
		Tarso Dutra	Ministro da Educação	Civil (advogado)
		Jarbas G. Passarinho	Ministro do Trabalho	Militar
		Márcio de Souza e Mello	Ministro da Aeronáutica	Militar
		Leonel Tavares Miranda	Ministro da Saúde	Civil (médico)

		José Costa Cavalcanti	Ministro de Minas e Energia	Militar
		Edmundo de Macedo Soares	Ministro da Indústria e Comércio	Militar (engenheiro)
		Hélio Beltrão	Ministro do Planejamento	Civil (economista)
		Afonso Augusto de Albuquerque Lima	Ministro do Interior	Militar (General-de-Exército)
		Carlos Furtado de Simas	Ministro das Comunicações	Civil (engenheiro civil)
DL nº 1.094, de 17 de março de 1970	Dispõe sobre a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras e dá outras providências.	Emílio G. Médici	Presidente	Militar
CSN		Alfredo Buzaid	Ministro da Justiça	Civil (advogado e jurista)
DL nº 1.135, de 1º de dezembro de 1970	Dispõe sobre a organização, a competência e o funcionamento do Conselho de Segurança Nacional e dá outras providências.	Emílio G. Médici	Presidente	Militar
CSN		Alfredo Buzaid	Ministro da Justiça	Civil (advogado e jurista)
		Adalberto de Barros Nunes	Ministro da Marinha	Militar
		Orlando Geisel	Ministro do Exército	Militar
		Jorge de Carvalho e Silva	Ministro das Relações Exteriores	Civil (diplomata)
		Antônio Delfim Netto	Ministério da Fazenda	Civil (economista)
		Mário David Andreazza	Ministro dos Transportes	Militar
		Luís Fernando Cime Lima	Ministro da Agricultura	Civil
		Jarbas G. Passarinho	Ministro da Educação	Militar
		Júlio Barata	Ministro do Trabalho e Previdência Social	Civil
		Márcio de Souza e Mello	Ministro da Aeronáutica	Militar
		Francisco de Paula Rocha Lagoa	Ministro da Saúde	Civil (médico)
		Marcus Vinicius Pratini de Moraes	Ministro da Indústria e Comércio	Civil (economista)
		Antônio Dias Leite Júnior	Ministro de Minas e Energia	Civil (engenheiro e economista)
		João Paulo dos Reis Velloso	Ministro do Planejamento	Civil (economista)
		José Costa Cavalcanti	Ministro do Interior	Militar
	Hygino C. Corsetti	Ministro das Comunicações	Civil	
Decreto nº 69.314, de 5 de outubro de 1971	Aprova o Regulamento da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.	Emílio G. Médici	Presidente	Militar
CSN		Alfredo Buzaid	Ministro da Justiça	Civil (advogado e jurista)
		Adalberto de Barros Nunes	Ministro da Marinha	Militar
		Orlando Geisel	Ministro do Exército	Militar
		Mário Gibson Barbosa	Ministro das Relações Exteriores	Civil (diplomata)
		Antônio Delfim Netto	Ministério da Fazenda	Civil (economista)
		Mário David Andreazza	Ministro dos Transportes	Militar
		Luís Fernando Cime Lima	Ministro da Agricultura	Civil
	Jarbas G. Passarinho	Ministro da Educação	Militar	

		Júlio Barata	Ministro do Trabalho e Previdência Social	Civil
		Márcio de Souza e Mello	Ministro da Aeronáutica	Militar
		Francisco de Paula Rocha Lagoa	Ministro da Saúde	Civil (médico)
		Marcus Vinicius Pratini de Moraes	Ministro da Indústria e Comércio	Civil (economista)
		Benjamin Mário Baptista	Ministro de Minas e Energia	Civil (engenheiro e economista)
		João Paulo dos Reis Velloso	Ministro do Planejamento	Civil (economista)
		José Costa Cavalcanti	Ministro do Interior	Militar
		Hygino C. Corsetti	Ministro das Comunicações	Civil
Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979	Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências.	João Baptista de Oliveira Figueiredo	Presidente	Militar
CSN		Petrônio Portela	Ministro da Justiça	Civil (advogado)
		Danilo Venturini	Secretário-Geral do CSN	Militar (General-de-Brigada)
Decreto nº 84.067, de 08 de outubro de 1979	Cria a Secretaria Especial de Informática, como órgão complementar do Conselho de Segurança Nacional, e dá outras providências.	João Baptista de Oliveira Figueiredo	Presidente	Militar
CSN		Danilo Venturini	Secretário-Geral do CSN	Militar
		Delfim Netto	Ministro do Planejamento	Civil (economista)
Decreto nº 85.064, de 25 de agosto de 1980	Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a faixa de fronteira.	João Baptista de Oliveira Figueiredo	Presidente	Militar
CSN		Danilo Venturini	Secretário-Geral do CSN	Militar (General-de-Brigada)
Decreto nº 85.128, de 10 de setembro de 1980	Aprova o Regulamento da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.	Danilo Venturini	Secretário-Geral do CSN	Militar (General-de-Brigada)
Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983	Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências.	João Baptista de Oliveira Figueiredo	Presidente	Militar
CSN		Ibrahim Abi-Ackel	Ministro da Justiça	
		Danilo Venturini	Secretário-Geral do CSN	Militar (General-de-Brigada)
Decreto nº 86.255, de 03 de agosto de 1981	Dispõe sobre a designação de militares, servindo	João Baptista de Oliveira Figueiredo	Presidente	Militar

CSN	militares servindo na Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional para exercer funções no Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins – GETAT.	Danilo Venturini	Secretário-Geral do CSN	Militar (General-de-Brigada)
Decreto nº 88.375, de 08 de junho de 1983	Delega competência ao Ministro de Estado	João Baptista de Oliveira Figueiredo	Presidente	Militar
CSN	Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional para a prática dos atos que menciona.	Danilo Venturini	Secretário-Geral do CSN	Militar (General-de-Brigada)
Decreto nº 96.814, de 28 de setembro de 1988	Transforma a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional em Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional - SADEN/PR, e dá outras providências.	José Sarney	Presidente	Civil
CSN		Rubens Bayma Denys	Secretário-Geral do CSN	Militar (General-de-Divisão)
Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991	Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências.	Fernando Collor	Presidente	Civil
CDN (1988)		Jarbas Passarinho	Ministro da Justiça	Militar
Decreto nº 893, de 12 de agosto de 1993 CDN (1988)	Aprova o Regulamento do Conselho de Defesa Nacional.	Itamar Franco	Presidente	Civil
		Maurício Corrêa	Ministro da Justiça	Civil (jurista)
		Ivan da Silveira Serpa	Ministro da Marinha	Militar
		Zenildo de Lucena	Ministro do Exército	Militar
		Celso Luiz Nunes Amorim	Ministro das Relações Exteriores	Civil (diplomata)
		Lelio Viana Lôbo	Ministro da Aeronáutica	Militar
		Alexis Stepanenko	Ministro do Planejamento	Civil (sociólogo)
		Fernando Cardoso	Ministro da Fazenda	Civil (sociólogo)
		Arnaldo Leite Pereira	Ministro de Estado Maior das Forças Armadas	Militar (Almirante-de-Esquadra)
		Mario César Flores	Secretário de Assuntos Estratégicos	Militar (Almirante-de-Esquadra)

Fonte: Elaboração própria

11. Anexo C - Lista de atribuições do Conselho de Defesa Nacional

Quadro 20: Compilação das atuais competências do CDN e organização indicada na norma legal (2011)

Competência do Conselho de Defesa Nacional (2011)			
Competência/Organização indicada na lei	Base Legal	Origem-Matéria	Membros/consulta
1. Ato de Assentimento Prévio (DOU, Seção I) CSN	Lei nº 6.634/79; Dec. nº 85.064/80	DNPM - Mineração	Dispensada - Resolução nº 1, de 12/5/99 (DOU nº 90, de 13/5/99)
2. Ato de Assentimento Prévio (DOU, Seção I) CSN	Lei nº 6.634/79; Dec. nº 85.064/80; Art. 222 e 223-CF/88;	MC - Radiodifusão	Dispensada - Res. nº 1/99
3. Ato de Assentimento Prévio (DOU, Seção I) CSN		Incra - Alienação e Concessão de terras públicas rurais	Dispensada - Res. nº 1/99
4. Ato de Assentimento Prévio (DOU, Seção I) CSN	Lei nº 6.634/79 Dec nº 85.064/80	Incra - Aquisição de terras por estrangeiro	Dispensada - Res. nº 1/99
5. Ato de Assentimento Prévio (DOU, Seção I) ÓRGÃO INDICADO: CSN	Lei nº 5.709/71	Particular (PF/PJ) – Participação estrangeira em empresa brasileira (imóvel rural)	Membros do CDN
6. Ato de Assentimento Prévio (DOU, Seção I) CSN	Lei nº 6.634/79; Dec. nº 85.064/80 Art. 91, § 1º, inc. III – CF/88	SPU - Alienação e Concessão terras públicas urbanas	Dispensada - Res. nº 1/99
7. Ato de Assentimento Prévio (DOU, Seção I) CSN	Lei nº 8.183/91, Lei nº 9.636/98 DL nº 2.398/87 Portaria Ministerial nº 30, de 16/03/2000 (obra sobre espaço físico em águas públicas) Dec. nº 4.895/2003 Art. 91, § 1º, inc. III – CF/88	SPU/Portos - Concessão águas públicas	Dispensada - Res. nº 1/99
8. Ato de Assentimento Prévio (DOU, Seção I) SADEN/PR	Dec. nº 98.830/90 Art. 91, § 1º, inc. III – CF/88	CNPq - Pesquisa por estrangeiro (expedição científica)	
9. Ato de Assentimento Prévio (DOU, Seção I) CSN	Lei nº 6.634/79; Dec. nº 85.064/80	MD – Levantamento geológico	
10. Ato de Assentimento Prévio. (DOU, Seção I) CDN	Lei nº 11.952/2009 (Dec. nº 6.992/2009). Ref.: LC nº 124/2007.	INCRA - Regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal	
11. Manifestação prévia. Regularização fundiária de área urbana na Amazônia Legal. CDN/CSN	Lei nº 11.952 (Dec. nº 7.341/2010). Ref.: Lei nº 6.431/1977 (Dec. nº 80.511/1977)	SPU - Regularização fundiária das áreas urbanas situadas em terras da União no âmbito da Amazônia Legal	Membros do CDN
12. Anuência Prévia. Acesso a patrimônio genético e conhecimento tradicional associado. CDN	Lei nº 8.183/91; Art. 91, § 1º, inc. III – CF/88; MP nº 2186-16/2001	MMA - Patrimônio genético (expedição científica)	
13. Anuência Prévia. Regularização de ocupações. GSI/PR	Lei nº 11.481/2007 (DL nº 271/1967)	SPU - Regularização das ocupações imóveis da União e de assentamentos informais de baixa renda	

14. Manifestação Prévia. Consulta por cópia. Realização de pesquisa e investigação científica na plataforma continental e em águas sob jurisdição brasileira, e sobre navios e aeronaves de pesquisa estrangeiros em visita aos portos ou aeroportos nacionais, em transito nas águas jurisdicionais brasileiras ou no espaço aéreo sobrejacente. CDN-SE/CDN	Dec. nº 96.000/88	Particular - pesquisa e investigação científica na plataforma continental e em águas jurisdicionais brasileiras ou no espaço aéreo sobrejacente.	
15. Anuência Prévia. Planos de Manejo de Unidades de Conservação Federal. SE/CDN	Dec. nº 4.411/2002	ICMBio - Planos de Manejo e respectivas atualizações.	
16. Anuência Prévia. Quilombos. SE/CDN	Dec. nº 4.887/2003	Incrá - Quilombos	
17. Anuência Prévia. PAOF. CDN	Lei nº 11.284/2006; Art. 91, § 1º, inc. III – CF/88	SFB - Concessão de florestas públicas (gestão de florestas públicas)	
18. Participar da análise e elaboração do Plano de Manejo da Floresta Nacional do Iquiri, o Conselho de Defesa Nacional, por meio de sua Secretaria-Executiva, e o Ministério da Defesa. SE/CDN	Decreto de 8 de maio de 2008	ICMBio - Dispõe sobre a criação da Floresta Nacional do Iquiri, no Município de Lábrea/AM	
19. Participar da análise e elaboração do Plano de Manejo do Parque, o Conselho de Defesa Nacional, por meio de sua Secretaria-Executiva, e o Ministério da Defesa. SE/CDN	Decreto de 5 de junho de 2008	ICMBio - Dispõe sobre a criação da Reserva Extrativista Ituxí, localizada no Município de Lábrea, no Estado do Amazonas, e dá outras providências.	
20. Participar da análise e elaboração do Plano de Manejo da Reserva Extrativista Ituxí, o Conselho de Defesa Nacional, por meio de sua Secretaria-Executiva, e o Ministério da Defesa. SE/CDN	Decreto de 5 de junho de 2008	ICMBio - Dispõe sobre a criação do Parque Nacional Mapinguari, nos Municípios de Canutama e Lábrea, no Estado do Amazonas, e dá outras providências	
21. Articulação. GSI (Comitê Gestor da Segurança da Informação). SE/CDN	Dec. nº 3.505/2000 Instrução Normativa GSI nº 1/2008	Institui a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal	Membros do CDN
22. Manifestação prévia. Ações Judiciais de Usucapião. CSN	Lei nº 6.634/79	INCRA, SPU e Juízo de Direito. Usucapião de terras particulares em faixa de fronteira	SE/CDN
23. Manifestação prévia. Plano de trabalho para instalação de unidades militares e policiais em terra indígena. SE/CDN	Dec. nº 4.412/2002	Instalação e manutenção de unidades militares e policiais, de equipamentos para fiscalização e apoio à navegação aérea e marítima, bem como das vias de acesso e demais medidas de infraestrutura e logística necessárias	MD
24. Assentimento prévio. Localização, a categoria e a gestão de áreas protegidas na faixa de fronteira. CDN	Dec. nº 5.758/2006	Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP	MMA
25. Dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional. CDN	Dec. nº 2.295/1997	Opinar sobre dispensa de licitação sobre compras e contratações de obras ou serviços quando a revelação de sua localização, necessidade, característica do seu objeto, especificação ou quantidade coloque em risco objetivos da segurança nacional	MCT/MD

12. Anexo D - Locais das entrevistas (organizações relevantes)

Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República
Ministério das Relações Exteriores (Departamento da América do Sul I e II)
Ministério da Integração Nacional (Secretaria de Políticas Regionais)
Ministério da Defesa
Comando do Exército (Departamento de Pessoal)

13. Anexo E - Ata da 43ª Reunião do CSN (Ato Institucional nº 5)

SECRETO

N.º

*Luiz Jayme A. de*⁷¹

- 1 -

ATA DA QUADRAGÉSIMA TERCEIRA SESSÃO

SECRET

--	--	--

5





SECRET

--	--



SECRETO

- 5 -

N.º

*Luiz Jayme A. de*⁷³

sidente, que da leitura que fiz do Ato Institucional, cheguei à sinc



SECRETO

N.º

Luiz Sayon 74

- 7 -

cesso é que vai dar valor, justamente, a esta repressão. Essa é a minha opinião.

PRESIDENTE DA REPÚBLICA -

Com a palavra Sua Excelência o Senhor

Ministro do Exército.

MINISTRO DO EXÉRCITO -

Senhor President.

SECRET

SECRETO

- 9 -

N.º

Luiz Sayon A. de

refa sua, deixar a Revolução institucionalizada para o seu sucessor. Como homem amante da legalidade, desejara deixar prontas as normas que deveriam servir permanentemente de base para os governos revolucionários. Verificamos, no entanto, que a realidade foi outra, estamos então lutando, há muito tempo, com a sub

SECRETO

[Handwritten signature]
- 10 -

neste País, mas principalmente, para criar as condições que permitissem uma modificação de estruturas que facilitassem o desenvolvimento econômico que realmente é o nosso objetivo básico. Creio que a Revolução, muito cedo, meteu-se em uma camisa de força que a impedi-

SECRETO

- 11 -

N.º

Luiz Sayonir A. de

nais que, mais uma vez, demonstraram o seu amadurecimento político e

SECRETO

<p><i>[Handwritten signature]</i></p> <p>- 12 -</p>	<p>- 11 -</p>
---	---------------

SECRETO

- 13 -

N.º

Benigno S. Aquino Jr.

SECRETO

- 14 -

a revolução de 1930, quando se deu a êsses homens o ônus de provar que os bens lhe pertenciam de direito. Sei bem, como sabem os homens de artilharia que há dois li mites sôbre tudo a que os canhões se submetem: um que é aquêle que êles resistem bem, que é o da elasticidade; o outro, aquêle que não podem resistir, que é o li mite de rutura. Tenho a impressão Senhor Presidente, que Vossa Excelência chegou

SECRETO

	N.º
--	-----



SECRET

--	--	--



SECRET



SECRET

SECRET

SECRETO

- 21 -

N.º

81
Luiz Sayon A. de

Coincide em termos gerais, com a maioria dos pareceres emitidos nesta mesa e é,

SECRET

SECRET

SECRETO

- 24 -

compromissos anteriormente assumidos, eu não tive outro rumo a tomar, outro caminho a escolher, de acôrdo com a minha consciência senão aquele de aceitar, em princípio

SECRET

No

[SECRET]

SECRETO

- 27 -

N.º

Luiz Sayon Almeida

da expressão um pouco chula, de "cambalacho político", nem de parte do Poder Executivo, nem de parte do Poder Legislativo, se poderia fazer semelhante juízo. Não vejo razões porque se fixar os prazos, quando fica entregue à prudência de Vossa Excelência a sua determinação. Quanto ao se fixar o prazo de duração do próprio Ato Institucional, a experiência demonstrou bem como foi errado ter fixado os prazos no Ato Institucional nº 1.

SECRET

SECRETO

- 29 -

N.º

85

Josefina A. de

SECRET

[Handwritten signature] - 30 -

