



UFRR

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA  
PRO-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE E FRONTEIRAS

DOMINGO LUIS ANTONIO GONZÁLEZ PETOT

**FRONTEIRA DE RUMO INCERTO: SITUAÇÃO DAS POLÍTICAS FRONTEIRIÇAS BRASIL-  
VENEZUELA E O CASO DO “ACORDO *NON-AEDIFICANDI*” ENTRE PACARAÍMA E  
SANTA ELENA DE UAIRÉN**

BOA VISTA, RR  
2018

DOMINGO LUIS ANTONIO GONZÁLEZ PETOT

**FRONTEIRA DE RUMO INCERTO: SITUAÇÃO DAS POLÍTICAS FRONTEIRIÇAS BRASIL-VENEZUELA E O CASO DO “ACORDO *NON-AEDIFICANDI*” ENTRE PACARAÍMA E SANTA ELENA DE UAIÉN**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociedade e Fronteiras, na área de concentração: Sociedade e Fronteiras na Amazônia.

Orientador: João Carlos Jarochinski Silva.

BOA VISTA, RR  
2018

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)  
Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

G643f González Petot, Domingo Luis Antonio.

Fronteira de rumo incerto: situação das políticas fronteiriças Brasil Venezuela e o caso do “acordo non-aedificandi” entre Pacaraima e Santa Helena de Uairén / Domingo Luis Antonio González Petot. – Boa Vista, 2018.

172 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. João Carlos Jarochinski Silva.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Roraima, Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteira.

1 – Fronteira e limite. 2 – Fronterologia. 3 – Políticas fronteiriças. I – Título. II – Silva, João Carlos Jarochinski (orientador).

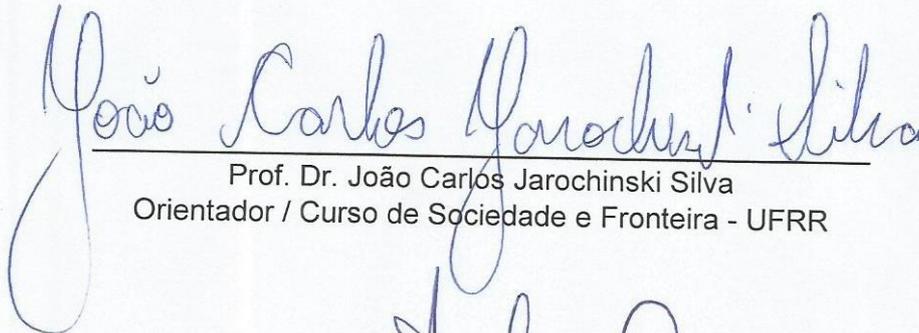
CDU – 327(81:87)

Ficha Catalográfica elaborada pela: Bibliotecária/Documentalista:  
Marcilene Feio Lima - CRB-11/507-AM

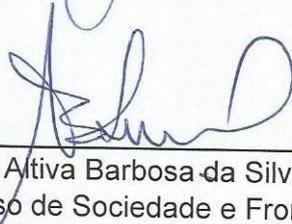
DOMINGO LUIS ANTONIO GONZÁLEZ PETOT

**FRONTEIRA DE RUMO INCERTO: SITUAÇÃO DAS POLÍTICAS FRONTEIRIÇAS  
BRASIL-VENEZUELA E O CASO DO "ACORDO NON-AEDIFICANDI" ENTRE  
PACARAIMA E SANTA ELENA DE UAIRÉN**

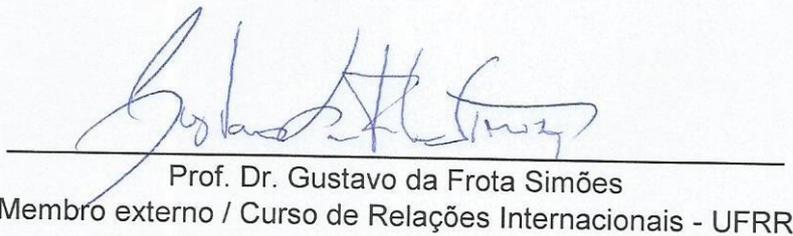
Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima, para obtenção do grau de Mestre em Sociedade e Fronteiras, área de concentração: Sociedade e Fronteiras na Amazônia. Defendida em 29 de março de 2018 e avaliada pela seguinte banca examinadora:



Prof. Dr. João Carlos Jarochinski Silva  
Orientador / Curso de Sociedade e Fronteira - UFRR



Prof. Dr.ª Altiva Barbosa da Silva  
Membro interno / Curso de Sociedade e Fronteira - UFRR



Prof. Dr. Gustavo da Frota Simões  
Membro externo / Curso de Relações Internacionais - UFRR

*In memoriam*

A mi abuela Elisa y a mi tío Jesús Tovar “El Negro”  
*A minha avó Elisa e ao meu tio Jesús Tovar “El Negro”*

A los caídos en la lucha por una Venezuela libre.  
*Para os caídos na luta por uma Venezuela livre.*

*Ex toto corde*

A mi ahijada Andreína y mi primita Viviana.  
*À minha afilhada Andreína e a minha priminha Viviana.*

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar desejo agradecer às pessoas que me tem acompanhado no estudo de fronteiras antes da minha chegada ao Brasil:

A meus familiares que sempre têm me apoiado em tantos âmbitos da minha vida inclusive no projeto de estudar um mestrado em terras estrangeiras; dentre eles desejo mencionar a minha mãe e ao meu tio “El Negro” (*in memoriam*) que foram um grande respaldo e, ainda, por terem me visitado durante várias semanas no Brasil.

Aos amigos que me apoiaram e acompanharam esta empreitada, destaco o Ricardo Salvador De Toma, que me informou das bolsas PAEC-OEA-GCUB para estudar o mestrado. Também ao grupo de “esequilibrados”, colegas e amigos de todas as idades nos estudos fronteiriços dos quais gostaria mencionar a Pompeyo Torrealba, Pablo Cohén Celis, Averell Melville, Petar H. Viltols, Rajihv Morillo Dáger, José Francisco Querales, William López Pabón, Leonardo Mieres, Ismelt Chirinos, Carol Censore, Celeste Camacho, Laisles Rojas de Cohén, Carlos Sprick, Carlos Mata, Atilio Rey, Jonás Estrada, Dubenson Manzanilla, Jorge Fuguett, Alan García “Dulk Fya”, Darío Castillo e María Isabel Specht.

Em segundo lugar, às pessoas e instituições que me receberam no Brasil, ajudando e acompanhando o desenvolvimento de meus estudos:

A meu orientador João Carlos Jarochinski Silva, professor de excepcional qualidade acadêmica e humana, que foi orientador e amigo.

Ao corpo docente do Programa de Pós-graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF).

Aos meus colegas de mestrado, sempre dispostos às ajudas acadêmicas, aos convites a confraternizar e que, muitas vezes, suportaram conversas em portunhol, dos quais menciono, Fanir Neves, Giuliana Nascimento, Luanna Rios Santos, Dayana Soares, Vitor Mattioni, David Dantas, Jimmy Melo e Lausson Magalhaes.

À Organização de Estados Americanos (OEA) por tornar possível o acesso do programa de bolsas brasileiras aos estudantes provenientes dos países membros da organização.

Agradeço aos meus amigos do programa da OEA, sempre colaboradores e atentos. A maioria se comportou como irmão, como uma família. Graças a eles conheço melhor a fraternidade da “Pátria Grande” Ibero-americana, são maiores as coisas que nos unem do que aquelas que nos separam. Dentre eles destaco a minha “madrinha” Cassandra Itriago, assim como Morelia Morillo e Maria Eugenia, da Venezuela. Aos peruanos Lino Max Tsamaren Santa, Brenda Maribel Pinedo Macedo, Carlos Abantos e Carlos Angulo. A Shirley Criollo, Oscar Benavides, Javier Caicedo, Luis Sánchez e Ricardo Buitrón, do Equador. A Astrid Pérez, Juliett Paola, Jhonatan Cuibides, Jairo Rodríguez, Neider Devia, Karina Alarcón e Erika Hurtado, da Colômbia. Fabricio Hernández, Miguel Hernández Madrid, Oneil Valerio Ávila, Luis

Beltrán e Juan Ramón Velásquez de Honduras. Ao mexicano, Carlos Canche. E à Julieta Eula, da Argentina

A outros amigos brasileiros em Boa Vista, sempre tão dispostos a colaborar tais como Carina Alfaia, Ana Silva, Sandro Silva, Rafael Arcanjo e Ronilson Braga.

Finalmente, agradeço honestamente aos professores, voluntários, grupos e igrejas que adquiriram um compromisso sério e fraterno de ajudar aos milhares de venezuelanos que chegam a Boa Vista e outras cidades do Brasil fugindo de uma crise injustificada.

“Las buenas cercas  
hacen buenos vecinos”  
Robert Frost

## RESUMO

Os únicos centros populacionais de tamanho relativo entre o Brasil e a Venezuela, bem como a única interligação terrestre por estrada, estão localizados entre as cidades gêmeas de Pacaraima (estado de Roraima, Brasil) e Santa Elena de Uairén (estado de Bolívar, Venezuela). Para os dois países esta fronteira não tem sido a mais dinâmica em comparação com outras em sua geografia, mas novas realidades econômicas, sociais e políticas, bem como projetos de integração regional, aumentaram sua atividade, potencial e interação *in crescendo* no futuro. Em 1859, ambos os países estabeleceram como limite de fronteira o *divortium aquarum* onde a bacia do rio Amazonas seria reconhecida ao Brasil (exceto uma porção do afluente rio Negro) enquanto que a bacia do rio Orinoco e Essequibo, à Venezuela. Muitos anos depois, no interesse de manter a visibilidade do limite de fronteira, eles assinariam em 1988 o Acordo de *non-aedificandi* (nosso estudo de caso central) a partir do qual as atividades e obras eram proibidas numa faixa de 30 metros para ambos lados do limite. A partir de observações *in situ* em 2011, percebeu-se que este acordo não parecia se respeitar, especialmente do lado brasileiro. Esse foi o elemento provocador para iniciar um estudo atualizado sobre esse acordo e das políticas de fronteira de ambos países em geral, o seu impacto na população local (e vice-versa), adicionando novas variáveis, como o ecológico ou as reivindicações dos povos indígenas, o que levará a um melhor entendimento e compreensão binacional.

**Palavras-chave:** Fronteira e limite. *Fronterologia*. Políticas fronteiriças.

## ABSTRACT

The only populated centers of relative size as well as the only land interconnection by road between Brazil and Venezuela are between the “twin cities” of Pacaraima (Roraima State, Brazil) and Santa Elena de Uairén (Bolívar State, Venezuela). Although for the two countries up to now this frontier has not been the most dynamic compared to others in their geography, new economic, social and political realities, as well as regional integration projects, have reinvigorated their activity and potential, growth in the future. In 1859 both countries established as border limit by the *divortium aquarum* where the basin of the Amazon river would be recognized to Brazil (except a portion of the affluent Black river) whereas the basin of the Orinoco and Essequibo rivers, to Venezuela. A long time later, because the interest of both parts to maintaining visibility at border, they sign in 1988 the *Non-aedificandi* agreement (our central case of study) where activities and constructions were banned in a 30 meter strip on both sides of the border. Because of observations on the site in 2011, it was notice that this Agreement should be not respected, especially on the Brazilian side. This prompted us to carry out an updated study of him and of the border policies of both countries in general, their involvement in the local population and that of the latter in those policies, including new variables such as ecological or peoples' demands which will lead to better binational knowledge and understanding.

**Keywords:** Frontier e border. *Fronterology*. Frontier policies.

## RESUMEN

Los únicos centros poblados de envergadura relativa así como la única interconexión terrestre por carretera entre Brasil y Venezuela se encuentran entre las ciudades gemelas de Pacaraima (estado Roraima, Brasil) y Santa Elena de Uairén (estado Bolívar, Venezuela). Aunque para los dos países hasta los momentos esta frontera no ha sido la más dinámica comparada con otras en su geografía, las nuevas realidades económicas, sociales y políticas, así como de los proyectos de integración regional, han revigorizado su actividad y potencialidad, avizorándose una interacción *in crescendo* en el futuro. En 1859 ambos países establecieron como límite fronterizo el *divortium aquarum* donde la cuenca del río Amazonas se le reconocería a Brasil (excepto una porción del afluente río Negro) mientras que la cuenca del río Orinoco y Esequibo a Venezuela. Mucho tiempo después, con el interés de mantener visibilidad del límite fronterizo, firmarían en 1988 el Acuerdo *non-aedificandi* (nuestro estudio de caso central) donde se prohibían actividades y obras en una franja de 30 metros a ambos lados de límite. Por observaciones *in situ* en el año 2011, se percató de que este Acuerdo no parecía estar respetándose, especialmente en el lado brasileño. Esto fue el elemento impulsor para emprender un estudio actualizado de él y de las políticas fronterizas de ambos países en general, su afectación en la población local y la de ésta en esas políticas, la inclusión de nuevas variables como la ecológica o las reivindicaciones de los pueblos indígenas, que llevarán a un mejor conocimiento y entendimiento binacional.

**Palabras claves:** Frontera y límite. *Fronterología*. Políticas fronterizas.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Áreas marinas e submarinas .....	39
Figura 2 - Espaço aéreo .....	40
Figura 3 - Fronteira e limite entre dois Estados .....	45
Figura 4 - Ilustração didática da “fronteira estratégica antecipativa” .....	51
Figura 5 - A fronterologia como parte da geopolítica.....	55
Figura 6 - Decreto da criação da “Zona de Segurança Fronteiriça” do estado Bolívar da Venezuela de 1998. ....	82
Figura 7 - Desenho da “Zona de Segurança Fronteiriça” do estado Bolívar da Venezuela de 1998 sobre o mapa oficial da Venezuela de 2009 do IGVSB.....	83
Figura 8 - Portada do “Convênios: Normas e Instruções — 2009. Calha Norte, Programa” .....	84
Figura 9- Projetos fronteiriços desenvolvidos no esquema do TCA .....	96
Figura 10 - Construção de rua pela Prefeitura de Pacaraima .....	116

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Definições de dicionários da palavra território.....	37
Quadro 2 - Categorias de território político segundo Osorio .....	39
Quadro 3 - Definições de dicionário de fronteira e limite .....	41
Quadro 4 - A fronteira contém ao limite?.....	44
Quadro 5 - Inauguração da estrada que ligaria a Venezuela e o Brasil em 1973 e em 1998. ....	89
Quadro 6 - Convênios bilaterais Brasil-Venezuela de âmbito fronteiriço na segunda metade do século XX. ....	90
Quadro 7 - Convênios bilaterais Brasil-Venezuela de âmbito primeira década do século XXI. ....	93
Quadro 8 - Projeto do eixo “Escudo Guayanés” da IIRSA/Cosiplan.....	98
Quadro 9 - Referencial da “Comissão Mista Brasileiro-Venezuelana Demarcadora de Limites” para a criação de uma Zona “Non Aedificandi”.....	113
Quadro 10 - Registro fotográfico da 76ª Conferencia sobre construções na zona “non-aedificandi” para o ano 2014 na cidade de Pacaraima. ....	117
Quadro 11 - Um recorrido geral do trabalho de campo. ....	121
Quadro 12 – Placa visualizada no trabalho de campo. ....	124
Quadro 13 - Afecções da Zona non-aedificandi da cidade de Pacaraima.....	125
Quadro 14 - Registro fotográfico da zona “non-aedificandi” (ZNE) na cidade de Pacaraima (25 de outubro de 2017). ....	127
Quadro 15 -Registro fotográfico da zona “non-aedificandi” (ZNE) na cidade de Pacaraima (26 de outubro de 2017). ....	128
Quadro 16 - Registro fotográfico de atividade de féria, na frente de localidade Micaraima, no 28 de outubro de 2017. ....	129
Quadro 17 - Visitas 2011 e 2017 na “Casa de los Cristales” em Santa Elena de Uairén com os familiares descendentes de Lucas Fernández Peña, fundador de Santa Elena de Uairén.....	131

## LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE - A .....	149
--------------------	-----

## LISTA DE SIGLAS

ANE	Acordo <i>non-aedificandi</i> (Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Venezuela para o estabelecimento de uma Zona "Non-Aedificandi" na fronteira entre os dois países)
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina (antigamente Corporação Andina de Fomento)
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación
DRAE	Diccionario de la Real Academia Española
IIRSA	Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
ONU	Organização das Nações Unidas
OEA	Organização de Estados Americanos
PAEC-OEA-GCUB	Programa de Alianzas para la Educación y la Capacitación (PAEC) entre la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Grupo Coimbra de Universidades Brasileñas (GCUB)
PEF	Pelotão Especial de Fronteira
PCDL	Primeira Comissão de Limites
PPGGEO	Programa de Pós-graduação em Geografia.
RAE	Real Academia Española
SAIME	Servicio Autónomo de Identificación, Migración y Extranjería
SENIAT	Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UNASUR	União de Nações Sul-americanas
ZNE	Zona <i>non-aedificandi</i>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>17</b>
<b>2 CAPÍTULO 1 - UMA VISÃO GERAL DO TERRITÓRIO, DO PODER, DA FRONTEIRA, DA “FRONTEROLOGIA” E DA GEOPOLÍTICA</b> .....	<b>32</b>
2.1 INTRODUÇÃO.....	34
2.2 ESTADO, PODER, ESPAÇO, TERRA E TERRITÓRIO.....	35
2.3 A FRONTEIRA E O LIMITE .....	41
2.4 O ESTABELECIMENTO DE LIMITES.....	53
2.5 UMA APROXIMAÇÃO À “FRONTEROLOGIA” .....	54
2.6 A GEOPOLÍTICA DAS FRONTEIRAS .....	56
2.7 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	58
<b>3 CAPÍTULO 2 - UMA SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DO ASSUNTO FRONTEIRIÇO BRASIL – VENEZUELA</b> .....	<b>61</b>
3.1 INTRODUÇÃO.....	63
3.2 A ÉPOCA COLONIAL.....	65
3.3 A ÉPOCA REPUBLICANA E A INTERFERÊNCIA INGLESA ENTRE O BRASIL E A VENEZUELA .....	67
3.4 RELAÇÕES FRONTEIRIÇAS INCIPIENTES.....	73
<b>4 CAPÍTULO 3 - ESTADO DAS POLÍTICAS FRONTEIRIÇAS BRASIL – VENEZUELA</b> .....	<b>76</b>
4.1 INTRODUÇÃO.....	78
4.2 POLÍTICAS FRONTEIRIÇAS NACIONAIS OU UNILATERAIS .....	81
4.3 POLÍTICAS FRONTEIRIÇAS INTERNACIONAIS BILATERAIS BRASIL – VENEZUELA .....	84
4.4 RELAÇÃO DE CONVÊNIOS INTERNACIONAIS MULTILATERAIS QUE INCIDEM NA FRONTEIRA BRASIL – VENEZUELA .....	93
<b>5 CAPÍTULO 4 - O ACORDO <i>NON-AEDIFICANDI</i> DE CARACTERÍSTICAS ESPECIAIS</b> .....	<b>102</b>
5.1 INTRODUÇÃO.....	105
5.2 AS CIDADES GÊMEAS DE PACARAIMA E SANTA ELENA DE UAIRÉN.....	108
5.3 O FATOR GARIMPEIRO E SUA RELAÇÃO COM O ACORDO <i>NON-AEDIFICANDI</i> .....	110
5.4 REFERENCIAL OFICIAL DAS CONFERÊNCIAS DA “COMISSÃO MISTA BRASILEIRO-VENEZUELANA DEMARCADORA DE LIMITES” .....	112

5.5 SITUAÇÃO <i>IN SITU</i> DA ZONA <i>NON-AEDIFICANDI</i> E DOS MARCOS DE FRONTEIRA EM 2017 .....	120
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>134</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>141</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>148</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>150</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONTEXTUALIZANDO A CONSTRUÇÃO DO TRABALHO

Este trabalho é a parte final de uma inquietude que surgiu numa viagem que fiz à fronteira entre o Brasil e a Venezuela no ano 2011, momento em que pude observar a realidade da dinâmica fronteira, como uma primeira aproximação “consciente”, entre as cidades gêmeas de Santa Elena de Uairén e Pacaraima, especialmente ao referente às atividades próximas aos marcos de fronteira onde o lado brasileiro é comparativamente muito ocupado e dinâmico, mas no lado venezuelano era notoriamente mais desocupado e significativamente menos dinâmico. Cabe esclarecer que esta afirmação é baseada na paisagem do espaço próximo ao limite de fronteira pela única interconexão de estrada oficial que liga os dois países, a saber, a cidade de Pacaraima, que fica junto a fronteira, e Santa Elena que, apesar de maior e mais antiga, está a uma distância de quinze (15) quilômetros do limite fronteira e dos marcos.

Refiro-me a uma primeira aproximação “consciente” por dois motivos: o primeiro é que, na verdade, foi a terceira vez que visitei esses pontos geográficos, mas a primeira vez tinha dois anos e na segunda nove; da primeira viagem não há lembranças, apenas registros fotográficos, e da segunda viagem, escassas recordações e também algumas fotos.

O segundo motivo refere-se ao fato de que nessa terceira viagem já estava começando a imersão em temas fronteira, embora, referente ao litígio da Venezuela pela Guayana Essequiba<sup>1</sup>, disputada com o Reino Unido (inicialmente) e a Guyana<sup>2</sup> (posterior e atualmente), mas já começava a acordar à observação consciente dos fenômenos fronteira, possivelmente também alimentado pela

---

<sup>1</sup> *Guayana Essequiba* (em espanhol) é uma área em litígio de 159.500 km<sup>2</sup> ao leste do rio Essequibo na região geográfica guianesa. Em nosso trabalho se prefere a escrita em espanhol do termo *Guayana* para não confundir os termos *Guyana* (país) e *Guayana* (região geográfica mais abrangente) que em português recebem uma mesma escrita: Guiana.

<sup>2</sup> Ainda em língua portuguesa o nome deste país se escreve como Guiana, adotamos a escritura inglesa e espanhola *Guyana* para evitar confusões com o termo de Guiana que em sentido geográfico e político, abrange mais países, além da Guyana. Guyana era a colônia britânica de *British Guiana* até em 26 de maio de 1966 quando recebe a independência chamando-se *Republic of Guyana* e, após de 1970, *Co-operative Republic of Guyana*.

experiência intercultural como estudante de intercâmbio na Letônia nos anos 2002-2003, onde morava em uma área fronteira com a Lituânia.

Dessa terceira viagem e primeira aproximação “consciente” ao espaço fronteiro Brasil-Venezuela, foi surpreendente observar que do lado venezuelano apenas havia as essenciais instituições públicas ao longo da *Troncal 10* (estrada que interconecta os dois países, mas a continuação dela ao passar do lado do Brasil recebe o nome ou codificação de BR-174), tais como a aduana (SENIAT), a identificação (SAIME), controle militar fronteiro, o posto de gasolina internacional, entre outros, até chegar ao limite internacional onde ficam os marcos de fronteira, onde estão os monumentos representativos com as bandeiras da Venezuela e do Brasil, a estátua do venezuelano Simón Bolívar (com a legenda “Libertador da Venezuela”) e do português D. Pedro I<sup>3</sup> (com a legenda “Defensor perpétuo do Brasil” e que foi o primeiro Imperador do Brasil e proclamador da sua independência) e, na frente do monumento, atravessando a estrada, o emblemático marco piramidal BV8.

Ainda do lado brasileiro, além das instituições públicas, havia comércio e um “povoado” permanente com ruas, casas e atividade humana junto aos marcos de fronteira. Além disso, havia surpreendentemente caminhos, ou seja, atalhos, no lado da Venezuela que a população brasileira local utilizava para ir de um ponto ao outro de Pacaraima.

Acrescento que as poucas referências, baseadas no senso comum, sobre o “entendimento” da fronteira dos dois países, eram de que o Brasil buscava ocupar até o último centímetro de seu território com população militar e civil e que havia conseguido ampliar seu território inicial por métodos de ocupação desde a época colonial com os bandeirantes, em conjunto com ações diplomáticas posteriores e, ainda, que os garimpeiros da Amazônia atuavam como os novos bandeirantes do século XX, invadindo os territórios dos países vizinhos e perturbando os indígenas. Dizia-se, também, sobre as pretensões territoriais, expansionistas e imperialistas, que os projetos, como o Calha Norte, eram um reflexo de uma política de Estado orientada nesse sentido e que os militares brasileiros em fronteiras recebiam muitos incentivos gerando uma força armada plenamente capacitada para salvaguardar os confins do país.

---

<sup>3</sup> Segundo BURGARDT (2012, p. 46) estava o busto do Conde de Caixas. Em consulta particular com ele através de uma rede social em 22 de janeiro de 2018, ratificou dizendo “Na época em que fotografei [ano 2005] era o busto de Duque de Caxias”

Em contraposição, a noção do “jeito” venezuelano sobre o cuidado de suas fronteiras era muito autocrítico: considerava-se que a Venezuela tinha uma errática política fronteiriça onde os militares se “apropriavam” delas impedindo o crescimento de população civil, gerando fronteiras “vazias” e, portanto, desocupadas e vulneráveis para os interesses de soberania do Estado (em especial como um vizinho como o Brasil, “ocupante e expansionista”), associado ao fato histórico de que a Venezuela havia perdido a metade de seu território colonial enquanto o Brasil duplicou o seu próprio, e que os militares venezuelanos quando iam às fronteiras era porque eram castigados por seus superiores para tê-los longe do poder e em condições pouco agradáveis e precárias.

Então, estando na fronteira, no próprio lugar do limite internacional, fiquei muito preocupado ao “confirmar”<sup>4</sup> em vários aspectos que esses temores estavam presentes em Pacaraima: o lado brasileiro com instituições públicas e um “povoado” (a nossos olhos, mas uma cidade, nos critérios brasileiros), com uma dinâmica própria ao longo do limite e que utilizava o território venezuelano para suas ações e relações cotidianas. Pelo contrário, pelo lado venezuelano, sem povoado, só com instituições públicas na Troncal 10 que apenas tocava um ponto da linha do limite internacional sem prolongação algum em toda sua extensão.

Para maior surpresa, várias pessoas nos falaram que o ex-governador do estado de Roraima (referindo-se ao engenheiro Neudo Campos, que governou entre o período 1994-1998) tinha uma casa em Pacaraima, e que os marcos de fronteira estavam no pátio de sua residência. Além disso, foi dito que ele aparentemente havia mudado a posição de vários deles, retirando território da Venezuela. Outras informações, também confirmavam que os militares venezuelanos não permitiam a construção de no mínimo uma “choza” (cabana típica indígena com teto de folhas de palma e muitas vezes sem paredes) para vender artesanato para turistas, alegando que era uma “Zona Militar” onde qualquer empreendimento civil era de imediato rejeitado.

---

<sup>4</sup> Confirmação entre aspas devido ao fato de que ainda haveria de me aprofundar no tema para apreciar plenamente o que realmente estava acontecendo. Assim, como afirmaram Juan Gil da *Real Academia Española* e Simonte Conti da Universidade de Nápoles II sobre a chegada de Cristóvão Colombo à América, momento em que ele acreditava estar na Ásia, ao confundir com obstinação às ilhas da Espanha e de Cuba com Cipango (Japão) e a Catái (China) (LE MONDE, 2012), respectivamente. Analogamente, para mim ainda era prematuro fazer qualquer afirmação, apesar das observações *in loco* iniciais, que poderiam levar a conclusões inexatas sem comprovação.

Todo o descrito constituiu uma séria preocupação do estado da fronteira binacional Venezuela-Brasil e o possível “perigo” que ameaçaria, pelo menos potencialmente, o território venezuelano ante possíveis incursões paulatinas de ocupação “pacífica” de cidadãos brasileiros que vulnerariam a soberania venezuelana em espaços sem população estabelecida nas fronteiras.

Subsequentemente à essa viagem, comecei algumas leituras iniciais para conhecer com mais detalhes as relações Brasil-Venezuela e a formação de suas fronteiras. Uma dessas leituras foi a do livro *Venezuela y... los países hemisféricos, ibéricos e hispanohablantes: por los 500 años del encuentro con la Tierra de Gracia*, editado pela *Universidad Simón Bolívar*, da Venezuela. No capítulo IV do livro, *Las relaciones fronterizas entre Brasil y Venezuela*, do professor Pablo S. Sánchez, conheci que havia um acordo bilateral entre os dois países no qual eram proibidas as construções e atividades a trinta (30) metros dos marcos de fronteira:

Por recomendación de la Comisión Mixta Venezolano-Brasileña ambos países firmaron en 1987<sup>5</sup> (*sic*) un acuerdo, estableciendo a lo largo de la frontera entre los dos países una zona “Non-Aedificandi”<sup>6</sup>, con una extensión de 30 metros a cada lado de la línea limítrofe, donde se prohíben actividades y obras de cualquier tipo. (SÁNCHEZ, 2000, p. 370)

A leitura ficou mais impactante ao me lembrar do observado em Pacaraima onde as construções, tanto privadas quanto públicas, estavam junto aos marcos e as pessoas desse povoado (ou cidade) caminhavam indistintamente em território brasileiro e venezuelano, mas do lado venezuelano ficava “vazio” e não havia venezuelanos caminhando de um lado para o outro.

Essa situação incentivou-me a procurar resposta para o que estava acontecendo nessa região, ante o aparente “descuido” dos acordos internacionais na fronteira Brasil-Venezuela, mas, além disso, conhecer o “estado da fronteira” em relação às políticas fronteiriças, crescimento populacional, controle e soberania dos Estados, integração, e assim por diante. Também, como venezuelano, senti uma

---

<sup>5</sup> A data certa do acordo é 17 de maio do ano 1988 (ONU, 1996, 46, p. 31).

<sup>6</sup> O título oficial em português é “ACORDO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA DA VENEZUELA PARA O ESTABELECIMENTO DE UMA ZONA “NON-AEDIFICANDI” NA FRONTEIRA ENTRE OS DOIS PAÍSES” (ONU, 1996, 46, p. 32). Neste trabalho nos referimos a ele simplesmente como “Acordo *non-aedificandi*” ou, com a siglas deste último, ANE.

inquietação ao perceber o vizinho brasileiro, que discursivamente costuma falar como um “país amigo” e conta com uma diplomacia robusta, mas também como um perigo latente na possível ocupação de espaços nacionais e da mudança dos marcos de fronteira sem uma vigilância venezuelana que controle essas situações.

Com essas dúvidas, interrogações e desejos de conhecer mais, consultamos algumas pessoas conhecedoras de temas fronteiriços na Venezuela sobre o Acordo *non-aedificandi*<sup>7</sup> (ANE), sendo que a maioria deles não conhecia o acordo e ficavam surpresos e preocupados por essa ocupação brasileira tão próxima aos marcos de fronteira, pela falta de presença venezuelana que pudesse equilibrar a brasileira e, ainda mais, os rumores de mudanças dos marcos do ex-governador.

Porém, ao chegar ao Brasil, à cidade de Boa Vista, a maioria das pessoas com quem falava sobre o assunto, achava-o interessante, mas não tão relevante e muito menos alarmante, como acontecia na Venezuela. Achamos que usualmente os brasileiros comparam com outras fronteiras próprias como com o Uruguai onde o limite fronteiriço atravessa a rua de uma cidade, ou a tríplice fronteira Brasil-Colômbia-Perú, onde os povoados têm interação entre eles sem zonas *non-aedificandi*. Não obstante, as situações fronteiriças de cada lugar são particulares, extrapolar a situação de uma para a outra resultam exercícios mais teóricos não correspondentes com realidades locais diferenciadas.

Contudo, foi evidente que havia uma situação esquisita na fronteira que merecia resposta, não só para saber se se estava cumprindo o ANE, mas também dos motivos evidentes e mais profundos. Dentro dos motivos mais aprofundados, era necessário conhecer o estado da fronteira e suas políticas fronteiriças em forma global, pois avaliar isoladamente só o ANE resultava insuficiente.

Assim, analisar o estado das políticas fronteiriças (sendo o ANE apenas um instrumento dentro delas) de como elas estão sendo desenvolvidas e cumpridas; se elas estão ajudando ou afetando à população local ou se, em contraposição, a população local interfere com os objetivos planejados desde os poderes centrais dos países e seus acordos bilaterais ou multilaterais que tem como foco a fronteira.

---

<sup>7</sup> *Non-aedificandi* é uma expressão latina que significa “não construção”, é comum na engenharia civil, mas em nosso contexto respeita ao âmbito diplomático das relações internacionais. Em referência ao acordo objeto de nosso trabalho, deverá ser entendido como o acordo de não construção nem atividade em uma margem de 30 metros de cada lado do limite fronteiriço Brasil-Venezuela. Usaremos preferentemente a expressão latina “*non-aedificandi*” em lugar da portuguesa “não construção” ou da espanhola “*no construcción*”.

O ANE serviu de estudo de caso local e prático dentro de um universo mais abrangente que se refere ao estado das políticas fronteiriças da Venezuela e o Brasil em sentido geral, sejam elas unilaterais (nacionais – fronteiras internas), bilaterais (internacionais entre dois países, como o caso do ANE) ou de características multilaterais (tais como o Mercosul ou os projetos de integração de estradas da Iniciativa IIRSA-COSIPLAN que inclui mais países além do Brasil e da Venezuela).

Para mim, o trabalho significou um desafio duplo, entre outros motivos, por dois elementos de destaque. Primeiro, porque nossa atividade prévia era focada no ativismo pelo conhecimento, difusão e incluía sugestões de políticas públicas para as fronteiras de Venezuela. Com essa ideia chegamos a iniciar este estudo que precisou ser mudado a critérios acadêmicos de “observador sem intervenção”. A exigência de transformar-se de pesquisador-ativista a pesquisador-observador foi difícil de digerir em princípio, pois se achava como de pouca utilidade gerar um estudo sem propor uma solução a um problema, porém, a medida que foi avançando a pesquisa, essa visão foi sendo modificada, ao compreender que o estudo torna-se uma fonte de informação valiosa e que apesar de não criar uma política pública diretamente, era uma fonte de informação importante que serviria de referencial para propor certas ações concretas, colocadas como sugestões nas conclusões finais. O segundo motivo foi referido a um dilema ético: como estudante bolsista no Brasil do convênio PAEC-OEA-GCUB, estava pesquisando um caso onde o Brasil estaria não cumprindo um acordo, coisa difícil de conjugar porque estaria me valendo das instituições brasileiras (em especial da UFRR) para expor um assunto comprometedor para o Brasil. Porém, sendo a universidade um lugar para debater ideias e onde o pensamento amplo é bem-vindo, mais a qualidade acadêmica de abertura ao pensamento plural e a flexibilidade e interesse brasileiro pelo estudo de suas fronteiras, no especial de um tema pouco abordado e conhecido como este, extinguiram e tranquilizaram as inquietudes a respeito do objeto de pesquisa.

A localização geográfica da UFRR, uma universidade “de fronteira”<sup>8</sup>, teve uma grande relevância para esta investigação, já que possibilitou estudos de campo por

---

<sup>8</sup> Afirmação tradicional sobre a UFRR sobre sua localização geográfica e área de ação, de pesquisa e de influência, onde estão presentes não só fronteiras internacionais do Brasil com a Venezuela e a zona do Essequibo (área contestada pela Venezuela, administrada pela Guayana), mas também fronteiras intra e supra-territórias e simbólicas como as dos povos indígenas, povos de fronteiras, etc.

meio de observações diretas e indiretas graças à proximidade do limite internacional ao *campus* universitário na cidade de Boa Vista.

A pesquisa teve um componente social na análise do impacto das decisões que os dois países têm a respeito de questões fronteiriças, seja por seu cumprimento ou descumprimento, e em sentido contrário, o impacto positivo ou negativo que pode ter para a população local nestas políticas criadas desde as capitais nacionais.

A respeito do interesse pessoal deste que vos escreve, em específico este estudo contribui com a possibilidade de dar respostas à inquietude inicial de conhecer e examinar o que estava acontecendo com o Acordo *non-aedificandi* de uma forma operacionalizada (nesta área de fronteira donde está presente a única interconexão terrestre do Brasil e da Venezuela por estrada), se ele era conhecido ou não, se estava sendo cumprido ou não, se a casa do ex-governador e as ruas asfaltadas ficavam aí estavam antes ou depois da assinatura do acordo, se há sentido continuar com ele na atualidade; mas, além disso, em sentido amplo, examinar o estado das políticas fronteiriças dos dois países neste momento histórico, se estavam defasadas ou vigentes, no sentido de sua pertinência ou necessidade no presente.

Também, para mim, é importante com este trabalho dar formalidade aos estudos e atividades sobre assuntos fronteiriços que desenvolvo desde o ano de 2008 na Venezuela, pois são atividades e pesquisas de profundidade, mas com a necessidade de um maior rigor acadêmico, enquanto revisão de metodologia e a validação de uma banca avaliadora.

Desde o sentido social e público, aspira-se que possa servir como fonte de conhecimento atualizado e de utilidade tanto para a sociedade em geral quanto para os órgãos públicos do Brasil e da Venezuela como uma contribuição para um maior entendimento da fronteira comum, para uma melhora na tomada de decisões, além de contribuir à diminuição de conflitos, “Las buenas cercas hacen buenos vecinos” disse Robert Frost (NWEIHED, 2013, p.289). Ou seja, cuidar do limite de fronteira dos dois países redundará em menos impasses, maior respeito pelos espaços soberanos e a criação de uma base estável para maior cooperação, comércio, trocas econômicas e interação social.

Sobre a escolha do título, uma tarefa aparentemente fácil, apresentou algumas dificuldades. Em sentido figurado, estou tirando uma fotografia da situação fronteiriça no momento, tais circunstâncias podem haver sido diferentes no passado e, com certeza, também mudarão no futuro, assim, em um princípio intitulamos

“Situação das políticas fronteiriças entre o Brasil e a Venezuela: o caso do Acordo *non-aedificandi*”, mas por recomendação de um professor<sup>9</sup> venezuelano (autoridade em temas brasileiros e com uma relevante trajetória acadêmica que, infelizmente, só consegui contatar tardiamente) sugeriu-se algo de maior impacto, além de inserir as cidades de Pacaraima, Santa Elena e Boa Vista nele, prescindindo de nomear o ANE no título.

Certamente, o título inicial carecia de *punch*, pois nós buscamos inicialmente um título neutro, tentado fugir de juízos de valor, mas ficou contraproducente e inexpressivo. Não considerei que tirar o ANE fosse apropriado, pois, pelo contrário, parte da intenção desta dissertação é dar-lhe visibilidade, visto ser um acordo pouco conhecido. Além disso, incluí o “indicador geográfico”, servindo também como delimitador espacial, que são as cidades gêmeas de Pacaraima e Santa Elena de Uairén. Posteriormente, segundo a apreciação que derivou este trabalho, foi incluída a frase de “fronteira de rumo incerto” como explico a partir de agora.

A sentença “fronteira de rumo incerto” merece uma explicação mais pormenorizada do que desejo expressar com ela. Não me considero apologista de projetos estatais totalitários de planificação centralizada dos governos, a visão expressa neste trabalho é mais liberal e de realismo político, de respeito ao indivíduo e suas capacidades para encontrar sua felicidade. Assim, respeito o desenvolvimento e as mudanças dos povos e das cidades de fronteira, compreendendo que estes elementos não são estáticos e que a força criativa da população e as circunstâncias constroem e desconstroem a sua realidade. Porém, a ordem proveniente do Ocidente é um elemento fundamental de nossos países desde a chegada de Cristóvão Colombo à América, trazida por espanhóis à Venezuela e por portugueses ao Brasil. Com essa contextualização, percebe-se que o estado vigente da fronteira, no momento de nossa fotografia, é de descuido, desprovido de ordem no que tange a políticas de fronteiras unilaterais e bilaterais, gerando um rumo incerto, sem cabal clareza do que se quer desenvolver e preservar, gerando ações de propósito difuso ou descuidadas após a sua implementação inicial.

Atualmente a Venezuela está atravessando uma situação de crise acentuada, a qual tem feito com que, pela primeira vez na sua história, ela seja um país emissor de migrantes em lugar de sua tradicional história de país receptor. Mais de 20% da

---

<sup>9</sup> O professor Alejandro Mendible Zurita., autor de importantes livros das relações Venezuela – Brasil.

população nacional estaria fora da Venezuela, segundo aponta a mídia (sem dados oficiais), sendo uma emigração forçada por motivos humanitários. A falta de alimentos, medicamentos e segurança obriga, principalmente os jovens, a sair do país (ainda também há casos de perseguição política). Só em Roraima, até o ano 2016, a Polícia Federal contabilizou um número expressivo de solicitações de refúgio, situação esta que tem afetado, para o bem ou para o mal, a fronteira entre Brasil e Venezuela. A outrora vocação turística dessa região mudou para ser uma zona de troca comercial e, mais recentemente, da migração de milhares de pessoas, incluído indígenas do povo Warao do delta do rio Orinoco, encontrando assim uma transformação na dinâmica de fronteira.

## 1.2 A PESQUISA

Após essas explicações, destaco que a investigação centrou-se em uma análise do grau de afetação do ANE entre o Brasil e a Venezuela em sua fronteira comum, na área fronteira das cidades gêmeas de Pacaraima e Santa Elena de Uairén, tanto em sua incidência nas relações bilaterais de ambos Estados, quanto na sua eventual repercussão na população fronteira local binacional.

Partimos de uma análise comparada das políticas fronteiriças nacionais e internacionais existentes entre o Brasil e a Venezuela e, posteriormente, para o caso de estudo específico referente ao ANE, no qual foi acordado estabelecer uma faixa de 30 metros, em ambos os lados do limite na fronteira comum internacional, onde “não se poderá realizar nenhum tipo de atividades e obras”.

No caso do Brasil e da Venezuela, sua fronteira comum é caracterizada pela localização amazônica-guianesa, pouco povoada, com presença de povos indígenas e distante das capitais e centros de poder de cada país. Tem uma única interligação rodoviária, inaugurada no final do século XX. Também nesta época foi inaugurada a interligação energética Venezuela-Brasil que distribui eletricidade venezuelana ao estado de Roraima.

O ANE não está sendo plenamente cumprido na cidade de Santa Elena de Uairén (Venezuela, na área adjacente ao limite internacional), mas é ainda mais alarmante a situação em Pacaraima (Brasil), em termos concretos de seu cumprimento e afetação. Com efeito, devido a observações *in situ* no ano de 2011, olhou-se que na faixa dos 30 metros do lado brasileiro, há atividades e obras bastante

visíveis. Outro elemento importante é que o acordo, aparentemente, é pouco conhecido entre as autoridades e cidadãos da área, segundo se constatou fazendo consultas entre militares e moradores das cidades gêmeas, o que pode influir em seu não cumprimento por motivos de desconhecimento.

Essa situação despertou o interesse para responder a dúvida sobre o que estava acontecendo pontualmente com o ANE, porém o mais importante e abrangente, seria, ainda, analisar o estado das relações de políticas fronteiriças dos dois países, o grau de harmonia ou desarticulação, quais seriam defasadas e quais não, sua implicação na população local e nas relações diplomáticas dos dois Estados.

Para atingir a essas ambições, nosso trabalho de investigação inclui-se na linha de pesquisa de “Sociedade e Política” do *Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras* (PPGSOF)

**Sociedade e Política** é a linha de pesquisa, que compreende os fenômenos políticos institucionais na sociedade nos planos nacional, internacional e transnacional. Abrange os estudos em perspectiva comparada, histórica e política que dizem respeito às políticas públicas, à cooperação e desenvolvimento, à política partidária, às relações internacionais, aos movimentos sociais, à gestão ambiental e territorial. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA, 2010, p. 21)

A análise desenvolve-se a partir dos convênios e tratados internacionais de Direito Internacional Público de suas fronteiras, entre eles, dois dos mais importantes são o “Tratado de limites e navegação fluvial entre a Venezuela e o Brasil”, de 5 de maio de 1859, ainda em vigência, e que determinou a fronteira entre os dois países, e, o segundo, é o próprio ANE de 17 de maio de 1988.

Nesta ordem de ideias, observa-se que o tratado de 1859 determinou a fronteira pelo *divortium aquarum*<sup>10</sup> das bacias hidrográficas, sendo as bacias dos rios Orinoco e Essequibo reconhecidas pelo Brasil à Venezuela, assim como a bacia do Amazonas (exceto uma porção do alto Rio Negro que ficou para a Venezuela) pela Venezuela ao Brasil. Dessa forma, o limite internacional foi estabelecido pelos cumes das montanhas.

Ainda que o ANE de 1988 tenha fixado a largura da fronteira em uma faixa de 30 metros, de cada lado, onde não se devem fazer atividades, nem obras, para dessa forma manter a visibilidade do limite internacional estabelecido no tratado de 1859, além de controlar o crescimento de Pacaraima em plena fronteira e não invadir

---

<sup>10</sup> Expressão latina para “divisor de águas”

território venezuelano e para também ter uma maior clareza do confim territorial e aplicar controles aos garimpeiros que também circulam pela região.

O alvo do projeto é responder qual impacto possui o Acordo *non-aedificandi* entre o Brasil e a Venezuela na população local do eixo Santa Elena de Uairén – Pacaraima, na fronteira comum, e que impacto ou intervenção tem a população local neste acordo subsumidos aos interesses dos Estados nacionais, tendo como uma base abrangente às políticas fronteiriças dos dois países.

Para responder ao questionamento acima, se fez, *lato sensu*, uma análise das políticas fronteiriças que se aplicam a cada país, individualmente ou em conjunto, para contrastar com o que está acontecendo em ambos os lados do limite internacional, considerando o fator humano que atua como objeto e sujeito na dinâmica fronteiriça.

Após essa medida inicial, *stricto sensu*, estudou-se o Acordo *non-aedificandi* na zona urbana adjacente ao limite internacional da cidade de Pacaraima. Fez-se, também, um levantamento fotográfico, a fim de identificar o estado das construções e atividades dentro dessa faixa de 30 metros lateral aos marcos de fronteira.

O Acordo *non-aedificandi* operativamente consiste em uma faixa de trinta (30) metros de largura a cada lado do limite internacional onde não pode ser feita nenhum tipo de atividade nem obra. Legalmente é um convênio internacional bilateral entre o Brasil e a Venezuela que foi devidamente registrado na Organização das Nações Unidas (ONU) em 1989 pelo Brasil (ONU, 1996, p. 31). Internamente no Brasil foi aprovado pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 54, de 04 de outubro de 1989, e pela Presidência da República, pelo decreto Nº 98.452, de 30 de novembro de 1989:

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, usando das atribuições que lhe confere o art. 84, item VIII, da Constituição, e Considerando que o Congresso Nacional aprovou, pelo Decreto Legislativo nº 54, de 04 de outubro de 1989, o Acordo para o Estabelecimento de uma Zona "Non-Aedificandi" na Fronteira, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Venezuela, em Brasília, a 17 de maio de 1988; Considerando que o referido Acordo entrou em vigor na forma de seu Artigo V,

**DECRETA:**

Art. 1º O Acordo para o Estabelecimento de uma Zona "Non-Aedificandi" na Fronteira, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Venezuela, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, em 30 de novembro de 1989; 168º da Independência e 101º da República.

JOSÉ SARNEY

Roberto Costa de Abreu Sodré. (BRASIL, 1989) <sup>11</sup>

Na Venezuela, o acordo foi oficializado com sua entrada em vigor pela “Gaceta Oficial” Ordinária nº 33.987, de 14 de junho de 1988, em cujo sumário lê-se:

Acuerdo entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para el establecimiento de una zona **Non Aedificandi** en la frontera entre los dos países. <sup>12</sup>

Segundo a ata da 76ª Conferência da Comissão Mista Venezuelano Brasileira Demarcadora de Limites, a fronteira Brasil-Venezuela tem 3.336<sup>13</sup> marcos de fronteira e uma longitude de 2.199 km<sup>14</sup> de largura desde o ponto tríplice “Pedra do Cucuy” até o Monte Roraima, além do descrito, na fronteira binacional deve-se considerar uma condição muito importante deste dado por causa da contestação venezuelana sobre o território a oeste do rio Essequibo a Inglaterra e, posteriormente, a Guyana onde a fronteira do Brasil e da Venezuela prolonga-se desde o Monte Roraima até Serra Mapuera, cuja longitude exata deve ser calculada. O caso do “território do Essequibo” está sob a regência do Acordo de Genebra de 1966 e a intervenção da ONU.

Sobre a delimitação da pesquisa, mesmo considerando que o Acordo *non-aedificandi* abrangeria todo o limite internacional dos dois países (pelo menos mais de

<sup>11</sup> É importante considerar a vigência do decreto, segundo as nossas pesquisas o decreto tem plena vigência. Segundo a mesma fonte, a “situação” dele é: “NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA”. Disponível em: <[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/DEC%2098.452-1989?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2098.452-1989?OpenDocument)>, Acesso em: 03 de maio de 2017.

<sup>12</sup> As fontes de acesso oficial à *Gaceta Oficial* (GO) da Venezuela estão inabilitadas ou sumamente limitadas. Outrora nos *web-sites* do Tribunal Supremo de Justiça (TSJ) ([www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/gaceta-oficial](http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/gaceta-oficial)) e da Procuradoria Geral da República (PGR) (<http://www.pgr.gob.ve/index.php/gaceta>), além do Ministério Público (<http://www.mp.gob.ve/web/guest/gacetaoficial>), que proporcionavam uma plataforma muito completa para consultas, no momento desta pesquisa se encontram inabilitadas. Apenas na Imprensa Nacional (<http://www.imprentanacional.gob.ve/index.php>) permite a possibilidade de descarregar, mas só os números dos anos mais recentes. A través da fonte secundária da 73ª Conferência da PCDL foi possível pegar o número da GO onde foi publicado e permitiu entrar em vigor ao Acordo Non-Aedificandi, complementou-se com o *web-site* não oficial <http://gacetaoficial.tuabogado.com> onde se conseguiu descarregar (com deficiente resolução) apenas a primeira página para ler a os dados referenciais e o sumário.

<sup>13</sup> Segundo o Anexo III que contém o “ACTA DE LA SÉPTIMA (VIII) VISITA TÉCNICA” da 76ª Conferência da Comissão Mista Venezuelano-Brasileira Demarcadora de Limites do 03 ao 05 de junho de 2014.

<sup>14</sup> Dado oficial provisional do limite de fronteira desde a Pedra do Cucuí até o Monte Roraima. A largura daria mais de 3000 km limite internacional se o Essequibo (território em disputa entre a Guyana e a Venezuela) pertencer a Venezuela.

2000 quilômetros), sabe-se que não é possível, neste trabalho, cobrir tais distâncias. Assim, delimitamos o estudo do seguinte modo: a) espaço físico: o limite fronteira binacional entre Santa Elena de Uairén (Venezuela) e Pacaraima (Brasil) focalizado na área urbana deste último, entre os marcos BV8 e L8-48C. b) Tempo: desde 1988, ano em que o acordo foi firmado até 2017. c) Recurso humano: ainda que a maior parte do trabalho investigativo tenha sido documental (livros, publicações e documentos oficiais e material hemerográfico), não foram realizadas entrevistas, mas algumas pessoas foram consultadas de forma informal. Recebi, também, ajuda voluntária ou “recíproca”<sup>15</sup> em dois dos trabalhos de campo que foram feitos.

A pesquisa apresenta aspectos diferenciados e inovadores que ainda são poucos pesquisados ou, em outros casos, tem pouco rigor acadêmico<sup>16</sup>. Há diversas pesquisas na área fronteira Brasil-Venezuela em geral sob migrações<sup>17</sup>, questões geográficas<sup>18</sup>, antropológicas<sup>19</sup>, entre outras que são paralelas ao tema central desta investigação, mas poucos tem o foco ou o alvo na situação do Acordo *non-aedificandi*.

O Acordo *non-aedificandi* possui um impacto social, político, indígena e geopolítico: na área social, porque no espaço delimitado de estudo há uma fronteira viva (dialogaremos sobre este termo no Capítulo 2); no político, encontramos o caso específico do ex-governador de Roraima, Neudo Campos, que segundo a mídia pode haver mudado de posição os marcos fronteiros e cuja solução está nas mãos da justiça brasileira; na área indígena, porque nesta fronteira localizam-se povos e terras indígenas; e, na área da geopolítica, porque os Estados nacionais têm o interesse vital de conservar sua soberania.

Todos os pontos mencionados configuram fundamentos de relevância que convidaram a fazer uma pesquisa atualizada do estado e situação das políticas fronteiriças entre o Brasil e a Venezuela, fazendo uma comparação, mas tendo como

---

<sup>15</sup> O estudante do mestrado em geografia (PPGGEO), Javier Caicedo, ajudou em um dos trabalhos de campo a fazer medições e pegar dados. Ele estava pegando dados sobre a erosão por causas antrópicas em Pacaraima, reciprocamente ajudamo-nos.

<sup>16</sup> Por exemplo, o caso da casa do ex-governador do estado de Roraima em Pacaraima, no limite fronteiro, que supostamente havia mudado os marcos fronteiros, há vários artigos na mídia escrita.

<sup>17</sup> Exemplo: Vasconcelos, I. D. S. **Famílias transnacionais na fronteira Brasil/Venezuela**. Boa Vista: Examãpaku, Revista Eletrônica de Ciências Sociais, História e Relações Internacionais. Vol. 3, Nº 2, 2010, p. 1-13. Disponível em: <<http://revista.ufrb.br/examapaku/article/view/1501/1090>> Acesso em 28 jul. 2016.

<sup>18</sup> Exemplo: SENHORAS, E. M.; TOLRINO, A. V. R. **Pacaraima: um olhar geográfico**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2011. 214 p.

<sup>19</sup> Exemplo: BURGARDT, V.H. V. **Embates políticos na fronteira setentrional do Brasil: a difícil digestão da Raposa Serra do Sol**. São Paulo: Paco Editorial, 2011, 212 p.

foco específico a situação do ANE nas cidades gêmeas de Pacaraima e Santa Elena de Uairén. Assim, para analisar a situação atual, sua efetividade, impacto na população local não-indígena e indígena, sua vigência, segundo os objetivos perseguidos com ele, avaliar sua repercussão sob novos elementos, como o crescimento populacional e a questão ecológica, com uma visão atualizada que visa contribuir com a produção acadêmica na área amazônica-guianesa, tornando-se, oxalá, em fonte de informação para ambos países, para o entendimento e conhecimento mútuo de suas fronteiras e, possivelmente, fonte útil de informação para a tomada de decisões sobre políticas públicas ou privadas.

É necessário que os dois países entendam-se da melhor maneira possível, para que as relações de fronteiras não tenham o foco na contenção, ocupação e defesa de um frente ao outro, mas que sigam caminhos de entendimento e cooperação. O ex-senador venezuelano Pedro Pablo Aguilar expressou que

*En nuestra frontera Sur hay un gran país, en proceso de transformarse en una gran potencia. Con ese gran país debemos mantener una relación clara, definida, coherente. Y esa relación no puede tener otro signo que la amistad, el entendimiento, la cooperación recíproca* (AGUILAR, 1981, p. 17).

Ele continua afirmando que

*Con Brasil es posible y conveniente una relación de amistad y cooperación porque el realismo político señala que entre ambos países no hay colisión de intereses. Al contrario, Venezuela y Brasil tienen intereses comunes y complementarios.* (AGUILAR, 1981, p. 17).

O entendimento e conhecimento entre si é fundamental para o desenvolvimento bilateral de uma relação fronteiriça saudável.

Portanto, como ficou mais do que evidente, o objetivo geral deste estudo é analisar a situação das políticas fronteiriças entre Brasil e Venezuela com foco na situação do Acordo *non-aedificandi* nas cidades gêmeas de Pacaraima (Roraima/BR) e Santa Elena de Uairén (Bolívar/VE). Para atingi-lo, a pesquisa é composta de quatro objetivos específicos, que correspondem aos capítulos da dissertação.

No primeiro capítulo, desenvolveu-se uma revisão literária sobre a “fronterología”, conceito possivelmente inovador que aborda o estudo sistemático do fenômeno fronteiriço como uma ciência, além dos conceitos de poder, território e geopolítica.

No segundo, buscou-se contextualizar com referentes históricos, a gênese e evolução das relações e fronteiras entre o Brasil e a Venezuela, desde o passado

colonial português – espanhol e a subsequente etapa da independência dos países sem dependência nem tutela europeia.

No terceiro capítulo, procurou-se descrever o estado atual das políticas de fronteiras entre o Brasil e a Venezuela, fazendo um estudo abrangente e amplo das políticas internas sobre as suas fronteiras, as políticas binacionais baseadas em acordos internacionais bilaterais e também de acordos multilaterais que tem incidência fronteiriça.

Finalmente, no quarto, identificou-se o grau de cumprimento dos objetivos perseguidos com o Acordo *non-aedificandi* na cidade de Pacaraima e na área adjacente a ele do território venezuelano descrevendo a dinâmica humana na zona.

A estrutura é baseada em quatro capítulos, seguindo uma sequência lógica dedutiva<sup>20</sup>, iniciando por marcos teóricos e finalizando em um trabalho de campo. O primeiro capítulo é teórico, intitulado “UMA VISÃO GERAL DO TERRITÓRIO, DO PODER, DA FRONTEIRA, DA “FRONTEROLOGIA” E DA GEOPOLÍTICA”, nele se estabeleceram os marcos teóricos de referência para a construção de nosso estudo. O segundo, é histórico, intitulado “UMA SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DO ASSUNTO FRONTEIRIÇO BRASIL – VENEZUELA”, busca-se abordar os referentes históricos das fronteiras entre o Brasil e a Venezuela. O terceiro, intitulado “ESTADO DAS POLÍTICAS FRONTEIRIÇAS BRASIL – VENEZUELA”, é direcionado a conhecer as políticas fronteiriças Brasil-Venezuela atuais. Por fim, o quarto capítulo, mais empírico do que os precedentes, intitula-se “O ACORDO *NON-AEDIFICANDI*”, centrado especificamente nesse acordo e no trabalho de campo que foi feito em Pacaraima, diante registro fotográficos e medições, que se coletaram para analisar e avaliar as construções e atividades humanas na adjacência dos marcos de fronteira.

---

<sup>20</sup> Nota de esclarecimento sobre a metodologia: apesar de que a *inspiração* da pesquisa pode ser catalogada como indutiva, com surgimento após de observar a situação na fronteira respeito ao Acordo *non aedificandi* no ano 2011, a *metodologia* que foi utilizada neste trabalho é a dedutiva.

**CAPÍTULO 1**  
**UMA VISÃO GERAL DO TERRITÓRIO, DO PODER, DA FRONTEIRA, DA**  
**“FRONTEROLOGIA” E DA GEOPOLÍTICA**

## UMA VISÃO GERAL DO TERRITÓRIO, DO PODER, DA FRONTEIRA, DA “FRONTEROLOGIA” E DA GEOPOLÍTICA

“Para entender el dilema del sistema frontera-límite en América Latina y el Tercer Mundo, a la luz del éxito del mismo sistema en el mundo industrializado, se recomienda una aproximación al estudio sistematizado.

Así se podrá construir el primer capítulo de la verdadera *fronterología*”

**KALDONE G. NWEIHED**, catedrático universitario venezolano, foi delegado da Venezuela na Convenção da ONU sobre o Direito do Mar e embaixador da Venezuela na Turquia (2003-2007).

No presente capítulo pretende-se estabelecer a fundamentação conceitual e teórica que foi utilizada recorrentemente em nosso trabalho, principalmente aquele referente ao fenômeno fronteiro. Para isso, será conveniente desenvolver teoricamente o conceito de fronteira por uma ótica técnica e multidisciplinar que permita explicar algo tão complexo, de limites imprecisos, que chegam a ser zonas de sinapses, outras de separação e outras inclusive de conflito.

Nessa ótica do fenômeno fronteiro será essencialmente relativo às relações internacionais entre os Estados-nação e a organização territorial dos países. Não pretendemos abordar fenômenos mais abstratos de outra índole, como fronteiras simbólicas, alheia aos interesses que se pretenderam alcançar, não relacionada com as zonas de encontro de soberania dos países.

Em primeiro lugar, apresentaremos as diferenças gerais entre os conceitos de terra e território e sua relação com o conceito de Estado-nação. Depois, o de espaço e poder onde cada país ou cada nação precisa de um espaço para a sua existência e influência e de como esse espaço joga e se debate com os espaços de outras nações.

Em segundo lugar, adentraremos-nos nos conceitos básicos de fronteira e limite, por vezes usados como sinônimos na linguagem coloquial e até formal, mas que tecnicamente apresenta diferenças conceituais básicas e importantes de se marcar. A partir disso, será feita uma aproximação ao conceito de “fronterologia”, entendido como estudo sistematizado no fenômeno fronteiro.

Finalmente, se falará da geopolítica e da geografia política, que ainda aparenta ser um jogo de palavras, mas possuem marcadas diferenças entre elas, às vezes até com sentidos contrários. Ambas são de grande importância para compreender o papel dos países, sua influência e poder e estabelecer seus interesses ou para estabelecer seus objetivos nacionais.

## 2.1 INTRODUÇÃO

O domínio territorial de um país, Estado, nação ou simples e genericamente de um grupo humano organizado apresenta um âmbito de ação finito, ou seja, possui alguns limites. Esses limites são caracterizados de diversas formas, às vezes pela presença humana de fato, outras, por condições geográficas determinantes como o mar, as montanhas, espaço sideral e outras pela presença de um grupo humano vizinho que encontra em algum lugar a confluência do domínio de um e do outro, para limitar ou, inclusive, para criar sobreposição de limites.

No caso da “zona de encontro” do domínio de dois grupos humanos que o limite pode estar acompanhado do fenômeno fronteiro, a fronteira, em um sentido estrito e diferenciador do limite, pode ser entendida como a interação humana adjacente ao limite, assim, o limite é lineal (unidimensional) enquanto que a fronteira é espacial (bi ou tridimensional), além de outros elementos diferenciadores entre eles que serão desenvolvidos neste capítulo.

Essa situação de encontro (e desencontro) de domínios territoriais entre os grupos humanos organizados vai ser estudada neste capítulo devido ao fato de que é o mais aproximado ao nosso objeto de estudo sobre a situação fronteira do Brasil e da Venezuela. Para nós, um desses “grupos humanos” é o Brasil e o outro a Venezuela, ambos com histórias coloniais do domínio europeu prévio, as quais se iniciaram a desenhar os limites que agora possuem ambos os países, acarretando em algumas modificações subsequentes e na interação fronteira.

Para o efeito, vamos a fazer uso de uma abordagem conceitual utilizando diversos autores sobre vários conceitos importantes como Estado, poder, espaço, paisagem, terra, território, fronteira, limite, fronterologia, geopolítica e geografia política. Cabe destacar que nossa intenção é mais dirigida ao formalizar e operacionalizar diretamente os conceitos que usamos neste trabalho em vez de aprofundar e debater muitas teorias sobre cada um deles, fazendo uso de um critério mais pragmático e objetivo em vez de um teórico-discursivo aprofundado.

A respeito aos autores utilizados para a construção deste referencial teórico-conceitual utilizamos Bielsa (1952) para conceituar sobre o Estado e seus componentes; Raffestin (1993) e Santos (1988) para conceituações sobre poder, espaço, paisagem, terra e território (além de definições de dicionários de língua portuguesa e espanhola);

Paúl (2006), Osorio (2012) e publicações do ministério de Relações Exteriores do Brasil para algumas definições técnicas sobre o território; e, Nweihed (2013) para uma aproximação à “fronterología” abrangendo nela os conceitos fronteira, limite, confim e linde. Este último autor será o mais recorrente de nosso estudo, seu trabalho aprofundado e de alta qualidade será um aporte para que o leitor de língua portuguesa tenha um encontro *sui generis* com parte de sua obra. Além disso, sendo este trabalho focado nas relações em fronteira Brasil-Venezuela, será valioso conhecer parte do pensamento venezuelano nessa área.

## 2.2 ESTADO, PODER, ESPAÇO, TERRA E TERRITÓRIO

Classicamente se considera que um Estado se compõe basicamente de território, população e governo, ou seja, esses três elementos se configuram como essenciais para a formação de um país: não há Estado sem território ou sem população ou sem governo. Sobre isso, Rafael Bielsa expõe que “Los elementos constitutivos esenciales del Estado son de dos órdenes: a) el pueblo y el territorio, elementos extrínsecos y visibles; b) el *imperium*, elemento ordenador y coactivo”<sup>21</sup> (BIELSA, 1952, p. 92).

Um Estado tem também um importante papel a desenvolver, não só internamente para conseguir a ordem da sociedade e estabelecer e alcançar objetivos nacionais, mas também no “concerto” internacional, ou seja, como é a sua relação com outros Estados (amistosa, neutra ou conflitiva) e daí deriva a importante noção do poder dos Estados.

Na concepção de Claude Raffestin, o poder pode ser entendido de duas maneiras, conforme se escreva “em maiúsculas ou minúsculas”:

[...][O poder] Marcado por uma maiúscula, resume a história de nossa de equiparação com um “conjunto de instituições e de aparelhos que garantem a sujeição dos cidadãos a um Estado determinado”. ... O Poder com uma letra maiúscula postula, “como dados iniciais, a soberania do Estado, a forma da unidade global de uma dominação; essas não são mais que formas terminais” (RAFFESTIN, 1993, p. 51)

Em nosso caso, utilizaremos predominantemente o conceito “em maiúsculas” de Raffestin (1993), por se tratar do exercício principalmente da soberania dos Estados nacionais, porém, com pouca ênfase na questão da dominação.

---

<sup>21</sup> Grifo nosso.

Na concepção de Claude Raffestin, o espaço é anterior ao território, sendo o território uma questão político-administrativa. Raffestin, concebe o espaço como um ente abstrato que é sujeito à territorialização. Diz que:

“o território se apoia no espaço, mas não é o espaço” continua relacionando às relações e ao poder “É uma produção a partir do espaço. Ora, uma produção por causa de todas as relações que envolve, se inscreve em um campo de poder”, sentença (RAFFESTIN, 1993, p. 145).

Para Milton Santos, o espaço é um conjunto de relações de objetos e a ação do homem:

O espaço seria um conjunto de objetos e de relações que se realizam sobre estes objetos; não entre estes especificamente, mas para as quais eles servem de intermediários. Os objetos ajudam a concretizar uma série de relações. O espaço é resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço, intermediados pelos objetos, naturais e artificiais (SANTOS, 1988, p. 25).

Também, de forma análoga à afirmação de Raffestin sobre a diferenciação espaço-território, Santos concebe que espaço também não é paisagem. A paisagem para ele tem as seguintes características: “Tudo aquilo que nós vemos, o que nossa visão alcança, é a paisagem.” Continua afirmando que “Esta pode ser definida como o domínio do visível, aquilo que a vista abarca. Não é formada apenas de volumes, mas também de cores, movimentos, odores, sons etc.” (SANTOS, 1988, p. 25). O autor complementa fazendo uma comparação direta o respeito do espaço, com a seguinte afirmação:

A paisagem é diferente do espaço. A primeira é a materialização de um instante da sociedade. Seria, numa comparação ousada, a realidade de homens fixos, parados como numa fotografia. O espaço resulta do casamento da sociedade com a paisagem. O espaço contém o movimento. Por isso, paisagem e espaço são um par dialético. Complementam-se e se opõem (SANTOS, 1988, p. 25).

Em palavras mais resumidas, a paisagem é uma fotografia do momento, é estático, enquanto o espaço tem movimento, é dinâmico, é como um filme do comportamento dos homens com os objetos num plano bi ou tridimensional. Para nossos fins, é importante a concepção de “paisagem fronteira” (fotografia de um momento) em específico para nosso trabalho de campo que consiste em fazer uma fotografia do momento, mas dessa fotografia prosseguimos à interpretação dos “espaços fronteiriços” (dinâmicos) após análise da produção e do material documental.

A respeito da concepção de território, é oportuno diferenciar terra de território. Segundo o dicionário de língua portuguesa Priberam, em sua 6ª edição, a terra é

“Povoação; localidade; pátria”. Para o dicionário de língua espanhola da Real Academia Espanhola (RAE), em sua 6ª edição, é “Nación, región o lugar en que se ha nacido.” e, na 7ª edição, “País, región.”.

Segundo os mesmos dicionários encontramos que o território é:

Quadro 1 - Definições de dicionários da palavra território

Definição em português do Dicionário Priberam	Definição em espanhol do Dicionario de la Real Academia Española (DRAE)
<p><b>território</b> substantivo masculino 1. Área dependente de uma nação, província ou localidade. 2. Termo. 3. Jurisdição.</p>	<p><b>territorio</b> Del lat. territorium. 1. m. Porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc. 2. m. terreno (ll campo o esfera de acción). 3. m. Circuito o término que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función análoga.</p>

Fonte: Elaboração própria

Vemos que há uma sutil, mas importante diferenciação que consiste em dizer que a terra é um conceito mais abstrato de limites indefinidos e, pelo menos inicialmente, com um fator humano individual ou social presente. Enquanto que o território se refere a uma concepção mais jurídica e oficial do que a terra. Por esse motivo é que existem terras de nações que carecem de reconhecimento oficial de territórios políticos dessas nações.

Não obstante, é difícil afirmar se o território pode constituir em si mesmo o reconhecimento jurídico de uma terra (como *terra indígena* que passa a ter o status de *território indígena*), pensamos que às vezes, sim, mas o conceito jurídico pode ser mais abrangente, como consideraremos nesta pesquisa, que o território pode abranger terra, mar, oceanos, subsolo, ar ou espaço. Em contraposição, nem toda “terra” precisaria de reconhecimento jurídico, a “terra da diversão”, “a terra do Carnaval” ou “a terra do joropo” está longe de uma definição de limites precisos e jurídicos.

Mas, o que é o território de um país? Ou mais especificamente, qual é o território político de um Estado soberano? Para Marco A. Osorio Ch. (2012), o “territorio político es un área donde el Estado ejerce eficazmente su jurisdicción, vale decir, un espacio geográfico donde el derecho interno o nacional ostenta una esfera territorial de validez”. Segundo o próprio Osorio (ídem), parafraseando Kelsen, “não

se trata da tierra ni de un espacio de tierra, mas una área determinada pelo derecho internacional” (OSORIO, 2012, p. 31). Então, encontramos uma definição intrinsecamente jurídica que é acompanhada do direito internacional, que tacitamente inclui ao concerto a outras nações, onde reciprocamente se reconheceriam. Também exhibe um aspecto muito importante, referindo-se com maior especificidade ao fato de que não é a terra ou um pedaço dela, mas uma área específica, essa “área” abre as possibilidades de considerar o território e não somente a terra.

Entendendo que o território pode ser definido como uma área, esta não só abrange a terra, as novas concepções, em especial a partir do século XX, produto da necessidade da humanidade de controlar e explorar não apenas a terra, obrigariam-se a incluir também a água, o céu, o subsolo e o espaço dentro do “território” de um país. Assim em 1967, por exemplo, iniciaram-se as reuniões no âmbito da ONU para criar um acordo global para os oceanos, assinado, finalmente em 1982, na “Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar” na Jamaica (ONU, 1984, p. iv). Portanto, foi ratificada neste marco normativo a possibilidade de se falar de “território aquático”, “território aéreo” ou “território espacial” sem contradição nem redundância ao “território terrestre”.

Segundo Osorio, pode-se falar de várias categorias de território político, dentre as quais: principais, que são de características geofísicas presentes no espaço e onde o Estado exerce a sua soberania plena (ex. no território terrestre) ou parcialmente (ex. nas 200 milhas de Zona Económica Exclusiva do território aquático); e, as categorias acessórias que constituem uma abstração jurídica para as naves, aeronaves e sedes diplomáticas, onde juridicamente se exerce a jurisdição do Estado, mas não pode ser considerado em senso estrito parte de seu território político o ter exercícios de soberania em outros Estados ou em águas internacionais. O quadro, a seguir, esquematiza as categorias de território político segundo esse autor:

Quadro 2 - Categorias de território político segundo Osorio

Essenciais	Incidentais
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Território Terrestre</li> <li>• Aguas Interiores</li> <li>• Mar Territorial</li> <li>• Zona Contigua</li> <li>• Plataforma Continental</li> <li>• Zona Económica Exclusiva</li> <li>• Espaço Aéreo</li> <li>• Espaço Exterior ou Ultraterrestre</li> <li>• Órbita Geoestacionária</li> <li>• Espectro Eletromagnético</li> <li>• Cabos Submarinos e o leito de sua instalação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naves e Aeronaves</li> <li>• Sedes Diplomáticas e Consulares</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Osorio (2012, p. 32-42)

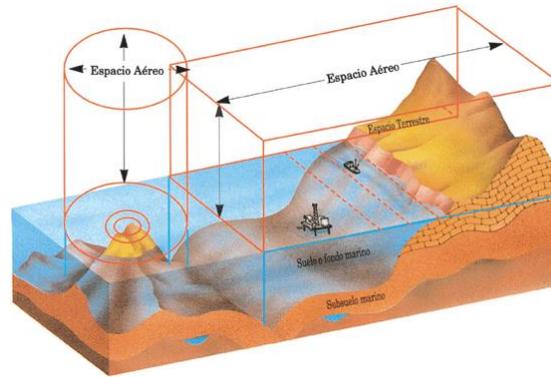
A presente pesquisa não se irá aprofundar nas categorias descritas no quadro, apenas destacamos as seguintes indicações da Figura 1 e da Figura 2, a seguir, em referência ao espaço aéreo e às áreas marinhas e submarinas onde os Estados exercem soberania total ou parcial:

Figura 1 - Áreas marinhas e submarinas



Fonte: UNIVERSIDAD DE CARTAGENA. s/d.

Figura 2 - Espaço aéreo



Fonte: YO CONTROLLO EL COTARRO, 2011.

Para Santos (1988), a noção prescrita acima do território é uma visão moderna, uma noção política-jurídica derivada da “conquista do mundo, desde o Estado Moderno e o Século das Luzes à era da valorização dos recursos chamados naturais” onde o território está subordinado ao Estado-Nação (SANTOS, 1988, p. 15-16). Porém, em uma visão pós-moderna (mais relativista), o “Estado-Territorial” estaria mudando a um “Estado – Transnacionalizado” onde o território *estatizado* passa a ser um território *transnacionalizado*, isto significaria que novas sinergias estão se criando, especialmente desde aquilo que ele chama horizontalidades e verticalidades.

As horizontalidades são a que nos interessam preferencialmente, pois são as que aconteceria na lógica fronteira, as define como “domínios da contiguidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial”, enquanto que a verticalidade seria para “pontos distantes uns de outro, ligados por todas as formas de processos sociais”.

Pensamos que ambas as lógicas têm validade, ainda na atualidade, dentro dos estudos de fronteira (fronterologia). A lógica moderna do território estaria presente especialmente nos atos do governo de um país, como em segurança e defesa, planos de desenvolvimento ou atos de direito internacional com outros países que tem incidência no âmbito fronteiro; a lógica pós-moderna ajudaria a compreender a fronteira como zona de sinapses e contato, ou seja, como é a dinâmica humana (deslocamentos, migrações, comércio, sociabilização, etc.) especialmente em um contexto de integração, mundialização e globalização.

### 2.3 A FRONTEIRA E O LIMITE

A fronteira e o limite são termos complementares (podem também ser considerados como “interdependentes”), eles estão presentes nas zonas de encontro e contato territorial no domínio de dois Estados<sup>22</sup>, estabelecendo onde se inicia cada um deles (no sentido originário da palavra) ou, em sentido contrário, até onde eles chegam (no sentido posterior, presente nas fronteiras na Amazônia-guianesa), podendo estar ou não presente a interação humana nessa área.

A distinção entre os dois termos é matéria de discussão ou de esclarecimento de como deve ser utilizado em cada contexto específico. Assim, encontramos que em sentido popular se utiliza fronteira como sinônimo de limite, às vezes, também, no âmbito formal onde não seja necessário um grande esclarecimento, mas em sentido técnico apresentam grandes diferenças conceituais de origem.

Para iniciar esta abordagem é oportuno apresentar as definições dos dicionários, nos quais se evidencia a admissão dos termos tanto com significados diferentes, em uma acepção, quanto sinônimos, em outra. No Quadro 3, a seguir, pode-se comparar as definições e acepções para fronteira e limite, do dicionário da língua portuguesa Priberam e do dicionário da língua espanhola da Real Academia Espanhola:

Quadro 3 - Definições de dicionário de fronteira e limite

Definição em português do Dicionário Priberam	Definição em espanhol do Dicionario de la Real Academia Española (DRAE)
<p><b>fronteira</b>   <i>s. f.</i> fem. sing. de fronteiro</p> <p><b>fronteira</b> <i>substantivo feminino</i> 1. Zona de território imediata à raia que separa duas nações. 2. Linha divisória; raia; confins.</p>	<p><b>frontero, ra</b> De <i>fronte</i> y <i>-ero</i>.</p> <p>1. adj. Puesto y colocado enfrente. 2. m. frentero. 3. m. Caudillo o jefe militar que mandaba la frontera. 4. f. Confín de un Estado. 5. f. límite. U. m. en pl. <i>Su codicia no tiene fronteras</i>. 6. f. frontis (ll fachada). 7. f. Cada una de las fajas o fuerzas que se ponen en el serón por la parte de abajo para su mayor firmeza. 8. f. <i>Arq.</i> Tablero fortificado con barrotes que sirve para sostener los tapiales que forman el molde de la tapia cuando se llega con ella a las esquinas o vanos.</p>

<sup>22</sup> Ainda os termos de fronteira e limite podem ser utilizados em outros contextos (fronteira do pensamento, fronteira simbólicas, etc.) nós vamos ao focar no sentido dos limites dos Estados.

<p><b>limite</b> (latim <i>limes</i>, <i>-itis</i>, caminho, raia, fronteira, atalho) <i>substantivo masculino</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Linha que separa superfícies ou terrenos contíguos (Mais usado no plural.) = ESTREMA, FRONTEIRA, RAIÁ</li> <li>2. Momento ou espaço que corresponde ao fim ou ao começo de algo. = CONFIM, EXTREMO</li> <li>3. Termo, meta.</li> <li>4. [Matemática] Quantidade fixa de que uma variável se aproxima indefinidamente sem nunca a alcançar. <i>adjetivo de dois gêneros e de dois números</i></li> <li>5. Que atingiu um ponto máximo ou extremo (ex.: data limite, valor limite). [Como .adjetivo, pode ser ligado por hífen ao substantivo que qualifica (ex.: ponto-limite).]</li> </ol>	<p><b>límite</b> Del lat. <i>limes</i>, <i>-ĭtis</i>.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. m. Línea real o imaginaria que separa dos terrenos, dos países, dos territorios.</li> <li>2. m. Fin, término. U. en aposición en casos como dimensiones límite, situación límite.</li> <li>3. m. Extremo a que llega un determinado tiempo. <i>El límite de este plazo es inamovible.</i></li> <li>4. m. Extremo que pueden alcanzar lo físico y lo anímico. <i>Llegó al límite de sus fuerzas.</i></li> <li>5. m. <i>Mat.</i> En una secuencia infinita de magnitudes, magnitud fija a la que se aproximan cada vez más los términos de la secuencia. Así, la secuencia de los números <math>2n/(n+1)</math>, siendo n la serie de los números naturales, tiene como límite el número 2.</li> </ol>
---	--

Fonte: Elaboração própria.

Na definição de fronteira do dicionário Priberam, na primeira acepção, é concedida a qualidade de área adjacente ao limite de dois Estados, na segunda acepção é utilizada o sentido de limite. No dicionário da RAE, a acepção 4 (quatro), admite a fronteira como “confim” e, na acepção 5 (cinco), como “limite”. A palavra “confim” pode ser abrangente e adequada para substituir tanto a fronteira quanto a limite, mas é “imprecisamente precisa”, como alternativa para evitar confusões entre fronteira e limite, segundo afirma Nweihed (2013, p.43).

O dicionário *online* Wordreference, em espanhol, define o termo “confín” como “1. Último término a que alcanza la vista” e como “2. Frontera o límite que divide los territorios”<sup>23</sup>. No dicionário português Priberam, aparentemente são sinônimos apenas de limite (a linha que divide), mas não de fronteira (entendida como área imediata ao limite): “confim (adjetivo de dois gêneros) 1. Confinante”, continua como palavra em plural “confins (substantivo masculino plural) 2. Extremo; limites. 3. Linha divisória de terrenos ou territórios. 4. [Figurado] Lugares mais remotos”<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> “confín” in Wordreference [em linha]. Disponível em <http://www.wordreference.com/definicion/confin> [consultado em 23-02-2018].

<sup>24</sup> “confim”, in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013. Disponível em <http://www.priberam.pt/dlpo/confim> [consultado em 23-02-2018].

Todavia, Nweihed (2013) contempla que se entra em jogo a palavra “linde”, definido pelo dicionário em português como “(do) latim *limes*, *-itis*, limite, fronteira, caminho, atalho, via substantivo masculino. 1. Linha que delimita ou separa algo. = ESTREMA, LIMITE, RAIÁ. 2. Marco, padrão.”<sup>25</sup>, e pelo dicionário em espanhol como “Límite, término o fin de algo.”<sup>26</sup>. Diante disso, o linde pode ser entendido como sinônimo de limite enquanto que o confim de fronteira.

É oportuno fazer um apontamento adicional do termo “confim”, pois além de ser uma saída “fácil” ou, melhor dito, apropriada em substituição indistinta de fronteira e limite, é também o termo mais satisfatório para se referir à “ruptura terra-água” sem incorrer em usos indevidos, criticáveis ou insatisfatórios de fronteira e limite. Nweihed (2013), reflete sobre essas zonas de adjacências terra-água presente nos litorais, rios e lagos, definindo-as como “zonas de transição” que distanciam-se do entendimento de uma fronteira ou um limite, pelo contrário, os países têm espaços soberanos e/ou jurisdicionais na frente da sua costa aquática (em rios, mares, oceanos ou lagos) (conforme Figura 1) que faz sumamente inapropriado o uso da dualidade fronteira-limite. Esse autor acha adequado denominá-los como “confim marítimo”, “confim fluvial” e “confim lacustre” que não compromete tecnicamente às palavras ou aos espaços soberanos dos Estados, como pode acontecer com fronteira e limite (ibidem, p. 54-57).

Ainda conforme Nweihed (2013), o autor relata em seu livro sobre os termos fronteira e limite (além de confim e linde), seus equivalentes e dificuldades em língua inglesa, italiana, francesa, china, alemã, russa, árabe e turca, não mencionando sobre a língua portuguesa (ibidem, p. 42-44). Não obstante, a semelhança do português e do espanhol parecem solucionar formidavelmente a situação ao ter todos eles, a nosso entender, equivalentes praticamente exatos: *frontera-fronteira*, *límite-limite*, *confín-confim* e *linde-linde*.<sup>27</sup>

Voltando à comparativa inicial, é preciso, ainda, abordar o termo “limite”. Conforme comparece no dicionário, este termo se faz evidente ser ele só uma linha que divide, não sendo admitido entendê-lo como fronteira, mas à fronteira, sim, foi

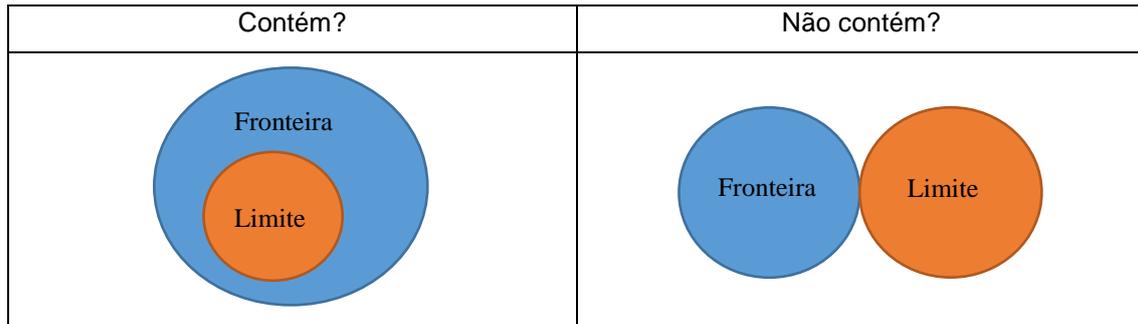
<sup>25</sup> "linde", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013. Disponível em <https://www.priberam.pt/dlpo/linde> [consultado em 23-02-2018].

<sup>26</sup> "linde" in Wordreference [em linha]. Disponível em <http://www.wordreference.com/definicion/linde> [consultado em 23-02-2018].

<sup>27</sup> Nweihed faz também uma menção aos termos em espanhol “*lindero*” e “*término*”, utilizados como sinônimos de fronteira e limite, respetivamente, pelo ilustre don Adrés Bello na sua obra “*Principios de derecho de gentes*” (1832).

admitida (habitualmente em sentido lato, não estrito) ser usada com a noção de limite. Então, vale perguntarmos: será que a fronteira contém o limite ou são concepções diferenciadas? Para ilustrar esta pergunta, apresentamos um diagrama de Venn no Quadro 4, a seguir:

Quadro 4 - A fronteira contém ao limite?



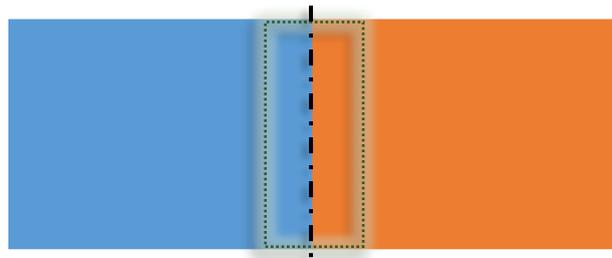
Fonte: elaboração própria.

Tal aprofundamento teórico é alheio a nossos fins. Sem dúvida ambos termos estão inter-relacionados (para Nweihed são duas caras da mesma moeda (2013, p.75)), mas é difícil afirmar categoricamente estar presente na concepção de fronteira ou limite ou, ainda, se ele é, ao contrário, complementar a ela. Além disso, é importante clarificar que não necessariamente um termo gera o outro sequencialmente, nem que há “dependência” em forma estrita. Em alguns casos, a fronteira está antes da oficialização do limite jurídico exato e outras depois da criação do limite jurídico “chega a fronteira” (se cria uma interação humana antes inexistente ou o limite divide assentamentos humanos prévios que passaram a jogar dentro da realidade fronteiriça de dois Estados). No momento, esta dúvida ficará sem resposta, apenas nos interessa operacionalizar um léxico convencional sobre os alcances, usos e contextos do binômio fronteira-limite.

Avançando em definições mais amplas das oferecidas pelos dicionários, encontramos que a fronteira é “o produto imediato e necessário da vizinhança” (NWEIHED, 2013, p.37). Ou seja, é aquela zona de encontro na qual o domínio e a soberania de dois ou mais Estados se encontram, mas os pontos exatos onde isso acontece será o limite, quer dizer, uma linha que estabelece o fim geográfico e jurídico do domínio de cada um deles. A partir disso, deduzimos que, inicialmente, a fronteira tem características espaciais (é uma zona ou uma área) enquanto que o limite é lineal. A fronteira é uma área imediata e adjacente ou limite, ainda que o limite não esteja

bem definido. Não obstante, são mais as características diferenciadoras que tem cada uma delas. Na Figura 3 pode-se apreciar uma ilustração didática para visualizar o limite versus a fronteira:

Figura 3 - Fronteira e limite entre dois Estados



Legenda:



Fonte: elaboração própria.

Outro elemento importante, é que o limite é exato, mas a fronteira torna-se imprecisa no aspecto espacial. Quer dizer, é difícil estabelecer os pontos externos específicos nos quais a fronteira deixa de sê-lo. Quanto ao limite, ele é lineal, estabelecido por atos jurídicos até onde chega o âmbito de ação de um Estado e onde inicia o outro, ele busca ser definido com o maior detalhe na geografia física; a “fronteira” confere características sociais, ou seja, refere-se à interação humana de ambos lados do limite, seja fixa, de transição ou esporádica:

El concepto de frontera suele usarse habitualmente como sinónimo de límite. Desde el punto de vista estrictamente técnico, existen diferencias entre ambos, pues la idea de límites responde a una noción lineal, en cambio la de frontera, a una noción espacial que involucra, por tanto, no solo el límite sino también a toda la zona delimitada por este (BRICEÑO-MONZILLO, 1982, p. 130).

Sendo os limites estabelecidos pelos Estados através de instrumentos jurídicos internacionais, eles se apoiam em características naturais (rios, montanhas, costas, lagos, etc.), artificiais (coordenadas, linhas de meridianos e paralelos, retas geodésicas, etc.) e de outro tipo que seja aceitável segundo as características especiais a abordar, para oficializar o limite do território.

O Quadro 5 esquematiza a fonte jurídica no limite:

Quadro 5 - Fonte jurídica do limite

Origem	Instrumento
Por acordo entre as partes interessadas	Tratado ou acordo internacional.
Por atuação de um terceiro	Laudo arbitral, sentença internacional, etc.
Por consenso internacional	Espaços sujeitos à legislação internacional ou ao acordo internacional, como os marítimos, marinhos e submarinos, assim como a Antártida.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Rey Balmaceda *apud* NWEIHED (2013, p. 89)

No mesmo sentido, Lia Osorio Machado (1998) também entende, ainda, que os termos fronteira e limite são entendidos como sinônimos, apresentam diferenças “essenciais” que “escapam ao senso comum”:

A palavra fronteira implica, historicamente, aquilo que sua etimologia sugere -- o que está na frente... Nasceu como um fenômeno da vida social espontânea, indicando a margem do mundo habitado... Na realidade, o sentido de fronteira era não de fim mas do começo do Estado, o lugar para onde ele tendia a se expandir... A palavra limite, de origem latina, foi criada para designar o fim daquilo que mantém coesa uma unidade político-territorial, ou seja, sua ligação interna. Essa conotação política foi reforçada pelo moderno conceito de Estado, onde a soberania corresponde a um processo absoluto de territorialização (MACHADO, 1998, p. 42).

Contrastando essas diferenças chamadas “essenciais” por ela, nos diz que de uma maneira clara, concisa e sintética o contraste do binômio dicotômico fronteira-limite:

As diferenças são essenciais. A fronteira está orientada “para fora” (forças centrífugas), enquanto os limites estão orientados “para dentro” (forças centrípetas). Enquanto a fronteira é considerada uma fonte de perigo ou ameaça porque pode desenvolver interesses distintos aos do governo central, o limite jurídico do Estado é criado e mantido pelo governo central, não tendo vida própria e nem mesmo existência material, é um polígono. O chamado “marco de fronteira” é na verdade um símbolo visível do limite. Visto desta forma, o limite não está ligado a presença de gente, sendo uma abstração, generalizada na lei nacional, sujeita às leis internacionais, mas distante, freqüentemente, dos desejos e aspirações dos habitantes da fronteira. Por isso mesmo, a fronteira é objeto permanente da preocupação dos estados no sentido de controle e vinculação. Por outro lado, enquanto a fronteira pode ser um fator de integração, na medida que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas, o limite é um fator de separação, pois separa unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais (MACHADO, 1998, p. 42).

Kaldone Nweihed (2013) expõe 11 (onze) critérios técnicos operacionalizados da diferenciação entre fronteira e limite, segundo a sua natureza, manifestação,

origem, expressão, tropismo, função, extensão, sentido, estabilidade, Lei de Toynbee e da Lei da relatividade fronteira-recursos. No Quadro 6, a seguir, pode-se apreciar essas características:

Quadro 6 - Diferenças entre fronteira e limite, segundo 11 (onze) critérios operacionalizados de Kaldone Nweihed.

<b>Criterio</b>	<b>Frontera</b>	<b>Límite</b>
<b>Naturaleza</b>	Espacio territorial físico, de anchura variable	Ente jurídico abstracto (de origen político) visualizado en forma lineal
<b>Manifestación</b>	A través de la convergencia de actores humanos procedente a ambos lados del límite	A través de rasgos naturales de apoyo o, en su defecto, hitos artificiales demarcadores.
<b>Origen</b>	La gradual transición de un ambiente a otro, sea social, cultural, económico o político.	Convenios, tratados, sentencias judiciales, laudos arbitrales o acuerdos de armisticio destinados a la formalización.
<b>Expresión</b>	Espacial de movimiento o acción, presente o potencial (no necesariamente a favor de un estado “agresivo” en detrimento de otro “pasivo”, sino probablemente recíproca y mutuamente beneficiosa o perjudicial, según sea el caso)	Jurídica de separación, de estabilidad e igualdad isonómica entre dos estados soberanos adyacentes en el espacio. También separa el territorio del Estado en un territorio sin dueño o de alta mar.
<b>Tropismo</b>	Su movimiento es centrífugo con relación a los centros nacionales de cada Estado, y “limotrópico” (el movimiento hacia el <i>limes</i> <sup>28</sup> ).	Su influencia es centrípeta en relación con los centros nacionales de cada Estado. Su tendencia es precisamente controlar el “limotropismo”
<b>Función</b>	Es un factor potencialmente integrador, que se puede regular –a través del límite– para que la integración sea completa, controlada o nula.	Es un factor potencialmente separador, que se puede regular –a través de la política fronteriza– para que integre completamente o parcialmente, o para que separe.
<b>Extensión</b>	Su efecto ambiental se extiende horizontalmente, de lado y lado, hasta perderse a una distancia variable del límite.	Su efecto jurídico se extiende verticalmente tanto hacia el subsuelo como hacia el espacio aéreo y sideral.
<b>Sentido</b>	Tiende a crear un “modus vivendi” común, con elementos de ambos lados y distintos a la vez, de los respectivos centros. Su sentido es vital.	Tiende a crear un “modus operandi” binacional y paralelamente complementario, pero no integrado. Su sentido es formal.

<sup>28</sup> *Limes*: limite em latim

<b>Estabilidad</b>	Relativa. Varía según una serie de factores coyunturales.	Destinado a ser definitivo. Su modificación impone una serie de acciones políticas y/o jurídicas.
<b>La ley de Toynbee</b>	Cuando la frontera deja de tener movimiento, el tiempo obrará a favor de la sociedad más avanzada.	Con la profundización de la separación a través del límite se puede demorar u ocultar los efectos de la ley de Toynbee pero no anularlos.
<b>La ley de la Relatividad frontera-recursos</b>	Al escasear los recursos dentro de un Estado, su frontera tiende a hincharse; al abundar los recursos, la frontera tiende a contraerse.	Al hincharse la frontera (recursos escasos), el límite se ablanda, es devaluado; al contraerse la frontera (recursos abundantes), el límite se endurece; es revalorizado.

Fonte: NWEIHED, 2013, p. 40-41

Sobre a origem etimológica da palavra “fronteira”, ela provém do latim frons ou a frente dos barcos romanos que buscavam a *civitas* máxima anunciando o movimento e avance do *imperieum mundi*. Longe da concepção dos países pós-coloniais americanos formados desde a costa ao interior onde a fronteira era visualizada como pátio traseiro, esquecido e selvagem da sua geografia, a origem do termo é referida “à frente” não “atrás (NWEIHED, 2013, p.42).

Sobre o termo limite, esse também é originário do latim (como já se viu nos conceitos dos dicionários) derivado do *limes*, nos seguintes termos:

Límite, en cambio, deriva de limes, el borde despojado de vegetación que circundaba terrenos particulares en derecho civil y, posteriormente, la línea doble –militar e aduanera- que de ofensiva pasaría con el transcurrir del tiempo en defensiva, a lo largo de los confines del Imperio romano, teniendo su máxima expresión en el territorio “blando” entre el Rin y el Danubio. (NWEIHED, 2013, p.42).

Uma vez superada definição e conceituação de fronteira e limite, vamos continuar com uma abordagem geral de alguns dos tipos de fronteira. A fronteira assume “sobrenomes” segundo as classificações que o intelecto dos estudiosos construiu. Para esquematizar de uma forma sucinta alguns destes tipos de fronteiras apresentamos o Quadro 7:

Quadro 7 - Algumas classificações da fronteira.

Clasificación de la frontera	Subtipos o características
<b>Geográfica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terrestre</li> <li>• Marítima</li> <li>• Anfibia</li> </ul>
<b>Sustantiva</b> (Frontera natural, física o artificia en contraposición de la artificial o convencional)	Natural (vs. Artificial) <sup>29</sup> Orilla del mar, cadena de montañas, un río*, un lago. *Costa seca / <i>thalwed</i> / línea media
<b>Socioeconómica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viva / Muerta (también viva/latente, viva/dormida, caliente/fría, estática/dinámica, poblada/despoblada, activa/pasiva)<sup>30</sup></li> <li>• Como zona de separación / integración</li> <li>• Centrífuga / Centrípeto</li> <li>• Integración / Separación</li> </ul>
<b>Estratégica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selectiva Categorización de las diversas fronteras de un país – primera categoría, segunda categoría...- según los intereses estratégicos perseguidos en un período de tiempo específico.</li> <li>• Relacional (según el tipo de relación que se tenga con el Estado vecino) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ De convergencia (amistosas)</li> <li>○ De divergencia (conflictivas)</li> <li>○ Neutras</li> </ul> </li> <li>• Ambiental (frontera interior) “Frontera por asimilación” o “naturalización” responde a obras en el interior del país de carácter estratégico o vital para la seguridad nacional o sectorial: hidráulicas, nucleares, petroquímicas, eléctricas, petroleras, industriales, agrícolas, urbanas, etc.</li> <li>• Anticipativa En términos siempre relativos y solo como marco de referencia, no solo visualiza su propia frontera sino que abarca la de sus aliados, especialmente en época de conflagración: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Perifrontera: Estados aliados adyacentes de la gran potencia.</li> <li>○ Metafrontera: enclave de un estado no-aliado en la perifrontera de la gran potencia.</li> <li>○ Transfrontera (también “Tercera Frontera”): Estado aliado alejado pero dentro del mismo continente o área geopolítica inmediata de la gran potencia.</li> <li>○ Supertransfrontera: Estado aliado separado del continente o fuera del área geopolítica inmediata de la gran potencia.</li> </ul> </li> </ul>
<b>De geopolítica tradicional</b> (Visión nacionalista o europea carente de	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación y estabilidad <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Esbozadas: límite generado en una negociación diplomática</li> </ul> </li> </ul>

<sup>29</sup> Para Nweihed, a dicotomia artificial-natural no sentido estrito não é aplicável ao limite, uma vez que decorre de uma natureza jurídica que a torna essencialmente artificial, apesar de este limite se basear em características geográficas naturais ou, pelo contrário, em convencionalismos artificiais do engenho humano como as linhas geométricas, astronômicas ou geodésicas de natureza virtual.

<sup>30</sup> Nweihed faz a necessária aclamatória de que uma mesma fronteira pode ser viva para alguns aspectos ou morta para outros, assim, a fronteira na Amazônia pode ser “morta” para a Civilização Ocidental, mas viva para os povos indígenas e a ecologia.

<p>universalidad como disciplina)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Vivas (también “de acumulación”): conflictiva y dinámica</li> <li>○ Muertas: convergente y estable (en esta clasificación, puede o no tener habitación humana)</li> <li>○ En formación: núcleos geohistóricos activos</li> <li>○ Estables: fijadas luego de un largo proceso de sedimentación</li> <li>○ Regresivas (también “relictas”): que una vez fueron y ya no son.</li> <li>• Ubicación <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Respecto a la metrópoli <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Próximas: del Estado metropolitano</li> <li>▪ Lejanas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• De dependencia directa: colonias</li> <li>• De dependencia indirecta: dominios, mandatos y protectorados</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>○ Ubicación propia <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Terrestres</li> <li>▪ Marítimas</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• Aspectos culturales, políticos e históricos (fronteras geohistóricas)  Frontera geohistórica o de civilización (también “cultural”, “ideológica”, “vital” o “humanas”)<sup>31</sup>: mundo inglés, francés, hispánico, portugués, holandés, etc.</li> </ul>
<p><b>De geopolítica moderna</b></p>	<p>Aspecto funcional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Transición (también “frontera blanda” o “transitiva): integración económica, cultural o administrativa</li> <li>○ Separadoras (también “frontera dura”), de defensa: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Militar</li> <li>▪ Ideológica</li> <li>▪ Económica</li> <li>▪ Social</li> <li>▪ Cultural</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>De grupos</b></p>	<p>La que puede existir entre bloques basados en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Afinidad nacional o étnica</li> <li>○ Unidad de civilización (esencialmente cultural y lingüística)</li> <li>○ Sistema económico (capitalismo/socialismo)</li> <li>○ Sistema ideológico</li> </ul>
<p><b>Sobre política de fronteras</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecológica</li> <li>• Indígena</li> <li>• Homogénea</li> <li>• Compleja</li> <li>• Violada</li> </ul>

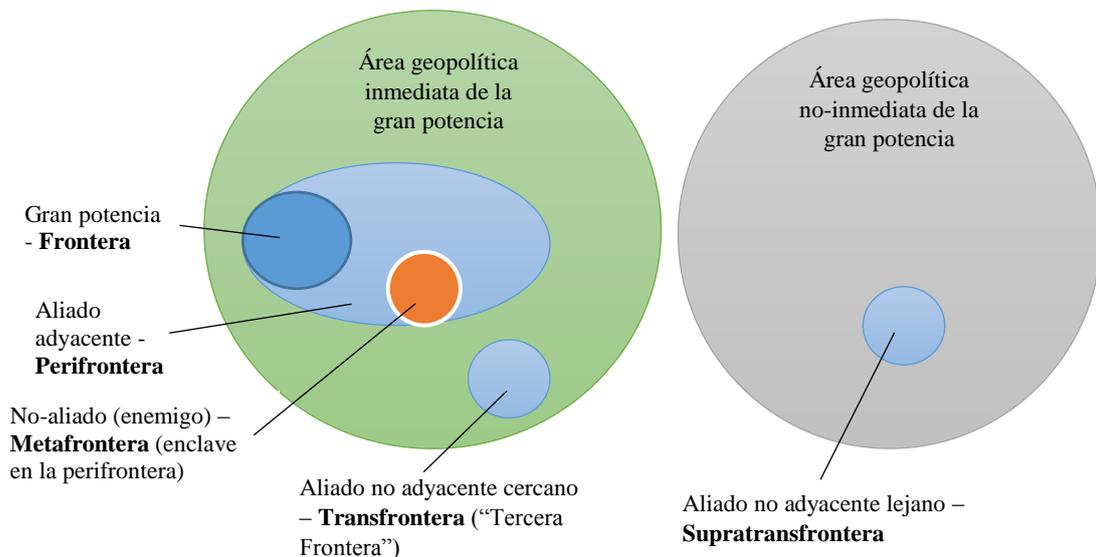
Fonte: Elaboração própria. Baseada em NWEIHED (2013, p. 47-75)

Para uma maior compreensão da “fronteira estratégica antecipativa”, na Figura 4 ilustramos graficamente a “*peri*-fronteira”, “*meta*-fronteira”, “*trans*-fronteira” e a “*supra-trans*-fronteira”. Estas são considerações apenas relativas e não devem se

<sup>31</sup> Talvez também se admita “fronteira idiomática”

considerar como tutela ou perda da soberania dos aliados por sobre a “grande potência”:

Figura 4 - Ilustração didática da “fronteira estratégica antecipativa”



Fonte: Elaboração própria. Baseada em NWEIHED (2013, p. 66-67)

Da análise da “transfronteira”<sup>32</sup> entendida também como “terceira fronteira”, nós consideramos que pode haver também uma equivalência para as outras fronteiras antecipadas, como exposto a seguir:

1. Fronteira (própria) ou “Primeira fronteira”
2. Perifronteira ou “Segunda fronteira”
3. Transfronteira ou “Terça fronteira”
4. Supratransfronteira ou “Quarta fronteira”

<sup>32</sup> O termo “transfronteira” é frequentemente utilizado em outros contextos, tais como para “migrações transfronteiriças”, “cooperação transfronteiriça”, etc. Para nós é ainda um termo dificultoso por causa de que não há uma separação precisa entre ele e a palavra “fronteira” (o qual é a diferença entre “migrações transfronteiriças” vs. “migrações fronteiriças?”). O prefixo “trans” significa “que atravessa”, “cambio” ou “transformação”, para RODRIGUES (2006, p.205) em seu trabalho “Migrações transfronteiriças na Venezuela” nos fala que “Refiro-me à *transfronteira* em seu sentido restrito, como territórios limitados e contíguos a uma determinada fronteira, ou seja, às zonas e regiões fronteiriças propriamente ditas”. Para PRADO (2015, p. 57) são sinónimos “Cooperação fronteiriça” e “Cooperação transfronteiriça”, mas considera que a *transfronteira* “transcende a divisão política estabelecidas por fronteiras entre os Estados nacionais”. No primer caso, se não nos enganamos, a “migração transfronteiriça” seria um deslocamento *intrafronteiriço* cuja origem e destino ficam na mesma fronteira após de atravessar o limite internacional, no segundo caso, a “cooperação transfronteiriça” transcende a divisão oficial e formal da fronteira-limite para se aproximar a um foco na área geral além do limite.

A “metafronteira” chamada por nós como “enclave” (lunar não-aliado na perifroneira), poderia ser a “Quinta fronteira”, mas essa classificação de quinto nível pode também resultar inadequada, confusa ou insatisfatória, sendo apenas operativa na numeração dada acima. Será então mais sábio prescindir de algum tipo de classificação numérica para a metafronteira na fronteira estratégica antecepativa.

Prosseguindo agora com o limite, apresentamos o Quadro 8 onde se esquematiza algumas classificações do limite:

Quadro 8 - Algumas classificações de limite.

Clasificación del limite	Subtipos o características
<b>Genética</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antecedentes: límite determinado antes de la llegada de la frontera (actividad humana socioeconómica)</li> <li>• Subsiguientes: límite determinado después de la llegada de la frontera (actividad humana socioeconómica)</li> <li>• Superpuestos: límite impuesto sin considerar la localidad, pudiendo dividir comunidades establecidas, de haber presencia humana.</li> <li>• Relictos: límites que fueron internacionales y que dejaron de serlo.</li> </ul>
<b>Jurídico-distributiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distributivo: límite para jurisdicciones distintas               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ internacionales</li> <li>○ nacionales</li> <li>○ intranacional.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Jurídico-sustantivo</b> (naturaleza jurídica del límite)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>De jure</i>: admitido por las partes con tratado específico en vigor</li> <li>• <i>De facto</i>: de carácter provisional donde cada estado ejerce sus funciones sin transgredir los límites potenciales.</li> <li>• Ficticio: aparece en mapas para reflejar posiciones políticas frente a un territorio en disputa cuando en la vida real el límite no existe.               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Por afirmación (positivo): señala en el mapa los límites de un Estado no reconocido</li> <li>○ Por omisión (negativo): cuando omite en el mapa la existencia de un Estado que sí existe.</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: Elaboração própria. Baseada em NWEIHED (2013, p. 75-91)

## 2.4 O ESTABELECIMENTO DE LIMITES

Após os Estados concluírem os tratados internacionais de limites (limite de jure), ocorreram os atos de delimitação, demarcação e densificação territorial. Segundo Isidro Morales Paúl (2006) em “La Delimitación de Áreas Marinas y Sub-Marinas al Norte de Venezuela” afirma que “la delimitación consiste, esencialmente, en el acto jurídico de determinar los límites de una zona ya perteneciente a un Estado... No constituye, por consiguiente, un acto de atribución, sino de determinación” (MORALES PAÚL, 2006, p 31). O autor continua dizendo que “la demarcación, esto es, el trazado actual de la línea limítrofe sobre el mismo terreno y su definición debe ser en término de pilares, mojones u otros términos físicos cualesquiera” (ibidem). Finalmente, acrescenta que “la densificación... consiste en el acto de precisión ulterior de una frontera ya delimitada y demarcada, en virtud de la cual se detalla en el terreno el área delimitada, con un número suficiente de elementos físicos” (ibidem).

Na página *web* do Ministério das Relações Exteriores do Brasil sob a PCDL (Primeira Comissão de Limites) Brasil-Venezuela apresenta-se uma série de conceitos referente à situação fronteiriça que consideramos de vital importância; nela estabelece-se duas categorias para o estabelecimento de limites, uma diplomática e outra técnica. Sobre a questão diplomática, incluem-se três aspectos:

Precedentes históricos: são estudadas as características culturais dos povos ocupantes das diversas regiões, assim como eventuais tentativas anteriores (fracassadas ou anuladas) para o estabelecimento da fronteira.

Delimitação: traçada sobre o mapa, é a linha negociada e aceita como limite de fronteira.

Tratado: é o documento descritivo do limite de fronteira, que formaliza a negociação e a delimitação entre autoridades dos países interessados, observando-se seus precedentes históricos (BRASIL, 2016, web).

Sobre a questão técnica, incluem-se outros três:

Demarcação: interpretação dos demarcadores sobre os pontos notáveis referidos no tratado, materializando-os no terreno. Essa fase pode oferecer dificuldades de interpretação no sentido de se achar no terreno o acidente geográfico que tenha servido de base para a delimitação. Consiste na implantação de marcos que definem as grandes linhas do contorno do território do país em foco.

Densificação: é a fase pós-demarcação que objetiva melhor caracterizar o limite com a implantação de novos marcos, conforme as necessidades consequentes das ocupações populacionais ao longo das fronteiras.

Inspeção: atividade de manutenção, que visa inclusive à reparação e reconstrução de marcos danificados. Essa atividade pode ser desenvolvida

unilateralmente, desde que não incluía a reconstrução do marco. Objetiva, também, o estudo sobre trabalhos a serem propostos e aplicados na densificação (BRASIL, 2016, web).

Assim, observamos que tanto para Morales Paúl (2006) quanto para o MRE do Brasil (BRASIL, 2016) não há discrepância, mas complementaridades para com os objetivos desta pesquisa, que pode tomar, indistintamente, ambos como válidos.

Outro conceito que é importante esclarecer é o que faz referência às “cidades gêmeas”. Tais cidades podem ser entendidas como certos povoados fronteiriços, de maior ou menor categoria, que funcionam como um espelho um do outro, considerando o outro lado da fronteira, e, ainda, que estão abaixo a soberania de outro país. Segundo fontes oficiais brasileiras (referenciadas por SIMÕES, 2014, p. 21) definem as cidades gêmeas assim:

Na escala local/regional, o meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira é aquele formado pelas cidades-gêmeas. Estes adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira – seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura – apresentam grande potencial de integração econômica e cultural assim como manifestações ‘condensadas’ dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Por esses motivos é que as cidades-gêmeas devem constituir-se em um dos alvos prioritários das políticas públicas para a zona de fronteira (BRASIL, 2005, p. 152).

As “cidades gêmeas” constituem um conceito operacionalizado brasileiro, pois do lado venezuelano não se fala de “ciudades gemelas fronterizas”. Destaca-se, também, que além das classificações dos geógrafos, urbanistas ou arquitetos, os assentamentos humanos como Santa Elena de Uairén e Pacaraima, são denominados como povos ou povos fronteiriços, apesar de capitais dos municípios que ocupam.

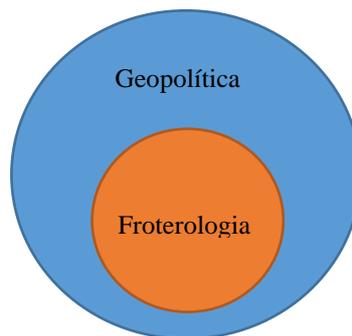
## 2.5 UMA APROXIMAÇÃO À “FRONTEROLOGIA”

Vamos usar o termo “fronterologia” como um estudo sistematizado das fronteiras e como um ramo da ciência política, conceito desenvolvido por Kaldone G. Nweihed (2013) sob o qual expõe:

Dentro de la geopolítica, la rama de la “fronterología” aspira analizar un universo complejo, cuyos sujetos, los Estados, en cuanto actores de la cosmopolítica o relaciones internacionales, se organizan en torno a fronteras y límites, tanto terrestres como marítimos, de los que derivan los límites aéreos y espaciales (NWEIHED, 2013, 95-96).

Nweihed (2013) considera a *fronterologia* como um ramo da geopolítica (Figura 5), com um papel duplamente importante a desenvolver no novo contexto mundial: o primeiro ponto, e principal, é sistematizar os estudos sobre fronteiras (poderia ser a “geopolítica da fronteira”); o segundo, derivado do primeiro, é entendido como ferramenta importante para o Terceiro Mundo, onde estão mais de 80% limites e relações fronteiriças e que, em adição, têm sofrido a situação histórica concernente a que muitos de seus limites sendo eles marcados sem consultar os países e de forma exógena pelas potências europeias (partindo, por exemplo, do tratado de Tordesilhas que desenhou desde a Europa o limite no Novo Mundo por descobrir), que nos momentos de maior domínio rejeitaram qualquer tentativa na sistematização do estudo das fronteiras para poder impor seus interesses geopolíticos subjetivos e acomodaticios circunstanciais.

Figura 5 - A *fronterologia* como parte da geopolítica



Fonte: elaboração própria

Assim, mesmo aprofundando-se na *fronterologia*, ela permite refletir como os limites orgânicos europeus e dos Estados Unidos-Canadá são diferentes dos do Terceiro Mundo. Na Europa, a fronteira antecede ao limite (limite antecedente), na América Latina e na África o limite antecede à fronteira (limite subsequente). Além disso, os países do Primeiro Mundo, com um desenvolvimento econômico notavelmente mais vigoroso, que geralmente possuem a fronteira entre dois países com economias similares e são apenas zonas de transição, mas nos países com menos desenvolvimento econômico, em especial, aqueles que têm um vizinho mais rico, a fronteira torna-se uma zona de tensão.

Portanto, a *fronterologia* entende que ainda que cada caso de fronteira tenha suas particularidades, isso impossibilitaria em um primeiro momento criar “princípios jurídicos gerais”, mas que seria possível resgatar aqueles elementos comuns para

“estabelecer tendências e comparações”. Os casos, segundo o acadêmico Nweihed (2013), podem ser “sistematizados, classificados e cotejados dentro da metodologia aplicável as ciencias sociles y juridicas” (NWEIHED, 2013, 105).

Vale a pena trazer à baila a seguinte pergunta: a fronteira é realmente necessária? O mundo pode viver “sem fronteira”? Essas perguntas podem partir de uma concepção negativista do binômio fronteira-limite, algo como “defeito da humanidade”. Para o geógrafo Otto Maull (apud BENTO, 2015), a finalidade (e em consequência a necessidade delas) é “distinguir o meu do teu, proteger o território nacional; isolá-lo quando necessário, e facilitar-lhe o intercâmbio, quando conveniente” (MAULL apud BENTO, 2015, p. 102-103. Ou seja, as fronteiras, ou melhor, o binômio, possui uma função utilitária básica além dos possíveis abstracionismos jurídicos-políticos conferido aos Estados (e pelos Estados), inclusive (além dos Estados), as comunidades indígenas ter sido “sistema de organização de fronteiras”.

A fronteira, portanto, é necessária e é natural, longe de satanizá-la, devemos entendê-la e compreendê-la, ainda que efetivamente elas possam surgir e sumir, constituindo um fenômeno natural da organização humana à sua existência. A fronteira pode ser de tensão ou de cooperação, duas caras de uma mesma moeda, mas tanto em sentido favorável quando desfavorável, continua sendo fronteira, daí se revitaliza a importância da sistematização do estudo da fronteira com a *fronterologia*.

## 2.6 A GEOPOLÍTICA DAS FRONTEIRAS

A geopolítica, assim como a geografia política, são também duas caras de uma mesma moeda. Para nós, será mais significativo conhecer da geopolítica, uma vez que a “fronterología” é uma parte dela e, especificamente, no estudo da dinâmica de uma fronteira, será ela a mais significativa e útil. Sobre a conceituação e diferenciação dos termos “geografia política” e “geopolítica”, encontramos que:

É evidente que, com o aparecimento da geopolítica, estamos lidando com uma ciência do Estado, concebido como um organismo geográfico em constante movimento... aparece como uma espécie de geografia aplicada ao Estado. ... a geografia política permaneceu estacionária durante um longo tempo. Ainda que essa geografia não fosse justamente, em nossa opinião, uma verdadeira geografia política, mas uma “geografia do Estado”. (RAFFESTIN, 1993, p. 19)

A geopolítica foi um termo acunhado pelo jurista sueco Johan Rudolf Kjellén (1864-1922), considerado o fundador da geopolítica. Em 1905, publicaria um ensaio intitulado “*As grandes potências*”, no qual empregaria o termo pela primeira vez. Nesse ensaio, definiu a disciplina emergente como “a teoria do Estado como um organismo geográfico e fenômeno no espaço”, em 1916, lançaria o livro *Staten som livsform* (“O Estado como forma de vida”) (KIEFFER, 1953, p. 17; SIMÕES, 2013, p. 42).

A geopolítica, no que se refere à fronteira, possui uma íntima relação com o descrito no Quadro 6 sobre a classificação da fronteira, mas ela se vale de muitas fontes para seus fins. Os fins da geopolítica se podem resumir como o estudo para definir os objetivos internacionais e nacionais de um Estado e a estratégia para conseguir alcançá-los. Suas fontes são diversas, o que obriga o geopolítico a ter uma cultura geral ampla:

“La geopolítica deriva de muchas fuentes y dispone de muchas servidoras. La Geografía Política descubre el patrimonio e insuficiencias del Estado; la filosofía nos suministra la lógica y el raciocinio; la Historia nos proporciona la reacción de los estados ante ciertos estímulos políticos, sus esperanzas, debilidades, ambiciones y objetivos históricos. La estrategia es una de las fuentes más importantes, pues mientras todas las demás pueden señalar claramente lo que hay que hacer, la Estrategia nos indica cómo debe hacerse. Debidamente enfocada, la Estrategia al servicio de la Geopolítica, exige una evaluación de la geografía, sociología, psicología, economía y de otros innumerables factores marginales.” (KIEFFER, 1953, p. 7).

Para Kieffer (1953), a definição de geopolítica não é uma tarefa fácil, pelo menos desde a sua criação até a década de 1950. O autor afirma que nem sequer Kjellen deu uma “definição completa e compressível”. Segundo o militar estadunidense, alguns a contemplam como “a aplicação geográfica da política” ou em forma recíproca “a aplicação política da geografia”. Os mais honestos diriam que “a geopolítica é aquilo que os geopolíticos fazem”<sup>33</sup> (ibidem). Para o autor, “a Geopolítica é o estudo dos elementos social, político, econômico, estratégico e geográfico de um Estado; indicando os métodos que ele pode empregar na formulação e logro de sua política exterior e objetivos”<sup>34</sup> (KIEFFER, 1953, p. 6-7).

O autor ainda pondera que a Geopolítica não deve converter-se em uma “ciência da agressão” passando da lógica de “isso é o que temos, como se pode aproveitar melhor” ao “isso é o que precisamos, como podemos obter-lhe para

---

<sup>33</sup> Tradução nossa.

<sup>34</sup> Tradução nossa.

alcançar o que queremos”, para ele, a geopolítica deve estar inserida em um marco de “boa vontade interestatal” (KIEFFER, 1953, p. 7).

Certamente, tal advertência está relacionada à concepção da “geopolítica clássica”, que considerou o Estado como um “organismo vivente” e em crescimento, com a faculdade de se expandir, conforme pensando pelo geógrafo alemão Friedrich Ratzel<sup>35</sup> (1804-1904) da antropogeografia (geografia humana); Alfred Thayer Mahan (1840-1914), oficial da Marinha dos Estados Unidos, ressaltou a importância do poderio naval, acreditando na máxima de que “quem domina o mar domina o comércio mundial; quem domina o comércio mundial domina ao mundo”; Halford John Mackinder (1861-1947), geógrafo e geopolítico inglês, planejou o domínio do mundo em base teóricas de “área de pivote” e “Heartland” (coração continental); assim, a geopolítica clássica se focalizou, entre outros aspectos, na expansão dos países (em especial das grandes potências) e no domínio do mundo.

Para os militares, a geopolítica se fundamenta na geo-estratégia e se faz efetiva com as operações táticas, mas não se deve encerrar à geopolítica no âmbito militar ou de expansão dos países a mercê de outros. A geopolítica também pode ser entendida e visualizada para o progresso e desenvolvimento de um país, fazendo ações necessárias para conseguir objetivos nacionais, por exemplo, planejando vias de comunicação terrestres para a integração geográfica de um país, conectando comunidades isoladas e criando comércio (KIEFFER, 1953, p. 17).

## 2.7 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Este apanhado teórico servirá de fundamento para nossas argumentações nos próximos capítulos, a geopolítica e, mais especificamente, a *fronterologia* como parte dela, são um pilar fundamental para a abordagem de nosso caso de estudo geral, as políticas fronteiriças Brasil-Venezuela, e específico, o Acordo *non aedificandi* nas Cidades-Gêmeas Pacaraima-Santa Elena de Uairén.

A utilização de autores internacionais de três países de referência clássica foi quase que obrigatória, assim também quanto a autores do Brasil e da Venezuela, os dois países envolvidos de forma direta no estudo. Assim sendo, é satisfatório ver

---

<sup>35</sup> Ainda a obra de Ratzel é anterior ao cunho da palavra “geopolítica”, o pensamento seria profundamente geopolítico uma vez que “isso que faz os geopolíticos” tendria relação direta com seu objeto de estudo.

nessa base teórica um entendimento propício de nossos confins que nos ligam na fronteira de quintal amazônica-guianesa comum, de características locais tão especiais.

Há a certeza de que, longe do desejo idealista que às vezes algumas pessoas manifestam de ter um “mundo sem fronteiras” para a maior interação da humanidade (no sentido estrito do binômio fronteira-limite dos países), isso é uma posição que vai em sentido contrário ao âmbito realista, no qual o fenômeno fronteiro existe e quanto maior clareza se tem para “distinguir o meu do teu” ocorre, a partir disso, tanto a “interligação vértice”<sup>36</sup>, dos poderes centrais dos países, quanto a “interligação de base”<sup>37</sup>, dos fatores que fazem a vida na própria fronteira, por meio dos quais se irá conquistar um espiral ascendente de entendimento, troca, cooperação ou integração (fronteiras de integração) versus às situações de fricções, tensões, impasses, desentendimento, barreiras, etc. (fronteiras de separação).

A fenomenologia fronteira é, sem dúvida, sempre dedicada ao compreender os espaços soberanos dos países. É complexa e múltipla, muitas variáveis entram em jogo (humanas, econômicas, ecológicas, culturais, estratégicas, etc.) que para maior complexidade são dinâmicas e mutáveis, conseguindo assim uma fonte quase interminável de estudo e análises, obrigando continuamente a reformular paradigmas.

A retomada conceitual deste segundo capítulo vai se relacionar com o terceiro capítulo de características históricas sobre a formação do território e as fronteiras do Brasil e da Venezuela, além dos conceitos de Estado, território e poder que serão de grande utilidade para entender o desenvolvimento das suas fronteiras na área amazônico-guianesa, desde a origem moderna no Tratado de Tordesilhas, pouco depois do descobrimento do “Novo Mundo” (América), quando a conquista europeia dos espanhóis e portugueses no continente americano, passando finalmente à etapa independentista com o nascimento do Brasil e da Venezuela como países independentes no princípio do século XIX.

No quarto e quinto capítulos, os conceitos mais técnicos e operacionalizados de fronteira, limite, densificação entre outros se tornarão úteis para o entendimento e contraste da realidade fronteira *in situ* entre Paracaima e Santa Elena de Uairén e das políticas fronteiriças em geral da Venezuela e do Brasil e de como cada país

---

<sup>36</sup> “Interligação vértice”: sujeitos da cúpula do Estado (BENTO, 2015, p.102)

<sup>37</sup> “Interligação de base”: integração entre as populações que vivem nas cidades de fronteira (ibidem)

entende os seus espaços fronteiriços, para verificar se são zonas de encontro, sinapses e troca, ou de tensão e conflito.

## **CAPÍTULO 2**

### **UMA SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DO ASSUNTO FRONTEIRIÇO E DOS LIMITES BRASIL – VENEZUELA**

## UMA SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DO ASSUNTO FRONTEIRIÇO E DOS LIMITES BRASIL – VENEZUELA

Ambos países hemos vivido aislados, de espaldas,  
casi sin percibir la vecindad.  
**PEDRO PABLO AGUILAR**, exdiputado y senador venezolano.

O presente capítulo pretende descrever a evolução do assunto fronteiriço entre o Brasil e a Venezuela até o século XX, quando foi assinado o Acordo *non-aedificandi*. Portanto, se faz uma abordagem histórica do desenvolvimento de ambos países, iniciando no período colonial, quando foi assinado o Tratado de Tordesilhas, em 1494 (chegada de Cristóvão Colombo ao “Novo Mundo” em 1492), posteriormente passando aos períodos das independências da Venezuela, declarada em 1810, e do Brasil, declarada em 1822, até chegar brevemente ao período do século XX com relações fronteiriças “incipientes”. A época desde à década de 1980 até o presente ano de 2018, será abordada nos capítulos 4 e 5.

A historiografia brasileira divide a história do Brasil em três períodos: Colônia, Império e República. Essas etapas têm uma significação relevante em sua territorialidade e fronteiras, conseguindo mudar a linha inicial do Tratado de Tordesilhas de 1494 entre o Reino de Portugal e a monarquia dos Reis Católicos de Castela e Aragão para outra linha mais abrangente, em especial na Amazônia, resultante de tratados de limites com os vizinhos países pós-coloniais.

O Brasil colonial (de 1500 até 1822) se caracterizou por ser uma fase de conquista e expansão do domínio português na América do Sul, conseguindo ultrapassar a linha de Tordesilhas de 1494 para a floresta Amazônica e outras regiões, lutando por dominar áreas indígenas sem presença europeia e/ou deslocar as posições de espanhóis, franceses e ingleses, algumas com grande sucesso, outras de sucesso parcial. Nesse período, conseguiu-se praticamente duplicar o território brasileiro por vias de fatos e, parcialmente, por vias de direito, por meio de uma série de tratados com a Espanha.

O Brasil Império (de 1822 até 1889) buscou consolidar a herança territorial portuguesa do período colonial, celebrando acordos de fronteiras com os países vizinhos. Destacada foi a atuação do Barão de Rio Branco para essa empreitada, que assegurou e configurou os atuais limites internacionais do Brasil, incluídos com a

Venezuela em 1859, através da negociação direitas com os países que tivessem a posse efetiva de cada região<sup>38</sup>. O Barão só seria parcialmente derrotado pela Inglaterra na Questão de Pirara, em 1904, Império britânico que na época configurou-se um despojo simultâneo de território venezuelano (aproximadamente 140 mil quilômetros quadrados) e brasileiro (pouco mais de 35 mil quilômetros quadrados) através do Laudo Arbitral de Paris de 1899.

O Brasil República (de 1889 até o presente) centrou-se na conquista, ocupação e estabilidade da fronteira interna e na reafirmação dos limites internacionais, além de progressivamente estabelecer os meios de comunicação para a Cooperação com os vizinhos e a integração econômica e social com outras localidades. Esta fase, focalizada no desenvolvimento, cooperação e integração deve-se, em grande medida, ao fato de o Brasil ter limites definidos com todos seus vizinhos evitando assim manter problemas de limites fronteiriços, em todo caso, apresentou problemas na fronteira, mas não de fronteira.

### 3.1 INTRODUÇÃO

As fronteiras do Brasil e da Venezuela têm sua gênese nos tratados coloniais entre Portugal e Espanha, época em que se disputavam possessões na área amazônica, com a chegada da descolonização e independência dos dois países americanos, cada um fundamentou seu território e fronteiras com base nos princípios do *uti possidetis* diferenciados, um entendido como “direito de posse” e outro como “a posse efetiva”.

A Venezuela, como a maioria dos países hispânicos da América, utilizaria como princípio o *uti possidetis juris* ou “*de derecho*” ou “*legal*” ou “*principio de los títulos coloniales*” (invocado especialmente por Simón Bolívar, artífice das independências de seis (6) países atuais da América), pelo qual conservaria e adotaria como limite internacional os limites administrativos coloniais, relegando a um segundo plano a ocupação de domínio *in situ* (GOES FILHO, 2000, p. 247).

Quanto ao Brasil, tomou-se uma modalidade mais flexível e prática de *uti possidetis*, que, em palavras de Hildebrando Accioly (*apud* GOES FILHO, 2000), se entenderia como “a posse mansa e pacífica, independentemente de qualquer outro

---

<sup>38</sup> “O Brasil seguia a regra geral de negociar com o vizinho quem tinha a posse efetiva da região” (GOES FILHO, 2000, p. 262).

título” (ibidem, p. 246). Este tipo de interpretação tem sido denominado também como *uti possidetis solis* (ou “direito de solo”) desenvolvido pelo diplomata brasileiro Miguel María Lisboa “referente a los derechos ganados por el pisatario que no tiene derechos de propiedad” (ZURITA, 2002, p. 113). É também entendido como uma forma de *uti possidetis facto* (ou “*de hecho*”)<sup>39</sup>, pelo qual ainda ocupando territórios sem possuir títulos, se faz uma ocupação “pacífica” sem a força das armas; outros chamariam também “Diplomacia bandeirante”, em alusão ao labor dos bandeirantes de ocupar territórios sem posse de títulos que posteriormente serviria para ampliar os domínios brasileiros (GOES FILHO, 2000, p. 248).

Assim, partindo dos tratados coloniais Espanha-Portugal e, após isso, cada país defendendo independente seu *uti possidetis*, mesmo que entendido de diferentes formas, houve, como consequência, a demarcação dos limites entre Venezuela e Brasil que se consolidou por meio do “Tratado de limites e navegação fluvial” de 05 de maio de 1859 (Anexo A). Esse acordo, consistiu no *divortium aquarum*, ficando para a Venezuela a bacia dos rios Orinoco e Essequibo enquanto que para o Brasil a bacia do rio Amazonas (exceto uma porção do rio Negro, afluente ao rio Amazonas).

Apesar disso, um terceiro ator interferiria nos limites venezuelanos-brasileiros ao final do século XIX: a Grã-Bretanha. Através de sua colônia da Guiana Britânica, ela invadiria territórios da Venezuela e do Brasil ao ocidente do rio Essequibo, conseguindo despojar, por meio do duvidoso instrumento jurídico conhecido na história como “Laudo Arbitral de Paris de 1899”, 140 mil km<sup>2</sup> da Venezuela e pouco mais do 35 mil ao Brasil. Do lado brasileiro, nesse mesmo ano de 1899 submeteriam o caso a consideração do Rei italiano Vitorio Emanuele, por meio do qual o Brasil conseguiu recuperar um espaço maior de 15 mil km<sup>2</sup>, cerca de 40% da área disputada, na decisão arbitral de 1904 conhecida desde então como “Questão do Pirara”<sup>40</sup> (GOES FILHO, 2000, p. 326). Do lado venezuelano, na segunda metade do século XX, a Venezuela conseguiria reivindicar o território perdido para a Grã-Bretanha ante a ONU com o “Acuerdo de Ginebra de 1966”, abrindo assim uma nova etapa ainda aberta dos limites do Brasil e da Venezuela. Se a Venezuela conseguisse recuperar o território da região guianesa atribuído à Inglaterra com o Laudo de 1899, poderia

---

<sup>39</sup> Para o autor colombiano Francisco Andrade S., diria “*uti possidetis de hecho*, conhecido como *principio brasileño*” (GOES FILHO, 2000, p. 261).

<sup>40</sup> Em dados exatos seriam: 19.600 km<sup>2</sup> (60%), à Grã -Bretanha, e a menor, de 15.500 km<sup>2</sup> (40%), ao Brasil (GOES FILHO, 2000, p. 326).

retornar ao Brasil os quase 20 mil km<sup>2</sup> que também perdeu com nesse laudo e com o laudo de *a posteriori* de 1904.

### 3.2 A ÉPOCA COLONIAL

O autor venezuelano Daniel de Barandiarán (1994) em seu livro “Brasil nació en Tordesillas”, cujo título é suficientemente explícito para mostrar as origens do Brasil, faz-nos alusão ao tempo de aparecimento de viagens de exploração e, muito especificamente, o Tratado entre a Coroa da Espanha (reinos de Castela e Aragão) e o rei João II de Portugal. Efetivamente, eles começaram viagens de exploração e conquista de novas terras a oeste da Europa em busca de uma nova rota de navegação para o mercado das especiarias da Índia, não sem tropeçar em um novo continente e um "Novo Mundo" que ficava na vela da Europa à Ásia pelo Ocidente (PIETRI, 1998, p. 3)<sup>41</sup>. Assim, ambas as Coroas, fizeram umas das maiores "repartições" do território da história com a grande vantagem de evitar muitas guerras e dissensões entre eles.

O tratado delimitou uma linha imaginária a 350 léguas das ilhas de Cabo Verde, para o leste pertenceria à Coroa Espanhola e para o oeste para a Coroa Portuguesa. Assim, uma pequena parte da América do Sul estaria sob domínio português que daria luz ao Brasil. Por outro lado, Cristóvão Colombo, em sua terceira viagem navegou à foz do rio Orinoco e pôs os pés pela primeira vez em terra firme continental em Macuro na península de Paria, no atual leste da Venezuela. Assim, a formação dos dois países começaria em tempos de “O Encuentro”<sup>42</sup> entre o velho e o novo mundo e, em seguida, o início do processo de colonização que ocorreu no Novo Mundo (o continente mais tarde receberia o nome de América).

Cronologicamente, Barandiarán (1994, p 661) mostra a sequência de documentos coloniais:

1. Primera Bula “Inter Coetera” del Pontífice Alejandro VI (Roma, 3 de mayo de 1493)

---

<sup>41</sup> “Nuevo mundo” es un concepto para designar a América en la época de los viajes de exploración. El autor venezolano Úslar Pietri lo expresó así: “América fue, en casi todos los aspectos, un hecho nuevo para los europeos que la descubrieron. No se parecía a nada de lo que conocían. ... Era en realidad otro orbe, un nuevo mundo.”

<sup>42</sup> Se utiliza el término “el encuentro” en lugar del “descubrimiento (europeo) de América” por considerarse un término más apropiado con ese acontecimiento histórico, tal como el Dr. Arturo Úslar Pietri solía mantener. (Fuente digital: <https://www.youtube.com/watch?v=3kHuPRbPFWw> )

2. Segunda Bula “Inter Coetera” del Pontífice Alejandro VI (Roma, 4 de mayo de 1493)
3. Tratado de Tordesillas (7 de junio de 1494)
4. Tratado de las Alcàçovas (4 de septiembre de 1497)
5. Tratado de Límites o Tratado de Madrid (13 de enero de 1750)
6. Tratado de Instruções dos Comissários da Parte do Norte (Aranjuez, 24 de junio de 1752)
7. Instrucciones Secretas del Rey de Portugal para sus comisarios en la Demarcación de las áreas de Río Negro, Río Yapurá y Río Yavarí
8. Tratado del 12 de febrero de 1761 o de “Vuelta a Tordesillas”
9. Tratado de Límites Hispano-Portugués (Tratado de San Ildenfonso) del 1º de octubre de 1777.

Contrariando a Barandiarán (1994), o autor brasileiro Darcy Ribeiro (1992, p. XVI) establece como ponto de partida o nascimento do Brasil em 01 de maio de 1500, a data em que Pedro Álvares Cabral, comandando uma frota cruza o Atlântico e chega à costa brasileira e de lá enviara uma carta ao Rei Dom Manuel, o Venturoso. De qualquer forma, basicamente, não há contradição entre os dois autores: o primeiro é baseado em um fato jurídico enquanto o segundo em um evento histórico passado. Vale a pena parar um momento nessa situação porque os dois conceitos serão recorrentes, por vezes enfrentados entre venezuelanos e brasileiros; os venezuelanos tendem a ser mais ligados ao *iure* sobre questões de suas fronteiras e território, enquanto que os brasileiros fazem uso de elementos de *factum* e *solis* (este último se torna uma "classe" de *factum*) para dizer que "o Brasil vai tão longe como alcançar seus habitantes"<sup>43</sup>.

Quanto à Venezuela, cujo território foi parte integrante do Vice-Reino da Nova Granada (ou de Santa Fé de Bogotá), começou a definir-se como uma nova entidade na organização colonial espanhola a partir de 8 de setembro de 1777 (apenas 23 dias antes do acordo de fronteira entre Espanha e Portugal, em 1 de outubro da mesma data desse ano), quando é criada a Capitania Geral da Venezuela por ordem do rei Carlos III da Espanha, que iria separar o Vice-Reino de Nova Granada. A razão para esta decisão foi devido ao cerco português na província de Guayana que as

---

<sup>43</sup> Se base en base a lo contemplado en el Tratado de Madrid y el de San Ildenfonso sobre el *Uti possidetis* donde existiese ocupación efectiva.

autoridades vice-reinado não conseguiram defender adequadamente. Assim, descobrimos que os portugueses destruíram os assentamentos espanhóis na região de Uraricuela e Branco e os prenderam. Uma publicação que acompanha o mapa histórico da Capitania Geral da Venezuela de 1777 elaborado pelo *Servicio Autónomo de Geografía y Cartografía Nacional* no passado século XX (atual *Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar "IGVSB"*) expõe que:

[...]la incapacidad que había demostrado el Virreinato de Santafé en defender los territorios guyaneses, y particularmente los establecimientos que se habían afectado en la cuenca del Amazonas bajo el Gobierno en Guayana de Don Manuel Centurión.

Devido à entrada em cena de novas potências coloniais europeias, especialmente da França e da Inglaterra, na América houve mudanças contínuas de domínios territoriais. A Inglaterra, potência naval da época, procurou dominar os mares e rios do mundo e, em um momento de fraqueza do Império Espanhol, conseguiu arrancar a ilha de Trinidad, em 1802, com a assinatura do Tratado de Amiens, que era uma província colonial da Capitania Geral da Venezuela, com esta ação, além do ganho de terra, a Inglaterra se aproximou da foz do rio Orinoco.

Em 19 abril de 1810, a Venezuela proclamou sua independência, a qual foi posteriormente formalizada no dia 05 de julho de 1811 com a assinatura da Declaração de Independência, tornando-se um país livre, soberano e independente e adotando um sistema de governo republicano. Com o início de sua vida republicana, afirma que seu território é o mesmo que era como Capitania em 1810, ou seja, introduz como princípio o *uti possidetis juris* que contrastava ou surgiu como uma alternativa para o *uti possidetis factum* existente entre as potências coloniais.

### 3.3 A ÉPOCA REPUBLICANA E A INTERFERÊNCIA INGLESA ENTRE O BRASIL E A VENEZUELA

A Venezuela, em 1810, limitava-se ao oeste com Nova Granada (atual Colômbia) para o sul com o Brasil como parte do Império Português e ao leste com a Guiana Holandesa, colônia do Império Holandês. No entanto, apenas quatro anos depois, em 1814, com o tratado anglo-holandês, Inglaterra arrebatou da Holanda três dos quatro estabelecimentos de sua colônia. Assim encontramos a seguinte cronologia:

1. Estabelecimento do Essequibo (entre os rios Essequibo e Demerara) com capital em Fort Zeelandia (1739-1815)
2. Estabelecimento de Demerara (entre os rios Demerara e Berbice) com capital em Stabroek (actual Georgetown, capital de Guyana)
3. Estabelecimento de Berbice (entre os rios Berbice e Corentín) com capital em Fort Sint Andries (1785-1815) (atual New Amsterdam).

A Venezuela deixaria de limitar-se com o Império Holandês e passaria a limitar-se com o Império Inglês, em ambos os casos (domínio holandês e Inglês) a fronteira era sempre o rio Essequibo. Ainda não satisfeita, a Inglaterra, com um império com grande apogeu, iria continuar a procurar aumentar os seus domínios e isso incluiria os interesses do Brasil para o norte da América do Sul devido a que os britânicos e os estadunidenses tinham mostrado suas reivindicações na área. Esta ameaça alertou o Brasil que colocou um grande interesse em estabelecer acordos com os países vizinhos de suas fronteiras.

Assim, na década de 1850 surgiu um elemento acelerador para que o Brasil determinasse seus limites exatos sobre a fronteira amazônica: os EUA e a Inglaterra mostraram as suas intenções para libertar e estabelecer a navegação no rio Amazonas. O Brasil entendia isso como "...um mero pretexto para encobrir suas intenções colonialistas. Neste caso, 'crear en esa zona la República Amazónica'" (ZURITA, 1995, p. 76). Esta situação adicionou-se a instabilidade da Venezuela à beira da Guerra Federal, período em que a diplomacia brasileira encaminha a realização de um tratado. Então, finalmente, em 05 de maio de 1859 foi aprovado o Tratado de Limites e embarcações de navegação interior (ZURITA, 1995, p. 77).

No tratado, o Brasil iria reconhecer para a Venezuela as bacias dos rios Orinoco e Essequibo, enquanto que a Venezuela iria reconhecer bacia do rio Amazonas ao Brasil (exceto uma parte do rio Negro) "Art. 2º... 3º ...todas las aguas que corren al río Blanco queden perteneciendo al Brasil, y las que van al Orinoco a Venezuela, (...) y las que corren al Esequibo, Cuyuní y Caroní a Venezuela..."

No entanto, os desejos terrófgos e geoestratégicos da Inglaterra não esperaram; queriam dominar a foz do rio Orinoco (como mencionado, e em 1802 havia tomado a ilha espanhola de Trinidad, perto da margem esquerda da foz do rio Orinoco). Assim, lançaram-se incursões em território venezuelano através do rio Essequibo com a intenção de chegar a Punta Barima, na margem direita da boca

(delta) do rio Orinoco, para controlar o seu tráfego. Além disso, com a descoberta de minas de ouro na área, revitalizou-se o interesse em tornar-se uma parte maior da terra tão factual (TORREALBA, 2003, p.116).

A *National Geographic* da Londres tinha encomendado para o naturalista prussiano Robert Schumburgk um mapeamento da nova colônia da Guiana Inglesa. Ele produziu um primeiro mapa em 1814, o qual indicava o território desta colônia, limitado no rio Essequibo, exceto por uma parcela relativamente pequena de terra na boca levando ambos os lados do rio. Mas então vieram três novos mapas, tendo cada um deles territórios venezuelanos até o próprio rio Orinoco. Esses três novos mapas, adulterados, fizeram conveniência aos anseios ingleses, foram usados mais tarde como suposta prova de propriedade de um território que sempre foi espanhol (época colonial) e, em seguida, da Venezuela (desde a independência em 1810). O Brasil ficou desconfortável com esta situação porque o trabalho de Schumburgk afetou não só a bacia do rio Essequibo, que a Venezuela havia reconhecido, mas também a bacia do rio Amazonas, que a Venezuela reconheceria pelos limites do tratado mencionado 1859 (TORREALBA, 2003, p. 98).

A Venezuela, a fim de impedir a penetração inglesa, utilizou todos os recursos que estavam dentro de seu alcance e um deles foi pedir a intervenção dos EUA invocando a Doutrina Monroe, que se opôs ao domínio colonial europeu nas Américas. A Inglaterra vitoriana, como o primeiro poder desse tempo, se opôs a qualquer discussão sobre o uso da força que possuía, passando a impor seus interesses; seu primeiro-ministro, Lord Salisbury, foi abertamente oposto aos tribunais arbitrais. Assim, graças à intervenção dos EUA no conflito, foi ajustado que um tribunal arbitral dirimiria o assunto, apesar da relutância inicial inglesa (TORREALBA, 2003, p. 87).

Em 1897, na cidade de Washington, o Tratado de Arbitragem iria estabelecer as "regras" pelas quais o tribunal arbitral fora regido. Essas diretrizes resultariam desde o princípio favoráveis à Inglaterra, especificamente em suas três principais regras contidas no artigo IV:

- a) Una posesión adversa o prescripción por el término de cincuenta<sup>44</sup> años constituirá un buen título, Los árbitros podrán estimar que la dominación política exclusiva de un Distrito, así como la efectiva colonización de él son suficientes para constituir una posesión adversa o crear títulos de prescripción.

---

<sup>44</sup> A posse de 50 anos procurou validar a ocupação de fato britânica sobre a tradição de iuris na Venezuela há mais de 300 anos.

b) Los Árbitros podrán reconocer y hacer efectivos derechos y reivindicaciones que se apoyen en cualquier otro fundamento válido conforme al derecho internacional y en cualesquiera principios de derecho internacional que los Árbitros estimen aplicables al caso y que no contravengan a la regla precedente.

c) Al determinar la línea divisoria, si el Tribunal hallare que territorio de una parte ha estado en la fecha de este Tratado ocupado por los ciudadanos o súbditos de la otra parte, se dará a tal ocupación el efecto, que en opinión del Tribunal, requieran la razón, la justicia, los principios del derecho internacional y la equidad del caso.<sup>45</sup>

Este tribunal seria composto por dois representantes ingleses pela Inglaterra, dois representantes dos EUA pela Venezuela e o Presidente (parte neutra em teoria), que foi Fiódor Martens, advogado czarista do Império Russo na época.

O Tribunal reuniu-se em Paris em 1899 e em poucos dias teria dado como "resolvido" o problema através da emissão de uma declaração (sem o preâmbulo da argumentação jurídica) que atribuiu a maior parte da área em disputa para a Inglaterra. O laudo estava envolto em numerosas falhas legais, o qual, meio século depois, seria trazido à luz e ajudaria à Venezuela a realizar uma reivindicação de território perdido. No entanto, no momento do acidente, estava vivenciando-se uma profunda crise interna e externa onde até mesmo o chefe do poder executivo estava sem liderança nesse momento histórico (TORREALBA, 2003, p. 87)<sup>46</sup>.

O Laudo causou comoção na opinião pública em diferentes partes do mundo, não apenas na Venezuela, mas também no próprio Reino Unido, França, EUA e no Brasil.

El Laudo Arbitral de París originó severas críticas desde su nacimiento por lo parcializado e injusto de su contenido a tal extremo que los principales detractores fueron los propios ingleses que, a través de la prensa, manifestaron su desacuerdo e inconformidad por "el abuso de poder cometido contra ese país llamado Venezuela enclavado en un remoto lugar de América, habitado por indefensos hombres que luchan contra un imperio colonial aferrado a sus principios y costumbres".

En Venezuela no podían faltar las críticas y el repudio a tal atropello a la razón y a la justicia a la cual se le sumaron voces de hombres probos y justos de Francia y de Brasil, entre otros, siendo éstos de especial importancia por la vecindad en la Guayana. (TORREALBA, 2004. p. 95)

<sup>45</sup> Ministério da Relaciones Exteriores da Venezuela, Direitos Venezuelanos de Soberanía sobre o Essequibo, "Texto del Laudo dictado en París el 03 de octubre de 1899 por el Tribunal de Arbitramento, determinando la línea de demarcación entre los Estados Unidos de Venezuela y la Guayana Británica". Disponível em:

<[http://esequibo.mppre.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5:texto-del-laudo-dictado-en-paris-el-03-de-octubre-de-1899-por-el-tribunal-de-arbitramento-determinando-la-linea-de-demarcacion-entre-los-estados-unidos-de-venezuela-y-la-guayana-britanica&catid=7:antecedentes&Itemid=3](http://esequibo.mppre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=5:texto-del-laudo-dictado-en-paris-el-03-de-octubre-de-1899-por-el-tribunal-de-arbitramento-determinando-la-linea-de-demarcacion-entre-los-estados-unidos-de-venezuela-y-la-guayana-britanica&catid=7:antecedentes&Itemid=3)>. Acesso em: 2 jun. 2016

<sup>46</sup> Se faz referência ao "Informes que los expertos venezolanos, para la cuestión de límites con la Guayana Británica, presentan al Gobierno nacional"

No caso do Brasil, sua territorialidade foi afetada por causa do laudo que incidiu no conteúdo no tratado de 1859 com a Venezuela. O laudo de 1899 atribuiu os rios Cotingo e Tacutu para a colônia da Guiana Inglesa, que fazem parte da bacia do rio Amazonas. Estes rios tinham sido reconhecidos no Brasil pela Venezuela, enquanto, o Brasil reconheceu a bacia do rio Orinoco e do Essequibo à Venezuela. Com o aparecimento do laudo, Venezuela e Brasil perdiam para a Inglaterra que ampliaria a sua Guiana Inglesa.

O Brasil, devido aos mapas de Schumburg, cujas linhas incluíam parte do seu território na bacia amazônica para a Guiana Britânica e, finalmente, diretamente afetadas pelo Laudo de Paris de 1899, teve como consequência o evento conhecido na história como " A questão de Pirara ". Nesse evento, o governo do Brasil e o do Reino Unido decidem submeter o protesto brasileiro da afetação territorial à consideração do rei da Itália. Decidiu-se "mover" a fronteira do rio Cotingo para o rio Irenge, por esse motivo, o Brasil recuperou uma parte do seu território, no entanto, a maior parte continuou ainda sob o domínio da colônia inglesa. O Brasil, mesmo sabendo que não teria conseguido recuperar todo o seu território, aceitou a decisão por razões estratégicas em outras áreas da sua geografia. A respeito disso, encontramos que:

Fue justamente frente al colonialismo inglés que Río Branco (Canciller de Brasil) sufrió su única derrota diplomática: en 1904, el Rey de Italia, Víctor Manuel III, mediador en el litigio sobre la frontera de Guayana, decidió a favor de Inglaterra, asignándole 19.330 *km*<sup>2</sup> de los 33.000 *km*<sup>2</sup> en disputa. La decisión evidenció una clara parcialización del Rey de Italia y a pesar de las protestas formuladas por el negociador brasileño, Joaquim Nabuco, el Barón de Río Branco, desde la Cancillería de Río de Janeiro, aceptó el fallo. (ZURITA, 1993. P. 115)

Poucos anos depois destes dois eventos sofrido pela Venezuela e pelo Brasil, por causa do Reino Unido, em 1907 (o Laudo de Paris de 1899 e a Questão de Pirara de 1904), o Brasil, por meio de seu embaixador na II Conferência da Paz de Haia, disse que uma injustiça havia sido cometida contra a Venezuela, o que também prejudicou a territorialidade do Brasil. Do mesmo modo, mesmo antes da decisão do Tribunal Arbitral, já havia se pronunciado perante o Governo do Reino Unido, declarando que considerava que o pedido venezuelano era justo, considerando que o mapa de Schomburgk era uma carta cartográfica simples sem validade vinculativa (TORREALBA, 2003, p. 98).

Pode-se ver que tanto o Brasil quanto a Venezuela foram "vítimas" comuns do Reino Unido, Império que conseguiu expandir seu território, sua colônia da Guiana Britânica, usando os territórios de ambos os países da América do Sul:

[...]Brasil, igual que Venezuela, tuvo que enfrentarse desde los inicios del siglo a las constantes embestidas coloniales de varias potencias. En 1896 Gran Bretaña ocupó la isla brasileña de Trindade y poco después expuso a Brasil y a Venezuela la pretensión de ampliar sus territorios coloniales en la región. (ZURITA, 1993, p. 115)

No entanto, o Brasil, através de seu chanceler, o Barão do Rio Branco, também aproveitou as dificuldades que aconteceram na Venezuela no final do século XIX e início do século XX, como a desapropriação da "Guayana Essequiba", em 1899, o bloqueio dos portos da Venezuela, em 1902, pela Inglaterra e pela Alemanha (devido às faltas de pagamentos da Venezuela com empresas destes países) e o surgimento dos Estados Unidos da América como um império emergente sob a Doutrina Monroe, que buscava deslocar o domínio europeu na América.

En los inicios de su gestión, Río Branco confrontó dos eventos aparentemente inconexos y los conjugó con gran habilidad con el fin de encontrar una salida satisfactoria para la causa territorial del Brasil. Estos sucesos fueron: el bloqueo a Venezuela (1902) y el caso del territorio de Acre. Aprovechó la coyuntura creada por el caso venezolano y con gran sagacidad la utilizó para convalidar la situación territorial del Brasil en la región amazónica. (ZURITA, 1993. P. 111)

Continua Mendible Zurita:

En el caso de Venezuela, la jugada consistió en apoyar incondicionalmente a los Estados Unidos para que fortaleciera su posición en el Caribe, pero buscando al mismo tiempo la anuencia norteamericana para complementar la influencia brasileña en la región amazónica. De esta forma, Brasil se convirtió, en 1902, en el primer defensor de la Doctrina Monroe en el Continente. Sin embargo, el criterio de la cancillería brasileña se fundamentó en la tesis de ampliación multilateral de la doctrina, lo cual **permitió al Brasil utilizar los mismos argumentos en la región amazónica que los Estados Unidos empleaban en el Caribe para alejar al colonialismo europeo**<sup>47</sup>. Esa actitud fue comprendida por los Estados Unidos, de tal forma que el secretario de Estado James Blaine expresó: "Brasil ocupa en el Sur la misma importante posición que los Estados Unidos en el Norte". En consecuencia, interpretando tácitamente las intenciones norteamericanas, Río Branco procedió a imponer la soberanía brasileña sobre los 200 mil *km*<sup>2</sup> que le faltaban al Brasil para completar el control del territorio de Acre. (ZURITA, 1993. P. 112)

Essas circunstâncias nos permitem compreender como foi a aceitação aparentemente dócil do Brasil da sua perda territorial parcial sobre a Questão de Pirara, perdendo quase 20 (vinte) mil *km*<sup>2</sup> com a Inglaterra em Pirara consolidava 200

---

<sup>47</sup> Grifo nosso.

(duzentos) mil km<sup>2</sup> com a Bolívia em Acre e sua área de domínio amazônica em sentido geral.

Cerca de meio século depois, surgiu um documento conhecido como o "Memorando de Severo Mallet Prevost", o qual revelava que durante as reuniões do tribunal arbitral reunido em Paris, em 1899, não decidiu-se de acordo com a lei e o tratado arbitral, mas que havia um compromisso político entre seus membros que afetaram grave e injustamente a territorialidade da Venezuela. Em seguida, empreendeu-se uma investigação profunda, por meio da qual encontraram-se irregularidades e vícios de nulidade na sentença arbitral de Paris.

Assim, em 1962 a Venezuela denuncia para o mundo, por meio da ONU que era "nulo e sem efeito" o Laudo de Paris. A demanda venezuelana foi admitida, o que levou à assinatura do conhecido "Acordo de Genebra de 1966" entre Venezuela e Reino Unido<sup>48</sup>, estabelecendo, assim, uma série de passos para chegar a um acordo satisfatório, pacífico e prático e, assim, resolver a questão territorial e de fronteira.

Nestes eventos históricos descritos anteriormente, as fronteiras entre o Brasil e a Venezuela ficaram ainda sobre a base do tratado de 1859, ainda que parcialmente, visto que, embora o Brasil não invalide o tratado com a Venezuela, no qual ele reconhece a bacia do rio Essequibo como venezuelana, reconhece, simultaneamente, a decisão do Rei da Itália, em 1904, que se sobrepõe em favor do Reino Unido.

A referida situação no território a oeste do rio Essequibo entre a Venezuela e Guiana têm no Brasil um potencial interessado que poderia recuperar alguma parte do seu território perdido em 1904 com a Venezuela, uma vez recuperada totalmente a área ainda sujeita ao Acordo de Genebra de 1966.

### 3.4 RELAÇÕES FRONTEIRIÇAS INCIPIENTES

As relações entre a Venezuela e o Brasil têm sido relativamente "distantes e emergentes". "Distantes", porque os centros de poder dos dois países estão longe um do outro por milhares de quilômetros, e "emergentes", porque a fronteira está em uma área geográfica com baixa densidade populacional, com características naturais especiais e, também, porque a sua interligação rodoviária é

---

<sup>48</sup> Este último junto com as autoridades de sua colônia Guiana Britânica, próxima a receber a independência, momento em que seria chamada República da Guiana e substituiria ao Reino Unido nas conversações com a Venezuela

relativamente recente. Tais motivos contribuíram para que anteriormente para os dois povos tenham permanecido relativamente isolados, além do distanciamento que pode gerar a fala de duas línguas próximas, mas ao mesmo tempo diferentes. Pedro Pablo Aguilar, ex-senador na Venezuela, manifestaria a este respeito:

El lindero con el Brasil tiene una longitud superior que la distancia por carretera entre Cumaná y San Cristóbal. La primera reflexión que se nos ocurre es la siguiente: ese vecino tan importante es un perfecto desconocido para nosotros. No sólo desconocemos a Brasil. Las características geográficas de esa frontera han sido un factor de distanciamento. Ambos países hemos vivido aislados, de espaldas, casi sin percibir la vecindad. (AGUILAR, 1981, p. 2)

Nesse sentido, entende-se que para os venezuelanos “Brasil se percibía como distante y remoto, mientras que para los brasileños, Venezuela era una nación casi desconocida” (ZURITA, 1993, p.35). Os dois países unidos geograficamente e simultaneamente separados seus centros de poder, pelo “pátio traseiro” amazônico, cujas “fronteiras traseiras” ou fronteiras de quintal<sup>49</sup> têm sido conectadas e integradas pela estrada BR174-Troncal10 apenas na segunda metade do século XX, o que vem desenvolvendo uma mudança significativa na relação dos dois povos e sem dúvida, a dinâmica da sua fronteira.

### 3.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A conformação da fronteira definitiva entre o Brasil e a Venezuela tem representado a conquista de grandes avanços que devem ser valorizados e cuidados, principalmente, quanto à precisão do limite internacional que favorece avançar em outros temas, como a cooperação e a integração, que, sem dúvida, permitirão o fomento da prosperidade dos dois povos.

Os venezuelanos têm sentimento negativo de ter perdido a metade de seu território com os países vizinhos. No que se refere especificamente ao Brasil, a historiografia da Venezuela usualmente mantém que “a Venezuela chegava até Manaus, até o rio Amazonas”. Soma-se a isso a questão de que há um sentimento na mentalidade venezuelana de que o território nacional se forma sob os títulos coloniais,

---

<sup>49</sup> Quiçá pudéssemos chamá-las simplesmente “as traseiras” caso se quisesse evitar a incongruência de origem etimológica da palavra fronteira (da palavra *frente* e o sufixo *-era*) ficando como “frente traseiro”

deixando em um segundo plano a ocupação *de facto*, pode-se assim entender certa frustração por aquilo que se diz ter perdido.

No caso brasileiro, percebe-se um sentimento contrário de haver conseguido duplicar o território através de ações de ocupação de “terras vazias”, ao ganhar vantagem sobre os espanhóis, que tiveram que ficar maior tempo nas áreas costeiras, gerando uma penetração menos eficiente que a portuguesa ao interior da floresta Amazônica. Após a luta pela ocupação amazônica na época colonial entre espanhóis e portugueses (além de outras nacionalidades), é preciso destacar a sorte com que contaram os brasileiros em comparação a seus vizinhos hispânicos nos processos de descolonização, uma vez que esses tiveram mais conflitos em comparação àquele.

Os brasileiros conseguiram negociar seus limites com uma diplomacia muito robusta para época (pelo menos em termos comparativos), enquanto que os seus vizinhos ainda lutavam guerras internas na formação das novas repúblicas, o que indiretamente debilitava sua posição, especialmente na ocupação de espaços. Da perspectiva da Venezuela, essa união de fatores conduziu a um tratado de limites mais favorável ao Brasil, que foi amplamente debatido e lamentado no congresso venezuelano de então.

Porém, as vantagens de um limite estável podem ser muito valorizadas na manutenção da paz e no desenvolvimento de trocas, cooperação e integração, apesar das possíveis e discutíveis injustiças no seu traçado que, em muitos casos, o senso comum pode estar influenciado por argumentos sem fundamento ou por mal-entendidos históricos.

### **CAPÍTULO 3**

## **ESTADO DAS POLÍTICAS FRONTEIRIÇAS BRASIL – VENEZUELA**

## ESTADO DAS POLÍTICAS FRONTEIRIÇAS BRASIL – VENEZUELA

“...(la) frontera ideal es aquella que proporciona relaciones estables entre naciones vecinas y donde la soberanía tenga como base el desarrollo económico y social”

**RAMÓN J. VELÁSQUEZ**, presidente constitucional da Venezuela no período 1993-1994.

“Somos una nación territorialmente realizada, satisfecha con el patrimonio que le pertenece...”

“Geopolítica y geoestrategia de integración y de valoración espaciales, de expansionismo hacia el interior pero igualmente de proyección pacífica en el exterior...configuran la actual coyuntura, la geopolítica y la geoestrategia brasileñas...”

**GOLBERY DO COUTO E SILVA**, geopolítico brasileiro.

No presente capítulo pretende-se entrar em uma das principais questões da pesquisa, cujo eixo é o debate a respeito das políticas fronteiriças que há entre o Brasil e a Venezuela. Estas políticas fronteiriças podem ser de fronteiras adentro ou “unilaterais”, produto de convênios entre os dois países ou “bilaterais” ou, finalmente, aquelas que são produto de convênios regionais ou de grupos de países aos quais chamaremos “multilaterais”.

A fronteira entre Brasil e Venezuela, em uma ótica estática, é uma fronteira de características especiais: geograficamente situada na região amazônica-guianesa de baixa densidade populacional para ambos, com presença de povos indígenas e com pouca atividade comercial, em comparação a outras regiões desses países – a Venezuela com uma grande atividade ao norte no mar Caribe e ao oeste na região dos Andes, enquanto que o Brasil com maior dinamismo econômico ao sudeste do país; geopoliticamente é quase uma fronteira de “pátio traseiro” (de quintal), com maior proximidade à ideia de onde “termina” cada país, mas não de onde “começa” – é aquela fronteira distante e pouco desconexa dos centros econômicos e de poder, ocupada e conquistada; economicamente, possui um potencial grande em termos de desenvolvimento eclipsado pelo pensamento de preservação e conservação de uma área única do mundo, frágil ecologicamente cujo “desenvolvimento” econômico e humano poderiam gerar danos irreversíveis ao ecossistema, apresentando-se o grande desafio do “desenvolvimento sustentável”.

Em uma ótica mais dinâmica é uma fronteira viva ou que ainda está “despertando”. Ou seja, apresenta uma dinâmica humana menor, em comparação com outras fronteiras, mas experimenta um dinamismo *in crescendo* tanto espontâneo

quanto planejado pelos governos do Brasil e da Venezuela, mesmo que por planos de organizações de integração regional. Entretanto, apesar desses planos, ainda encontramos a situação da garimpagem quase incontrolada pelos governos dos dois países, além das tradicionais atividades ilícitas como o comércio ilegal, narcotráfico, contrabando e tráfico de pessoas. Por outro lado, apesar dessas dificuldades, os governos constroem planos com o objetivo de desenvolver a fronteira, integrá-la ao resto do respectivo país, além de criar uma sinapse com os países vizinhos para desenvolver a cooperação e aproveitar as oportunidades regionais.

A partir deste panorama, será feita uma análise a partir das políticas que esses países realizam a respeito de suas fronteiras, tanto aquelas desenhadas desde os governos centrais com a fronteira entendida apenas como zona de passagem de pessoas e comércio, cuja origem e destino não estão na própria fronteira, quanto daquelas pensadas na dinâmica *in loco* da própria “área de fronteira”. Também passando por aquelas que respondem a políticas de integração regional que visam conseguir uma integração e cooperação de blocos regionais compostos por vários países.

Dessa forma, finalmente, compreender-se-á como cada país entende a sua fronteira e como atua em consequência dela, de modo de se aproximar ao contexto em que foi desenvolvido o Acordo *non aedificandi* (“objeto específico”) dentro dessas políticas fronteiriças pensadas entre os Governos da Venezuela e do Brasil, que abordaremos com detalhe no Capítulo 5.

#### 4.1 INTRODUÇÃO

No caso brasileiro–venezuelano, ainda que o limite internacional seja definido pelos acidentes geográficos contínuos, sendo qualificados como os mais perfeitos por alguns especialistas (NWEIHED, 2013, p. 241)<sup>50</sup> (após as costas no caso dos países insulares ou arquipélagos, por não deixar teoricamente segmentos vazios), na prática não é de fácil visibilidade e verificação devido as grandes paisagens de floresta ou savana que tornam imprecisos ou impossível identificar somente com a visão até onde chega cada país.

---

<sup>50</sup> Segundo Nweihed (2013), “sea por la divisoria de aguas, por las cumbres o por el piedemonte, la cordillera es un confín natural respetable.”

Quando foi assinado o Acordo *non aedificandi*, em 1988, não existia a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). A Venezuela fazia parte da Comunidade Andina de Nações (CAN) em vez do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), como agora é, ainda que esteja suspensa. A constituição da Venezuela mudou em 1999, tendo recebido a adição de normas relacionadas com temas vinculados à soberania, integração e fronteira. Também neste período, o Brasil passou por um crescimento industrial e econômico notável e dedicou mais atenção a seus vizinhos do cone sul para intensificar os laços econômicos e comerciais. Dessa forma, foram criados projetos focados na Integração e Desenvolvimento (EID) da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) impulsionada pela Corporação Andina de Fomento (CAF), que atualmente atua em setores estratégicos junto a UNASUL e no Conselho Infraestrutura sul-americana e Planejamento (COSIPLAN). Além disso, fatores "ecologia" e "ambiente" estão se tornando cada vez mais importantes do que no contexto internacional de três décadas atrás.

Em outras palavras, o ANE e outras políticas implementadas nas fronteiras estão enfrentando novas circunstâncias que exijam estudo atualizado para saber se elas foram relegadas ou, pelo contrário, continuam válidas e se tornam mais importantes.

Uma aproximação analítica para um melhor entendimento da fronteira Brasil-Venezuela e suas intenções de cooperação e integração estão na estrada que liga os dois países vizinhos. Tal estrada, ao atravessar estas cidades recebe o nome de BR-174, no Brasil, e "Troncal 10" na Venezuela. O asfaltamento dela foi inaugurado pelos governos do presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso e do presidente Venezuelano Rafael Caldera, em 1998 (MAZZEI, 2004; EL UNIVERSAL, 1998). Com esta estrada buscava-se impulsionar a aproximação comercial e social dos dois países. Dois anos mais tarde, a estrada foi integrada aos planos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) posteriormente incorporada à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), criada em 2008.

Os esquemas de integração como a Unasul demonstram as intenções políticas de ligação e desenvolvimento por parte do governo federal do Brasil e do governo nacional da Venezuela. Assim a incorporação da Venezuela ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), por exemplo, permite que as fronteiras deixem de ser espaços para reafirmações dos Estados frente ao outro para se converterem em espaços de cooperação, integração e trânsito.

Nessa área destaca-se a presença do tepui Roraima, símbolo binacional e mundial. O tepui Roraima, elemento geográfico muito importante e fundamental nesta zona representa a fronteira entre o Brasil e a Venezuela com um marco de fronteira em seu cume às vezes conhecido como o “ponto tríplice”, fazendo fronteira com a Guiana<sup>51</sup> e a Venezuela pela soberania do Território Esequibo de 159.500 km<sup>2</sup>. É um ponto turístico e ecológico reconhecido mundialmente, com características geológicas únicas, atraindo turistas, cientistas, cineastas, exploradores, de todo o mundo.

Na Venezuela, o Monte Roraima faz parte do “Parque Nacional Canaima” onde junto ao Auyantepui, está localizado o Salto Ángel (a cachoeira mais alta do mundo). Esse parque inspirou romances como “The Lost World”, de Arthur Conan Doyle; “Canaima”, do venezuelano Rómulo Gallegos; livros biográficos como “Aleksandrs Laime un viņa Zelta upe”<sup>52</sup>, de Andris Stavro sobre a vida do explorador letão Aleksandrs Laime; filmes como “Up” (2009), da Pixar<sup>53</sup>; “Dinosaur” (2000) de *Walt Disney Pictures*; “What dreams may come” (1998) de *Interscope Communications* e “Point Break” (2015) de *JVC Entertainment Networks*, entre outros.

É importante mencionar que a presença dos povos ancestrais, especialmente o povo Pemón, que estavam nesta área antes mesmo da chegada de Colombo ao Novo Mundo. Eles são parte importante destas áreas e tem direitos especiais por sua condição de povo indígena, como por exemplo: para subir ao tepui Roraima faz-se necessária a permissão e acompanhamento de um representante Pemón.

Outro fator recentemente destacado, mais especificamente desde o ano 2015, é o grande fluxo migratório de venezuelanos ao Brasil por meio dessa fronteira. Migração que ocorre devido à situação de crise (econômica, política e social) no país bolivariano. Muitos desses migrantes passam ou ficam nas cidades de Pacaraima ou Boa Vista buscando uma vida melhor, situação que tem preocupado o governo brasileiro, fazendo-o procurar o atendimento dos migrantes e sua integração à sociedade (HERNANDEZ, 2015).

---

<sup>51</sup> A Guiana Inglesa colonial era chamada de *British Guiana*. Atualmente, o nome oficial é *Co-operative Republic of Guyana* ou simplesmente *Guyana*, independente da Inglaterra desde 1966. Ainda em língua portuguesa escreve-se o nome deste país como Guiana, adotamos a denominação *Guyana* (como em língua inglesa e espanhola) para diferenciar da região geográfica da Guiana (*Guiana* em inglês ou *Guayana* em espanhol).

<sup>52</sup> Em nossa tradução: Aleksander Laime e seu rio do ouro

<sup>53</sup> "UP" Visits the Venezuelan Tepuis - "Adventure Is Out There". Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=vw0uNQM1xRw>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

## 4.2 POLÍTICAS FRONTEIRIÇAS NACIONAIS OU UNILATERAIS

A Venezuela tem desenvolvido algumas iniciativas importantes para atender a sua fronteira, mas no plano uniliteral de “portas adentro” a maior concentração ficou na defesa e ocupação dos espaços fronteiriços e em menor medida para o atendimento local da população. Tais medidas, em sua maioria, foram desenvolvidas em convênios binacionais entre o Brasil e a Venezuela.

Da Venezuela, ressalta-se os dois períodos presidenciais de Rafael Caldera. Caldera desenvolveria no seu primeiro mandato de governo (1969-1974) o programa da “Conquista del Sur” como “un médio para poblar y aprovechar las inmensas riquezas de la Guayana, y *sotto voce*, como médio de contención de la expansión del vecino amazónico”. No segundo período (1994-1999), criaria um novo programa similar como o nome de Prodesur (Programa de Desarrollo Sustentable del Sur) que incluiria os estados Apure, Amazonas, Bolívar e Delta Amacuro (SÁNCHEZ, 2000, p. 373 e 375).

Em relação a questões de defesa, em exposição ao embaixador da Venezuela no Brasil no ano 2009 (BRASIL, 2009, p. 100), Julio García Montoya faz uma passagem pelas políticas de fronteira da Venezuela no âmbito de segurança nacional. Na exposição destacou-se como a fronteira no sentido venezuelano tem uma alta preocupação como espaço de “segurança e defesa da nação” e expôs-se que a Venezuela tem desenvolvido, através do CODENA (Conselho de Defesa da Nação), um marco jurídico que abrange a “zona de fronteira” com a criação da Lei Orgânica de Segurança da Nação (LOSNA). Nessa lei, contempla-se, nos artigos 46 e 47, a criação de “zonas de seguridad fronteriza” por mandato presidencial. A respeito da “Zona de Segurança Fronteiriça” o marco jurídico a define como:

Atr. 47... entende-se por Zona de Segurança Fronteiriça uma área delimitada que compreende uma faixa de segurança de fronteiras, assim como uma extensão variável do território nacional, adjacente ao limite político-territorial da República, sujeita a regulação especial que estimule o desenvolvimento integral, com a finalidade de resguardar as fronteiras e controlar a presença e atividades de pessoas nacionais e estrangeiras, que desde esses espaços geográficos, pudessem representar potenciais ameaças que afetem a integridade territorial e portanto a segurança da Nação (VENEZUELA, 2002, p. 14).<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Tradução: BRASIL, 2009, p. 101.

Porém, dentre os decretos mais concretos que se conhecem da área de segurança fronteiriça na Venezuela, destaca-se aquele decretado no ano de 1998 pelo então presidente Rafael Caldera, no qual se estabeleceu uma “Zona de Seguridad Fronteriza” no estado Bolívar. Do documento, surpreende a dificuldade certa para desenhar a linha da zona de fronteira baseado nas nascentes dos rios, ainda mais por abranger uma área gigantesca, quase a metade do Estado Bolívar, o maior da Venezuela.

Figura 6 - Decreto da criação da “Zona de Seguridad Fronteriza” do estado Bolívar da Venezuela de 1998.

71 ABO 1998

# GACETA OFICIAL

## DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

AÑO CXXV — MES XI      Caracas, jueves 20 de agosto de 1998      Número 36.521

**305.690**      Decreto N° 2.636      22 de julio de 1998

**RAFAEL CALDERA**  
Presidente de la República

**CONSIDERANDO**

Que la ejecución de una política de fronteras en el Estado Bolívar exige la fijación de la anchura de la Zona de Seguridad Fronteriza en el sector correspondiente, teniendo en cuenta los accidentes físico-naturales y elementos socio-económicos pertinentes,

Que la ejecución de una política de fronteras exige participación de todos los entes que integran la estructura político-administrativa del Estado y de la población asentada en la zona adyacente al límite del territorio nacional,

**DECRETA**

**Artículo 1°:** Se establecen como Zona de Seguridad Fronteriza en el Estado Bolívar, los siguientes espacios del Territorio Nacional:

- El Territorio ubicado al Oeste del Río Suapure, comprendido entre su nacimiento (N=637.470 mts.; E=827.818 mts.), y su desembocadura en el Río Orinoco (N=745.920 mts; E=718.831 mts.).
- El Territorio comprendido entre el límite con la República Federativa del Brasil por una parte, y por la otra, la línea que se describe a continuación:

Se inicia el trazado en el Punto N° 1 (N=536.738 mts; E=263.518 mts.), en la Serranía de Uasadi, va en sentido franco norte hasta llegar al Punto N° 2 (N=548.810 mts.; E=264.789 mts.), en la naciente del Río Erebató, sigue aguas abajo por este último hasta llegar al Punto N° 3 (N=656.722 mts.; E=342.072 mts.), en su unión con el Río Caura, sigue aguas arriba por el Río Caura hasta llegar al Punto N° 4 (N=571.758 mts.; E=374.786 mts.), en donde recibe al Río Imuco, sigue aguas arriba por el Río Imuco hasta llegar al Punto N° 5 (N=538.839 mts.; E=392.134 mts.), en su nacimiento, sigue brevemente en sentido Sur-Sureste hasta llegar al Punto N° 6 (N=536.221 mts.; E=397.182 mts.), en la naciente del Río Mari, sigue aguas abajo por este último hasta llegar al Punto N° 7 (N=571.122 mts.; E=437.195 mts.), en su desembocadura en el Río Paragua, sigue aguas abajo por el Río Paragua hasta llegar al Punto N° 8

(N=584.893 mts.; E=459.370 mts.), en donde le drena el Río Carún, va aguas arriba por el Río Carún hasta llegar al Punto N° 9 (N=583.502 mts.; E=479.746 mts.) en donde recibe al Río Antavari, sigue aguas arriba por este último hasta llegar al Punto N° 10 (N=570.159 mts.; E=550.491 mts.), en su nacimiento, adquiere sentido Sur-Suroeste por la Fila Maestra de la Sierra del Zamuro hasta llegar al Punto N° 11 (N=538.216 mts.; E=533.665 mts.), en la naciente del Río Aureme, sigue aguas abajo por el Río Aureme hasta llegar al Punto N° 12 (N=548.884 mts.; E=555.987 mts.), en su desembocadura en el Río Caroní, va aguas abajo por el Río Caroní hasta llegar al Punto N° 13 (N=695.025 mts.; E=508.327 mts.), en donde le drena el Río Carrao, sigue aguas arriba por el Río Carrao hasta llegar al Punto N° 14 (N=663.257 mts.; E=574.061 mts.), en donde se le une el Río Acanán, sigue aguas arriba por el Río Acanán hasta llegar al Punto N° 15 (N=646.739 mts.; E=576.664 mts.), en donde le drena el Río Cuana, sigue aguas arriba por este último hasta llegar al Punto N° 16 (N=625.348 mts.; E=607.332 mts.), en su nacimiento, adquiere sentido franco Este hasta llegar al Punto N° 17 (N=624.714 mts.; E=629.885 mts.), en la localidad de Kavanayén, sigue en sentido Este-Noreste por una carretera de tierra hasta llegar al Punto N° 18 (N=643.247 mts.; E=673.190 mts.), en su intersección con la Carretera Km. 88-Santa Elena de Uairén, va en sentido Sur-Sureste, a través de esta última hasta llegar al Punto N° 19 (N=561.854 mts.; E=710.644 mts.), en las inmediaciones de San Francisco de Yuruani y el Río Yuruani va aguas arriba por este último hasta llegar al Punto N° 20 (N=568.873 mts; E=725.533 mts.), en las cercanías de la localidad de Uripatá, finalmente sigue en sentido Este-Noreste por la vertiente del Monte Roraima hasta llegar al Punto N° 21 (N=576.181 mts.; E=750.986 mts.), en su cumbre, donde concluye la línea antes descrita.

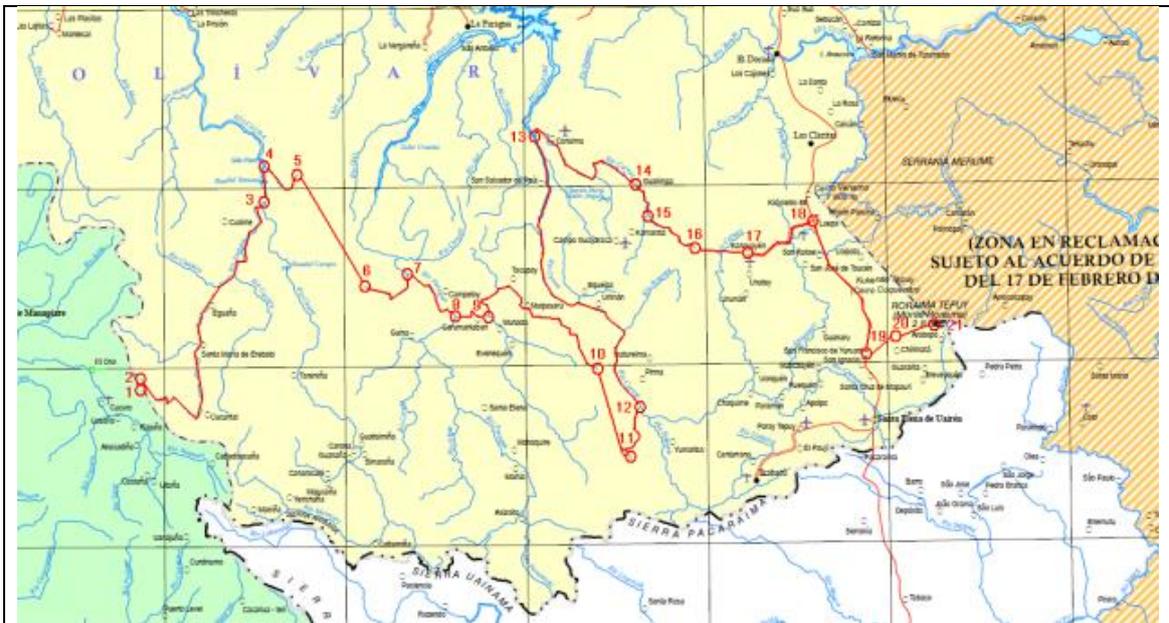
**Artículo 2°:** El Régimen relativo a la construcción y levantamiento de obras, edificaciones, instalaciones industriales o de cualquiera otra naturaleza; así como la determinación de éstas y otras actividades económicas que afecten la Seguridad y Defensa de la República, el establecimiento y desarrollo de colonias o núcleos civiles o militares, el tránsito de extranjeros y demás aspectos funcionales dentro de la Zona de Seguridad Fronteriza aquí fijada, será el establecido por vía reglamentaria, atendiendo a las características especiales de cada uno de los sectores que integran la Zona de Seguridad Fronteriza, todo ello de conformidad con los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa.

**Artículo 7°:** El Ministerio de la Defensa, queda encargado de la administración del Área Bajo Régimen de Administración Especial, Zona de Seguridad Fronteriza, establecida en este Decreto, sin perjuicio de las competencias atribuidas por Leyes especiales a otros organismos públicos.

**Refrendado:**

El Ministro de Relaciones Interiores, ASDRUBAL AGUIAR ARANGUREN  
El Ministro de Relaciones Exteriores, MIGUEL ANGEL BURELLI RIVAS  
La Ministra de Hacienda, MARITZA IZAGUIRRE  
El Ministro de la Defensa, TITO MANLIO RINCON BRAVO

Figura 7 - Desenho da “Zona de Segurança Fronteiriça” do estado Bolívar da Venezuela de 1998 sobre o mapa oficial da Venezuela de 2009 do IGVS.



Fonte: elaboração própria (ano 2012). Baseado no Decreto 2636, GO 36.521 da Venezuela, da “Zona de Seguridad Fronteriza” plasmado no mapa oficial da Venezuela do IGVS do ano 2009.

Assim, desde o ponto de vista unilateral, não há muito mais aspectos das políticas de fronteiras da Venezuela a serem destacados, restando ver, mais adiante, como se estabeleceram os convênios bilaterais.

Do lado brasileiro, certos programas parecidos têm sido desenvolvidos, dentre os quais ressaltam-se o Programa Calha Norte (PCN), SIPAM (Sistema de Proteção da Amazônia) e SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia). O PCN foi idealizado em 1985, abrangendo os estados amazônicos do norte do Brasil. O objetivo do programa era para “atender à necessidade de promover a ocupação e o desenvolvimento ordenado da Amazônia Setentrional, respeitando as características regionais, as diferenças culturais e o meio ambiente, em harmonia com os interesses nacionais” (BRASIL, 2000, p. 1). O programa tem sofrido transformações, para o ano de 2009 o status seria o seguinte:

Atualmente o Programa abrange 194 municípios em seis Estados da Federação (Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia e Roraima), dos quais 95 são ao longo dos 10.938 Km da Faixa de Fronteira. O PCN tem uma área de atuação que corresponde a 32% do território nacional, onde habitam cerca de oito milhões de pessoas, dentre as quais incluem-se 30% da população indígena do Brasil (BRASIL, 2009, 17).

Na figura, a seguir, pode-se visualizar a área que abrange o PCN ao norte do Brasil, onde, naturalmente, tem contemplada a fronteira com a Venezuela.

Figura 8 - Portada do “Convênios: Normas e Instruções — 2009. Calha Norte, Programa”



CONVÊNIOS:  
Normas e Instruções  
EDIÇÃO - 2009

Fonte: BRASIL, 2009.

Segundo Pablo Sánchez, o PCN receberia fortes críticas tanto nacionais quanto internacionais por “ter um componente altamente militar e a aparente indiferença aos impactos ambientais de programas desenvolvimentistas”. Assim seriam criados os programas SIPAM (Sistema de Proteção da Amazônia) e o SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia) que buscam apenas complementar o PCN com maior amabilidade ambiental no frágil equilíbrio ecológico da área amazônica (SANCHEZ, 2000, p.375).

#### 4.3 POLÍTICAS FRONTEIRIÇAS INTERNACIONAIS BILATERAIS BRASIL – VENEZUELA

No âmbito bilateral, a estabilidade de uma fronteira devidamente delimitada tem fomentado boas relações de cordialidade. Em primeiro lugar, encontra-se o trabalho técnico da “Comissão Mista Brasileiro - Venezuelana Demarcadora de Limites”<sup>55</sup> que durante décadas desenvolveu, dentre outras responsabilidades, a

<sup>55</sup> A “Comissão Mista Brasileiro - Venezuelana Demarcadora de Limites” foi criada no *protocollo* assinado na cidade de Rio de Janeiro no 24 de julho de 1928 com a missão de “levantar a fronteira”: “ARTIGO 3 • A fronteira descripta nos paragraphos 2 e 3 do Tratado de 5 de Maio de 1859 será toda levantada pela comissão mixta,- que deverá, além disso, verificar as coordenadas das posições já

tarefa de colocar marcos de fronteira na linha de limite internacional. Foi desta comissão que surgiu a ideia da criação da “Zona *non aedificandi* de características especiais”. Em segundo lugar, encontramos a questão da estrada que uniria os dois países, inicialmente aberta sem pavimentação contínua, nos anos 70 do século XX, mas a partir de 1998 seria reinaugurada com pavimento num esforço conjunto bilateral Brasil-Venezuela, com ajuda financeira da CAF. Em um terceiro lugar encontramos alguns convênios de cooperação fronteiriça que em certo sentido, proveem formalidade a uma dinâmica já existente na própria fronteira.

Da “Comissão Mista Brasileiro - Venezuelana Demarcadora de Limites”, cujo propósito é demarcar, densificar e inspecionar os marcos da linha do limite internacional, surgiu da necessidade direta de seu trabalho, a criação de um acordo internacional com uma zona “*non-aedificandi*” com o objetivo de manter a visibilidade do divisor de águas (o caso se estuda com profundidade no próximo capítulo). Ele foi motivado, entre outros, pelo crescimento desordenado de Pacaraima que estava dificultando visualizar o limite e podia gerar uma ocupação indevida de território venezuelano.

Da estrada que uniria os dois países, e que ainda é a única interconexão existente de rodoviárias, ela é fruto de um esforço político unilateral interno de cada país e, posteriormente, bilateral. No caso brasileiro, segundo os objetivos geopolíticos da época da ditadura militar, buscava-se aumentar a presença brasileira na área, bem como a ampliação das relações com os países limítrofes.

No caso da Venezuela, ainda com consciência de ter a necessidade de criar meios de comunicação terrestre para a devida interconexão do país, existiu um motivo especial para completar a rodoviária do El Dorado até Santa Elena de Uairén e de Tumeremo a Ilha de Anacoco e a São Martín de Turumban, além do aeroporto de Tumeremo e da Ilha de Anacoco. Na década de 60, do século XX, estavam muito

---

assignaladas pelas comissões demarcadoras anteriores, afim de as corrigir, se tal fôr o caso, bem como determinar, peos methodos mais precisos, as coordenadas de outros pontos que julgar convenientes. Os valores determinados por essa commissão mixta serão considerados definitivos pelos dois governos” (BRASIL, 1928). A primeira conferência da comissão mista tem data de 16 de janeiro de 1930. Disponível em: <[https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Documenta%C3%A7%C3%A3o%20Oficial/Venezuela/1%C2%AA%20Conferencia\\_Portugues.pdf](https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Documenta%C3%A7%C3%A3o%20Oficial/Venezuela/1%C2%AA%20Conferencia_Portugues.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2018.

ativas as relações entre a Venezuela e a Inglaterra/Guyana por causa da reclamação pelo território ao oeste do rio Essequibo que conforme já anteriormente explicado, pertencia à Inglaterra devido ao Laudo Arbitral de Paris de 1899, mas a Venezuela havia conseguido provas das irregularidades que existiram e que os despojariam desse território. Esta situação impulsionou à construção de rodoviárias para ter uma maior presença na área e possivelmente interesses militares de controle.<sup>56</sup>

O Governo venezuelano buscava ocupar os “vazios demográficos” e impulsionou políticas nesse sentido, algumas delas com a cooperação técnica brasileira. Em reunião conjunta dos chanceleres do Brasil da Venezuela, Gibson Barbosa e Arístides Calvani, respectivamente, em Santa Elena de Uairén, em 1973, se conheceu que:

Acham os venezuelanos que todos mesmos devem mesmo somar esforços para a ocupação dos vazios demográficos a fim de promover seu desenvolvimento, inclusive com o intercâmbio do know-how, acordos de cooperação técnica, etc. Já na próxima semana, uma comissão técnica da Venezuela pretende ir ao Brasil para assimilar nossa experiência da ocupação da Amazônia, desenvolvida pelos órgãos de caráter regional.<sup>57</sup>

Assim, encontramos um ponto de virada na política exterior da Venezuela na década do 70 do mesmo século. Com a mudança de governo, Raúl Leoni da Acción Democrática passaria a Rafael Caldera de Copei, a primeira entrega na jovem democracia venezuelana que o oficialismo fazia à oposição<sup>58</sup>; a mudança de Governo, ainda traria com ela ideologias e “doutrinas” na política internacional, passando da “Doutrina Betancourt” baseada em um não relacionamento com países cujos governos

---

<sup>56</sup> Esta informação foi subministrada verbalmente por Jacobo Yépez Daza em reunião sostenida no ano 2013 em Caracas. Yépez Daza foi um ator importante durante os eventos da “Revolta de Rurupuni” ao ser um o enlace militar entre o Governo da Venezuela e os rupunenses alçados quem invocavam o auxílio da Venezuela alegando sua nacionalidade venezuelana para fazer frente ao Governo guyanés que ameaçava com tirar suas terras e propriedades mediante a não renovação dos títulos de suas terras.

<sup>57</sup> JORNAL DO BRASIL. **Brasil e Venezuela ratificam amizade em reunião**: Cooperação. Rio de Janeiro, 21 de fevereiro de 1973, p. 5. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/docreader/030015\\_09/79077](http://memoria.bn.br/docreader/030015_09/79077)>. Acesso em: 16 mar. 2018

<sup>58</sup> Esta transição política teve uma incidência direta na “Revolta de Rupununi”. Os líderes do movimento se haviam reunido com o Governo de Leoni em 1968, ano no qual foi feita a eleição do novo presidente no final do ano, ficando ganhador Caldera que receberia o mandato em fevereiro do 1969. Essa transição de Governo entre dezembro e janeiro pode haver afetado a cooperação que os revelados de Rupununi esperavam e demandavam do Governo venezuelano.

não fossem democráticos e passando a uma política de “Apertura Ideológica”<sup>59</sup> do presidente Rafael Caldera que conseguiu uma aproximação com o Governo militar de Emilio Garrastazu Médici. Caldera e Médici se reuniram uma primeira vez em Brasília em 1971 e uma segunda vez em Santa Elena de Uairén, em 20 de fevereiro de 1973<sup>60</sup>, momento no qual inauguraram o caminho El Dorado – Santa Elena de Uairén – Boa Vista (MARTÍNEZ, 2013, p. 118).

Na Declaração Conjunta Venezuela-Brasil de 1973<sup>61</sup>, os dois presidentes, expressaria a satisfação da ligação rodoviária dos dois países:

XIX – Manifestam especial agrado pela inauguração, na data de hoje, da primeira **conexão rodoviária entre o Brasil e a Venezuela**, prova tangível dos propósitos de cerceamento e intercambio, que animam seus povos e Governos. Destacam também a intenção dos seus Governos de promover outros vínculos de transporte que impulsionem o desenvolvimento e a integração de suas áreas fronteiriças.<sup>62</sup>

Assim mesmo, assumiram o compromisso de melhorar essa estrada em termos de pavimentação e convênios de transporte para um maior desenvolvimento e integração fronteiriça, e global, com a intenção de unir outras capitais e que se constituísse uma vinculação entre o Mercosul e a CAN

XX – Acordam, outros sim, para maior efetividade da ligação pioneira agora estabelecida para que esta possa cumprir um papel, ainda mais relevante, de via de integração continental **promover as obras de complementação e pavimentação** necessárias para que Brasília e Caracas, e, através delas, outras capitais do continente, fiquem interconectadas por uma estrada asfaltada que se chamará Rodovia BV8, em atenção ao marco de fronteira onde, a partir de hoje se enlaçam as redes rodoviárias do Brasil e da Venezuela. Para esse efeito, o governo brasileiro fará pavimentar os trechos pertinentes das rodovias federais BR-060, BR-364, BR-319 e **BR-174** interligando Brasília, Goiânia, Cuiabá, Manaus, Boa Vista e Marco BV8. O Governo venezuelano, de sua parte, fará pavimentar a Rodovia El Dorado – Santa Elena de Uairén – Marco BV8.<sup>63</sup>

Ao final do século XX, coincidentemente no segundo mandato do presidente venezuelano Caldera e, no Brasil, o do presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, seria (re)inaugurada a estrada de ligação BR-174 com a Troncal 10 com

<sup>59</sup> Caldeira reusou a chamar “doctrina” a sua política de “Apertura ideológica”.

<sup>60</sup> O presidente Médici ficou na Venezuela por 5 (cinco) horas e 40 (quarenta) minutos na Venezuela em data de 20 de fevereiro 1973, segundo a declaração conjunta contida no Jornal do Brasil do Rio de Janeiro do 21 de fevereiro de 1973 (p. 1,3 e 4). Disponível em:

<[http://memoria.bn.br/DocReader/030015\\_09/79072](http://memoria.bn.br/DocReader/030015_09/79072)>. Acesso em: 16 mar. 2018.

<sup>61</sup> Disponível em: <[http://memoria.bn.br/docreader/030015\\_09/79077](http://memoria.bn.br/docreader/030015_09/79077)>. Acesso em: 16 mar. 2018

<sup>62</sup> Grifo nosso.

<sup>63</sup> Grifo nosso.

pavimentação completa. Novamente os presidentes dos dois países se reuniram em Santa Elena de Uairén para os eventos oficiais.

Embora não seja o tema central de nosso trabalho, torna-se interessante destacar que em ambos encontros esteve presente a reivindicação da Venezuela pelo Território Essequibo, o que revela que o Brasil como terceiro ator tem um papel a desempenhar, quiçá de “articulador” na área. Efetivamente, na reunião Médici-Caldera de 1973, o presidente brasileiro reiterou uma posição neutral do Brasil, em relação aos projetos de cooperação técnica com o Governo da Guiana para a construção de rodovias:

O presidente Médici também tranquilizou seu colega Rafael Caldera, durante as conversações de Santa Elena sobre a assistência técnica brasileira à Guiana, na construção de rodoviária que atravessa a faixa em litígio entre guianeses e venezuelanos. Nesse sentido, deixou claro que a ajuda não representa qualquer engajamento de caráter política na questão<sup>64</sup>

Igualmente, no encontro Caldera-Cardoso de 1998, ante um mapa que o presidente Cardoso tinha para mostrar o traçado da estrada pavimentada que estavam inaugurando, o qual não refletia a área em litígio pela Venezuela como venezuelano ou pelo menos “em reclamação”, o presidente venezuelano ressaltou que

Una cosita que voy a decir y me perdona el presidente Cardoso, aquí en este mapa (apunta la zona en el mapa), en esa parte, hay una zona en reclamación. Somos un pueblo pacífico que clamamos nuestros derechos por la vía de la paz, el consenso y el diálogo, pero no abandonamos el reclamo de unos derechos que nos fueron usurpados en mala hora por el imperio británico y que ha heredado infortunadamente un país amigo al cual apreciamos y con el cual no queremos tener dificultades, pero que al fin y al cabo es heredero de una gran injusticia.<sup>65</sup>

No quadro, a seguir, pode-se apreciar fotografias do jornal dos dois encontros presidências em Santa Elena de Uairén onde um dos temas mais ressaltantes para a questão fronteiriça, foi precisamente a reinauguração da estrada que uniria os dois países. Aquela proposta de chamá-la “Rodoviária BV8” parece não haver

<sup>64</sup> JORNAL DO BRASIL. **Brasil e Venezuela ratificam amizade em reunião**: Cordialidade. Rio de Janeiro, 21 de fevereiro de 1973, p. 5. Disponível em:

<[http://memoria.bn.br/docreader/030015\\_09/79077](http://memoria.bn.br/docreader/030015_09/79077)>. Acesso em: 16 mar. 2018

<sup>65</sup> EL UNIVERSAL. **Carretera dinamizará comercio binacional**: Caldera y Cardoso inauguraron vía de interconexión terrestre. Caracas, 24 de noviembre de 1998. Disponível em: <

[http://www.eluniversal.com/1998/11/24/pol\\_art\\_24116AA.shtml](http://www.eluniversal.com/1998/11/24/pol_art_24116AA.shtml)>. Acesso em: 04 aug. 2012.

experimentado aceitação e/ou difusão, pois ainda é oficialmente conhecida como BR-174 do lado brasileiro e Troncal-10 do lado venezuelano.

Quadro 5 - Inauguração da estrada que ligaria a Venezuela e o Brasil em 1973 e em 1998.



Fonte: Jornal do Brasil (Brasil) 1973

Fonte: El Universal (Venezuela) 1998

As relações entre o Brasil e a Venezuela antes da primeira presidência de Rafael Caldera foram predominantemente cordiais, mas distantes. O fato de o Brasil ser socialmente e economicamente concentrado na região sudeste e a Venezuela, no Caribe e nos Andes, fez com que a integração econômica e social não fosse efetiva, cenário esse que conduziu a ações dos dois países voltadas ao aumento da densidade populacional, o qual seria concluído, justamente em 1973 (MARTÍNEZ, 2013, p.118).

Nessa ordem de ideias, após a reunião Caldera-Médici, em fevereiro de 1973, efetivaram-se, no mês de agosto do mesmo ano, os trabalhos técnicos de demarcação que geraram a necessidade de fazer compensações mutuas de território, pois haviam espaços considerados brasileiros que realmente estavam na Venezuela e vice-versa, a partir do indicado no tratado de limites de 1859, segundo revelariam os trabalhos da

Comissão Mista, plasmados na 49ª Conferência<sup>66</sup>, o traçado da linha do divisor de águas. Dessa compensação mútua, a “ganhadora” seria a Venezuela com 4000 km<sup>2</sup> que se somariam oficialmente a sua geografia, passando de 912.050 km<sup>2</sup> para 916.050 km<sup>267</sup>. Segundo Alejandro Mendible Zurita (1993), o jornal venezuelano El Nacional da sexta-feira do 24 de agosto de 1973, ressaltou, na primeira página, que “Venezuela ganó 4 mil kilómetros cuadrados en la delimitación con el Brasil. La superficie del país ahora es de 916.050 kilómetros cuadrados” (ZURITA, 1993, p. 179-180).

A retificação de limites de 1973 foi um fator motivador adicional da nova virada nas relações bilaterais entre os países e, especificamente, da sua incidência na própria fronteira, apesar de o Brasil ter um governo ditatorial enquanto que a Venezuela era um país democrático. O presidente Caldera afirmaria que o povo venezuelano possuía em relação ao povo brasileiro, simpatia e afeto” (ZURITA, 1993)

A partir de então, as relações bilaterais experimentariam uma substancial mudança e cada vez mais proximidade, inclusive na própria fronteira. Foram assinados uma série de convênios bilaterais com a finalidade de afiançar uma maior cooperação, tanto nacional quanto também fronteiriça. No quadro, a seguir, se encontram vários dos muitos acordos assinados, com informações sobre o ano de assinatura e sua finalidade:

Quadro 6 - Convênios bilaterais Brasil-Venezuela de âmbito fronteiriço na segunda metade do século XX.

Año	Instrumento	Finalidad
1973	Convenio Básico de Cooperación Técnica	Estimular programas y proyectos de cooperación en investigación científica, el desarrollo social armónico.
	Tramo de la carretera El Dorado-Santa Elena de Uairén- Boa Vista	Interconexión vial internacional Venezuela-Brasil.

<sup>66</sup> BRASIL. **Ata da 49ª Conferencia**. Caracas, 23 de agosto de 1973. Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Documenta%C3%A7%C3%A3o%20Oficial/Venezuela/41%C2%AA%20Confer%C3%Aancia%20Portugu%C3%AAs.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

<sup>67</sup> Essas cifras não incluem os 159,500 km<sup>2</sup> da “Zona em Reclamação” da Venezuela com a Inglaterra/Guyana.

1977	Convenio de Amistad y Cooperación	Perfeccionar los mecanismos de entendimiento. Se crea la Comisión Coordinadora Venezolana-Brasileña
1978	Tratado de Cooperación Amazónica	Promover el desarrollo sustentable, la preservación del ambiente y el uso racional de los recursos,
1982 <sup>68</sup>	Acuerdo de cooperación fronteriza en materia de sanidad	Adoptar medidas preventivas e de solución de problemas de saneamiento ambiental y de combate a la malaria, tripanosomiasis, fiebre amarilla, oncocercose, lepra, tuberculosis y enfermedades venéreas, en sus respectivas fronteras.
	Acuerdo de cooperación fronteriza en materia de transporte	Permitir el tránsito de carga entre el territorio de Roraima (Brasil) y el estado Bolívar (Venezuela)
1987	Acuerdo sobre psicotrópicos	Prevención, Control, Fiscalización y Sustancias Psicotrópicas
	Compromiso de Caracas	Fortalecer el comercio bilateral
1988	Memorándum de Entendimiento	Regular y reglamentar el transporte entre los estado Bolívar y Roraima
	Acuerdo de Zona <i>Non Aedificandi</i>	Preservar y conservar la divisoria de aguas y demás accidentes geográficos que servirían de referencia para la identificación del límite
	Plan de Desarrollo Agropecuario de las Fuerzas Armadas Nacionales	Ocupar las “vacías” zonas fronterizas desplegando una estrategia de desarrollo agropecuario a través de la prestación de servicio militar obligatorio
1994	Protocolo de La Guzmania (entendido como extensión adicional del Convenio de Amistad y Cooperación)	Se diferenció en el ideal político de principios de “ideal de libertad, democracia y desarrollo económico y social”
	Comisión Binacional de Alto Nivel (COBAN)	Grupos bilaterales de trabajo para temas comerciales, energía, vialidad, transporte, hidrografía, minería, siderúrgica medio ambiente, desarrollo fronterizo, minería ilegal y narcotráfico.
	Convenios para el suministro eléctrico	Suministro de electricidad venezolana desde la Represa de Guri en el estado Bolívar al eje Boa Vista Manaos en Brasil.
1996-1998	Proyecto Conjunto Venezuela-Brasil	Estudio del ordenamiento territorial y la zonificación ecológica de la región fronteriza entre Santa Elena de Uairén y Villa Pacaraima
1998	Culminación de la ruta BR174	Unión Santa Elena de Uairén - Boa Vista

Fonte: elaboração própria baseado em MARTÍNEZ (2013), exceto o ano 1982 com fonte na nota de rodapé.

Entendemos que de 1973 até 1998 as relações Brasil-Venezuela sempre experimentaram um sentido de maior proximidade, ressaltando-se os períodos das presidências venezuelanos de Rafael Caldera, que possivelmente foi uns dos

<sup>68</sup> Os acordos de sanidade e transporte deste ano foram tomados de jornal Tribuna da imprensa do 20 e 21 de fevereiro de 1982. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=154083\\_04&pagfis=7872](http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=154083_04&pagfis=7872)> Acesso em: 15 mar. 2018.

presidentes com maior interesse em gerar maior proximidade com o Brasil. A Venezuela é um país que se caracteriza por não possuir políticas de Estado fixas na ordem internacional, situação que tem feito com que com cada mudança de Governo se experimentem também mudanças na política exterior. Esse fator estaria ainda mais latente nos períodos presidências do bipartidarismo venezuelano, do “Pacto de Punto Fijo”, nos quais os *copeyanos* como Caldera estariam com maior proximidade em relação ao Brasil enquanto que os *adecos* tenderiam a outras prioridades no campo exterior.

Ainda assim, esse bipartidarismo duraria quarenta anos, até a irrupção de Hugo Chávez na política venezuelana. Hugo Chávez foi um militar de pensamento de esquerda que tentou um golpe de Estado em 1992 contra o presidente *adeco* Carlos Andrés Pérez, mas o golpe de estado não obteve sucesso e os rebelados foram postos em prisão. Não obstante, a ação insurrecional foi bem vista por uma parte da população venezuelana, já que achava-se que os Governos venezuelanos eram corruptos e que um militar no poder poderia trazer ordem, mesmo que com um sistema ditatorial.

O presidente Pérez foi efetivamente acusado de corrupção e retirado do cargo de presidente, sendo sucedido por Ramón J. Velásquez, na qualidade de presidente interino constitucional da Venezuela até a celebração de novas eleições presidências. Nas novas eleições presidenciais, em 1994, ganharia novamente Rafael Caldera, já um homem de idade avançada.

Caldera tomaria a decisão de “*sobreseimiento*” liberando a Chávez da cadeia e abrindo a possibilidade se postular como presidente ao manter intactos seus direitos políticos. Foi dessa forma que Chávez conseguiu capitalizar o voto dos venezuelanos descontentes com um sistema político que não cumpria com as suas expectativas depositando suas esperanças em um novo governo que irrompia com o *statu-quo* do bipartidarismo *copeyano-adeco*.

Com Chávez, as relações com o Brasil experimentariam um dinamismo ainda maior que com Caldera, especialmente, pelo fato de que, no Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva tornou-se presidente, a partir de 2003. A proximidade ideológica de ambos presidentes constituía um fator importante neste relacionamento. A partir disso, empresas brasileiras tenderiam a maior presença na Venezuela, buscava-se ativamente a integração regional, incluindo-se o fato de que nesse período a Venezuela sairia da CAN para integrar-se com dificuldade e de forma incompleta ao

Mercosul, apesar das grandes dificuldades que o regime venezuelano teve em ser aceito, principalmente pelo questionamento dos princípios democráticos do Mercosul.

No quadro, a seguir, encontramos outro grupo de convênios bilaterais deste período pós-puntofijista:

Quadro 7 - Convênios bilaterais Brasil-Venezuela de âmbito primeira década do século XXI.

Año	Instrumento	Finalidad
2001 (negociado en 1997)	Sistema de Transmisión Macagua-Boa Vista	Venta de electricidad a regiones fronterizas
2003-2011	17 encuentros presidenciales 70 memorandos, protocolos, acuerdos o cartas de intención	En su mayoría contienen simples enunciados de futuras cooperaciones en diversas áreas.
2005-2010	Alianza Estratégica Brasil-Venezuela	Reducción y eliminación de la pobreza. Creación de una nueva geografía política, económica y comercial mundial. Se reactiva la Comisión Binacional de Alto Nivel y el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Fronterizo (GTDF).
2008	Memorando de entendimiento para el desarrollo de un Centro Binacional en Santa Elena de Uairén	Apoyar el desarrollo de iniciativas de integración propuestas por ambos países, considerando para ello las realidades social, productiva, de integración física, institucional, cultural y de los marcos regulatorios de ambos países
2010	Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas	Establecer un régimen especial para promover la integración social y mejorar la calidad de vida de los nacionales de las Partes con residencia en las localidades fronterizas vinculadas Santa Elena de Uairén (Venezuela) - Pacaraima (Brasil).
	Régimen Especial Fronterizo	Establecer un régimen especial fronterizo en las Localidades Fronterizas Vinculadas, a los efectos del ingreso y de la salida de mercancías para el uso y consumo personal, así como del transporte fronterizo de pasajeros en las referidas Localidades por parte de sus residentes controlado a través de una Cédula Vecinal Fronteriza.

Fonte: elaboração própria baseado em MARTÍNEZ (2013).

#### 4.4 RELAÇÃO DE CONVÊNIOS INTERNACIONAIS MULTILATERAIS QUE INCIDEM NA FRONTEIRA BRASIL – VENEZUELA

No presente subtítulo pretende-se fazer uma breve aproximação da incidência que pode haver ocorrido em função de organismos internacionais de caráter multilateral no assunto fronteiriço Brasil-Venezuela ou que potencialmente possa

ocorrer. Efetivamente, a América Latina tem procurado sua integração há várias décadas e inúmeras associações e convênios que têm sido criados para tal fim, algumas com incidência direta e reconhecível no âmbito fronteiriço, outras quase despercebidas.

Partindo da Organização das Nações Unidas (ONU), entendemos que esta é uma organização de caráter mundial que abrange comissões pontuais presentes essencialmente em meios para a conservação ou restauração da paz. No artigo 33 da Carta das Nações Unidas (CNU), encontram-se os mecanismos para a resolução pacífica de controvérsias, que tem sido de uso importante em alguns casos de conflitos sobre fronteiras, como, por exemplo, na disputa entre a Venezuela e o binômio Inglaterra-Guyana sobre a questão do território a oeste do rio Essequibo. Este caso é regido pelo Acordo de Genebra, de 1966, subscrito na própria ONU e com atuação direta de seu Secretário Geral, contemplando a utilização dos métodos previstos no artigo 33 da carta. Ainda que o Brasil e a Venezuela não possuam uma fronteira conflitiva por já ter um limite internacional estabelecido, o papel do Brasil no conflito pelo Essequibo, conforme já destacado anteriormente, pode ser importante em algum momento, incluindo a modificação da fronteira própria de Roraima até a serra Mapuera.

Na Organização dos Estados Americanos (OEA), como espaço americano de diálogo político, há mecanismos parecidos para a resolução pacífica de conflitos. No âmbito fronteiriço, encontramos casos como o da Guatemala-Belice que são tratados por meio deste organismo. A OEA tem desenvolvido trabalhos importantes sobre os Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos (MARC), para ajudar neste âmbito à região americana a resolver os conflitos que existam entre os diversos países.

Dos MARC seria finalmente criado o “Fundo da Paz”<sup>69</sup>, no ano 2002, dentro da Secretaria de Assuntos Políticos da OEA, para a Resolução Pacífica de Controvérsias Territoriais (OEA, 2011, p. 68). Especialmente os países centro-americanos têm sido beneficiários por mecanismos para atender suas disputas territoriais. No caso Brasil-Venezuela, a OEA não teve uma participação importante no aspecto de fronteira, apenas alguns diálogos que se apresentam nas sessões da instituição, como, por exemplo, recentemente em 2018, quando o Brasil ventilou a

---

<sup>69</sup> Tradução nossa

situação do grande fluxo migratório que experimenta sua fronteira norte com a chegada de milhares de venezuelanos fugindo da crise interna em seu país.

Seguidamente continuamos o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) de 1978, assinado numa época onde o Brasil e os demais países da região buscavam fazer frente às supostas ameaças externas ao domínio amazônico. Para uma compreensão sobre o tratado, destaca-se que:

El Tratado prevé la colaboración entre los países miembros para promover la investigación científica y tecnológica y el intercambio de información; la utilización racional de los recursos naturales; la libertad de navegación de los ríos amazónicos; la protección de la navegación y del comercio; la preservación del patrimonio cultural; los cuidados con la salud; la creación y operación de centros de investigación; el establecimiento de una adecuada infraestructura de transportes y comunicaciones; **el incremento del turismo y el comercio fronterizo**.<sup>70</sup> Todas estas medidas deben desarrollarse mediante acciones bilaterales o de grupos de países, con el objetivo de promover el desarrollo armónico de los respectivos territorios.<sup>71</sup>

O TCA “es el instrumento jurídico que reconoce la naturaleza transfronteriza de la Amazonía”, além de buscar a reafirmação soberana dos países amazônicos, incorporação da área amazônica às economias nacionais e o crescimento econômico com a preservação do meio ambiente<sup>72</sup>. Para a sua assinatura, teve-se o cuidado de não comprometer os direitos em zonas de disputas de fronteira:

ARTICULO XIX.- Ni la celebración del presente Tratado, ni su ejecución tendrán efecto alguno sobre cualesquiera otros Tratados o Actos Internacionales vigentes entre las Partes, ni sobre cualesquiera divergencias sobre límites o derechos territoriales que existan entre las Partes, ni podrá interpretarse o invocarse la celebración de este Tratado o su ejecución para alegar aceptación o renuncia, afirmación o modificación, directa o indirecta, expresa o tácita, de las posiciones e interpretaciones que sobre estos asuntos sostenga cada Parte Contratante.<sup>73</sup>

O TCA experimentou *a posteriori* uma conversão institucional onde foi criada a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) em 1998, criando uma Secretaria Permanente com personalidade jurídica “responsable por el

<sup>70</sup> Grifo nosso.

<sup>71</sup> OEA. **Programas Binacionales de Cooperación Fronteriza: Un Modelo para el Desarrollo de la Amazonía**. Washington D.C.: OEA, 1993. Disponível em:

<<https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea08b/ch04.htm>> Acesso em: 17 mar. 2018

<sup>72</sup> OCTA. **El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)**. Disponível em:

<<http://otca.info/portal/tratado-coop-amazonica.php?p=otca>> Acesso em: 17 mar. 2018

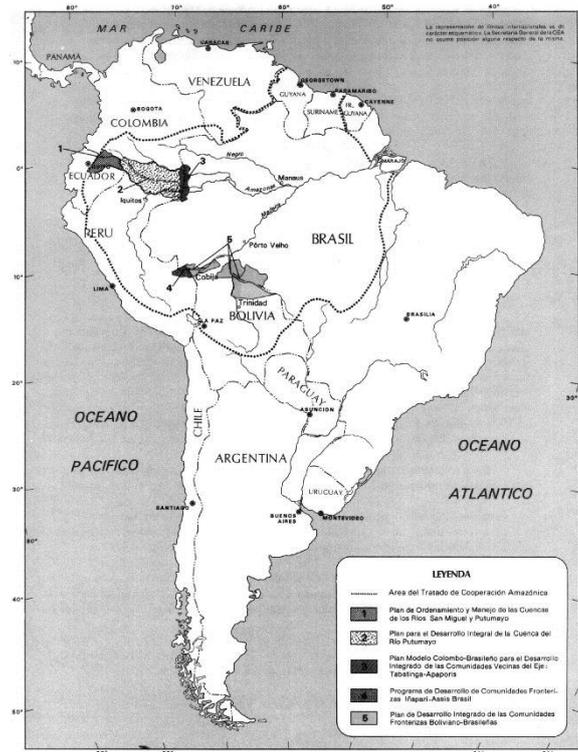
<sup>73</sup> OCTA. **Tratado de Cooperación Amazónica**. Brasília: 1978. Disponível em:

<[http://otca.info/portal/admin/\\_upload/tratado/TRATADO\\_COOPERACION\\_AMAZONICA\\_ESP.pdf](http://otca.info/portal/admin/_upload/tratado/TRATADO_COOPERACION_AMAZONICA_ESP.pdf)> Acesso em: 17 mar. 2018

perfeccionamiento y fortalecimiento del proceso de cooperación desarrollado en el ámbito del Tratado”.

Dentro do esquema do TCA foram desenvolvidos programas com vários dos países parte (Equador – Colômbia, Colômbia – Peru, Brasil – Colômbia, Brasil – Peru, Bolívia – Brasil), porém, entre a Venezuela e o Brasil não seriam encontrados programas específicos binacionais utilizando este esquema.

Figura 9 - Projetos fronteiriços desenvolvidos no esquema do TCA



Fonte: OEA, 1993.

No ano de 2002 seria criado o Guiana Shield Facility (GSF) para atender à sub-região amazônica de Guiana. Trata-se de um programa de caráter ecológico e conservacionista da região guianesa: “The Guiana Shield Facility (GSF) is a multi-donor funding facility for the long-term financing of national and regional activities to conserve ecosystems, protect biodiversity, and to sustain human livelihoods within the Guiana Shield eco-region”<sup>74</sup>. No caso brasileiro, há oficinas nos estados de Amapá e Amazonas, porém, em Roraima, não há. Na Venezuela, aparentemente, não há programa nenhum, conforme pesquisas na página web do GSF.

<sup>74</sup> Guiana Shield Facility (GSF). **About GSF**. Disponível em <<http://guianashield.org/index.php/home/about-gsf>>. Acesso em: 17 mar. 2018

A Corporação Andina de Fomento (CAF) foi um banco criado em 1970, que, em seus primórdios, financiava o comércio entre os países andinos. Porém, na década de 90, século XX, implementou-se um processo de ampliação tanto de países membros como de atividades a financiar, passando a ser “Corporação Andina de Fomento – Banco de Desenvolvimento da América Latina e o Caribe”.

Uns dos países que teve papel importante foi precisamente o Brasil. Segundo relato do ex-presidente da CAF, o boliviano Gustavo García, em uma reunião mantida com o Ministro da Fazenda do Brasil de 1992, Fernando Henrique Cardoso, foi planejado o ingresso do Brasil à instituição. O ministro, porém, decidiu aprofundar a participação brasileira neste tipo de instituição, já que, como estava funcionando o banco com financiamentos em áreas comerciais, seria difícil justificar a presença brasileira, mas se fosse possível financiar a pavimentação da estrada que uniria ao Brasil com a Venezuela (BR-174) seria mais provável. Garcia relatou com as seguintes palavras:

En Brasil, yo recuerdo mi primera incursión con el ministro de hacienda de esa época que era Fernando Enrique Cardoso. Lo visité y mantuvimos una reunión para plantearle el ingreso de Brasil, y me dijo “mira Enrique, tú sabes que me encanta esta institución, pero mis burócratas (que abundan) dicen ¿para qué vamos a ingresar a una organización que puede financiar únicamente comercio entre Brasil y los países andinos?”, pero me dice: “¿**no podría financiar este banco la carretera que une al norte a Venezuela con Brasil** o, eventualmente, el gasoducto que vamos a construir para llevar a delante la exportación de gas de Bolivia? (CAF, 2017, min. 9:14-11:22)

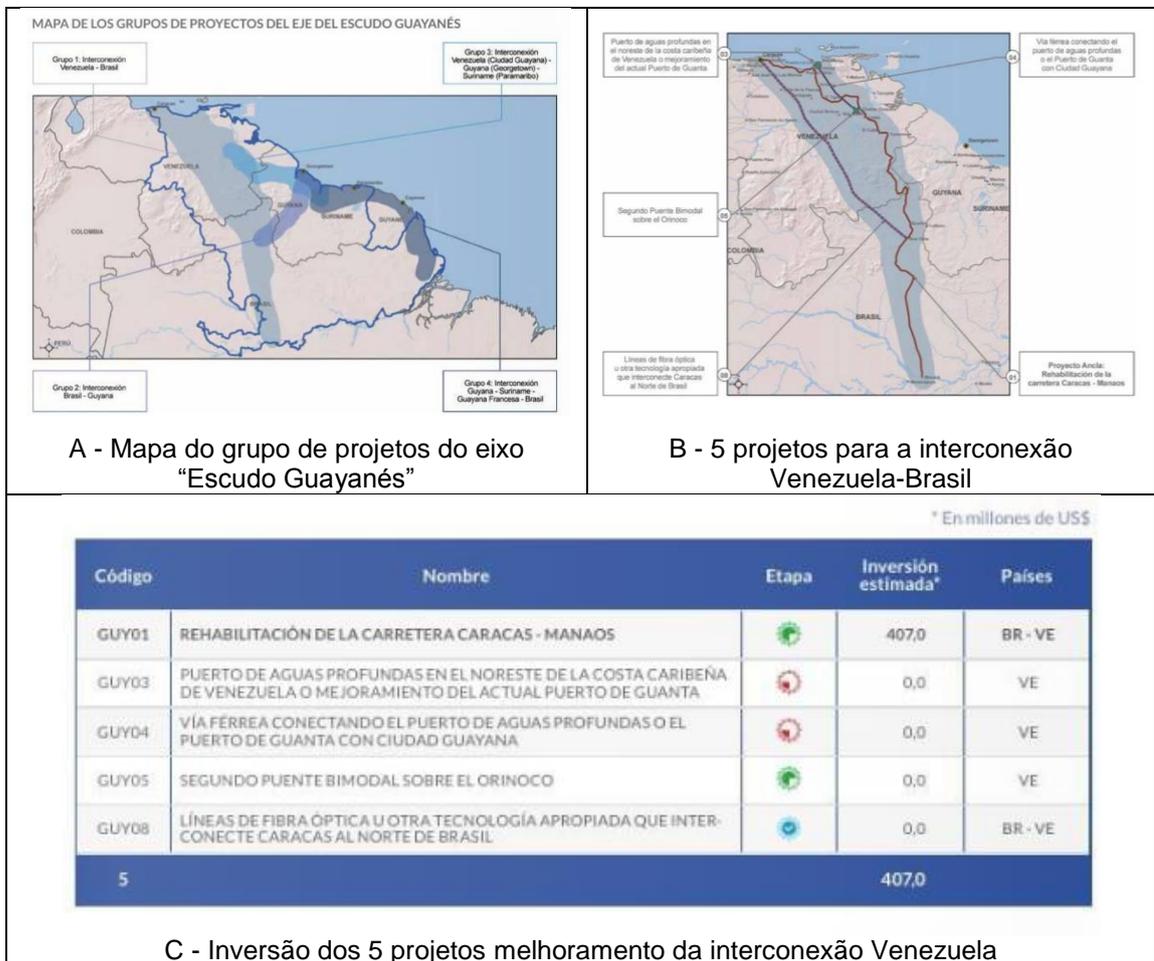
A CAF resolveu reestruturar seu convênio constitutivo para diversificar a áreas de financiamento e incorporar mais países da América Latina e o Caribe, e também financiou a BR-174, inaugurada em 1994 entre o presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, e o da Venezuela, Rafael Caldera, interligando os dois países com uma estrada pavimentada.

Posteriormente, no ano 2000 surgiria em Brasília a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) para promover a integração sul-americana através da infraestrutura e logística. Seriam elaboradas uma série de planos de estradas para conectar os 12 países da América do Sul. Os bancos financistas seriam a CAF, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Com a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), os projetos IIRSA foram incorporados à nova

união dentro do Conselho Sul-americano de Infraestrutura y Planejamento (COSIPLAN).

O IIRSA/COSIPLAN tem nove eixos de ação (Amazonas, Andino, Capricórnio, Do-Sul, Escudo Guayanés, Hidrovia Paraguai Paraná, Interoceânico Central, Mercosul-Chile, Peru-Brasil-Bolívia), dentro do eixo “Escudo Guayanés” estão projetados o financiamento dos projetos de infraestrutura em estradas para unir o norte de Brasil, o sudeste da Venezuela, Guyana, Suriname e Guayane. Em relação ao Brasil-Venezuela, o projeto está focado na reabilitação da estrada Manaus-Caracas, com investimentos estimados em 407 milhões de U\$D (UNASUL, 2015, p. 145)

Quadro 8 - Projeto do eixo “Escudo Guayanés” da IIRSA/Cosiplan



Fonte: elaboração própria. Baseado em UNASUL, 2015, p. 145 (A), 148 (B) e 147 (B)

Finalmente, devemos abordar o caso do Mercosul. A Venezuela ingressou de forma abrupta ao Mercosul em 2013, após a suspensão do Paraguai. Porém, em 2016, a Venezuela foi suspensa do grupo por não haver incorporado devidamente as reformas necessárias para ser parte do Mercosul e, em 2017, seria declarada sua

suspensão por tempo indefinido, por causa da declaração de que o país teve uma ruptura de sua ordem democrática.

Dentre os compromissos não cumpridos por parte da Venezuela, incluiu-se o fato de que nunca chegou a assinar os convênios de livre cidadania, complicando o livre fluxo de pessoas. Apesar disso, os outros países do bloco, de forma unilateral, permitiam aos venezuelanos ingressar a seus países favoravelmente sem vistos e em alguns casos apenas com o documento de identidade venezuelano. Na fronteira Brasil – Venezuela, entre Santa Elena de Uairén e Pacaraima, produto do agravamento da crise interna venezuelana, milhares de venezuelanos têm chegado ao Brasil através dessa fronteira.

O Brasil aprovou a criação de um visto temporário de dois anos para que os venezuelanos possam viver legalmente no país. Essa decisão, entre outros motivos, pode ocorrer pelo fato de que a Venezuela ainda não incorporou oficialmente à cidadania Mercosul, apesar de que nos passaportes venezuelanos há a nomenclatura Mercosul incorporada.

#### 4.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

As políticas fronteiriças do Brasil e da Venezuela, em forma separada (o que chamamos “unilateral”), são efetivamente diferentes, produto de um entendimento distinto por motivos históricos, culturais, políticos e geopolíticos. Ainda que praticamente o único caso palpável para fazer observações seja entre as cidades gêmeas de Pacaraima – Santa Elena, a partir delas pode-se obter certas conclusões.

A primeira conclusão é a de que para a mentalidade venezuelana está ainda muito presente que as fronteiras e a soberania são para os militares, fazendo com que essa região careça de um desenvolvimento social e econômico mais efetivo. Já no pensamento brasileiro há a percepção de que deve-se encher os vazios demográficos povoando até o último lugar de seu território, o Brasil tem todo seu território em constante colonização interna.

De igual modo, para o venezuelano a formação da sua fronteira tem a sua gênese nos títulos coloniais, já para o brasileiro, mais importante que os tratados coloniais, é o destaque para os processos de ocupação que ocorrem desde o momento da colonização, posteriormente consagrados por meio de acordos internacionais sobre limites internacionais na época do Império e da República.

Para o venezuelano não gera uma grande preocupação inicial ocupar ou não ocupar um espaço geográfico que acha como próprio produto da tradição legal, mas subseqüentemente ante a “ameaça” dos países vizinhos ativos na ocupação de espaços geográficos que se pode transbordar até o lado contrário, achando-se obrigado a reativamente fazer frente aos perigos que isso implica, desenvolvendo assim planos de povoamento fronteiro para levar venezuelaneidade aos confins territoriais para frear a ameaça potencial ou real vizinha.

Em sentido histórico-político e desde uma ótica comparativa, a Venezuela em relação a Brasil experimenta maior instabilidade nos planos fronteiros ante a ausência de políticas de Estado estáveis, pois cada mudança de Governo incide diretamente na política internacional e fronteira do país, mudando ou desatendendo os trabalhos prévios afetando a continuidade de políticas fronteiras ou que a afetem. No caso brasileiro, ainda que para a opinião dos cidadãos brasileiros seu Governo devesse fazer mais, ainda assim, percebe-se maior coerência na consecução dos planos nacionais e com eles os de suas fronteiras. Possivelmente se desacelerem os planos, mas mais cedo ou mais tarde são reativados, raras vezes esses temas relativos às fronteiras e política externa são abandonados. Uma das provas dessas intenções são as construções de estradas internas e internacionais para interconectar o país todo, também internacionalmente, como os múltiplos programas de colonização da Amazônia, além de um sistema de organização político-territorial federado que impulsiona os governos e à população local a se interessar no desenvolvimento e afecções da sua região.

Por uma ótica bilateral percebe-se que há importantes esforços pela cooperação e integração dos dois países, muitos desses esforços realizados em obras, como a estrada BR-174/Troncal 10, convênios de cooperação fronteira, flexibilização no trânsito de pessoas e programas especiais migratórios. Apesar disso, ainda é insatisfatória a “integração” especialmente no âmbito comercial na fronteira terrestre.

O crescente comércio entre o Brasil e a Venezuela é principalmente comércio formiga, mas a ideia de que a produção do norte do Brasil possa alcançar ao Caribe através dos portos venezuelanos é ainda uma tarefa inconclusa, apesar de estar boa parte da infraestrutura pronta. A dificuldades com a corrupção das autoridades venezuelanas nas aduanas e dos postos de controle ao longo da Troncal 10 tem inibido o comércio formal; em sentido contrário, as vantagens que se abriam para a

Venezuela com seu ingresso no Mercosul para levar sua produção industrial ao norte do Brasil também se viu afetada por causa da crise econômica que atualmente atravessa esse país.

Finalmente, no âmbito multilateral, a interligação fronteiriça é sempre uma prioridade presente em todas as declarações dos organismos regionais e internacionais, mas não só como áreas de passagem e circulação, senão também para a atenção e desenvolvimento *in loco* da própria fronteira em sua dinâmica. Assim, encontramos que dentro do âmbito do Mercosul há programas especiais para as fronteiras ou o exemplo destacado do financiamento da CAF para a pavimentação da BR174 para ligar definitivamente os dois países.

A harmonização das políticas de fronteiras entre Brasil e Venezuela, conforme descrito, a tem experimentado grandes avanços, mas pode avançar mais. Porém, sendo a fronteira um reflexo da situação interna de cada país, se ambos países não estão experimentando uma estabilidade e crescimento econômico, as fronteiras podem se tornar como áreas de tensão, questão que está acontecendo na atualidade com uma imigração venezuelana ao norte do Brasil que apresenta dados de um saldo migratório de entrada de venezuelanos no Brasil de mais de 40 mil pessoas em 2017. Assim, a fronteira experimenta uma dinâmica distinta à integração de iguais e da cooperação complementar, tornando-se uma área para fugir forçadamente na busca de oportunidades de vida. Ainda que seja uma imigração forçada por motivos humanitários, econômicos, sanitários, alimentícios, sociais e, às vezes, políticos, gerará, de igual modo, forçosamente uma maior atividade fronteiriça como já se está experimentando.

Pelo descrito, a atividade fronteiriça Brasil-Venezuela está se tornando mais ativa, mas os planos originais concebidos para ela estão mudando para ficar como uma fronteira de rumo incerto.

## **CAPÍTULO 4**

### **O ACORDO *NON-AEDIFICANDI* DE CARACTERÍSTICAS ESPECIAIS**

## O ACORDO *NON-AEDIFICANDI* DE CARACTERÍSTICAS ESPECIAIS

“Las buenas cercas hacen buenos vecinos”  
ROBERT FROST, poeta estadounidense.

“Brasil no tiene problemas de fronteras con Venezuela,  
lo que existe es un problema en la frontera”  
RENATO PRADO GUIMARES, diplomático brasileiro, embaixador do Brasil em  
Caracas.

O presente capítulo analisa o acordo *non-aedificandi* (ANE) de características especiais, especificando um dos documentos fruto da realidade descrita no capítulo anterior, mas com a abordagem documental específica relativa ao acordo, assim como o trabalho de campo feito na fronteira entre os dois países, precisamente nas cidades gêmeas de Pacaraima e Santa Elena de Uairén (capital do município Gran Sabana do estado Bolívar da Venezuela).

Ainda que nosso estudo tenha sido originalmente pensado para ser desenvolvido nas duas cidades, há um maior enfoque em Pacaraima, pois esta, diferentemente de Santa Elena de Uairén, está adjacente ao próprio limite internacional, já o centro urbano de Santa Elena está a 15 (quinze) quilômetros da linha divisória. Dessa forma, do lado venezuelano adjacente ao limite há apenas instituições públicas essenciais para essa área, como a alfândega (Seniat), o posto de controle fronteiro militar (GNB) ou o serviço de migração (Saime), todos adjacentes à estrada, mas não propriamente no limite onde estão os marcos de fronteira. Dessa forma, pode-se afirmar ser a paisagem do lado venezuelano da fronteira é praticamente desabitada e com a vegetação do lavrado.

Os elementos provocadores iniciais que incentivaram a tratar este assunto foram: a) a observação *in situ* de uma disparidade na realidade fronteira local no ano de 2011 onde, do lado brasileiro, havia muita atividade humana e numerosas construções adjacentes aos marcos de fronteira, enquanto que, do lado venezuelano, não havia praticamente nenhuma atividade nem construções, apresentando uma paisagem praticamente vazia de urbanização humana; b) a “invasão” dos habitantes de Pacaraima ao lado venezuelano, utilizando o território vizinho como trânsito informal de pedestres e veículos; c) rumores de mudança de marcos de fronteira,

atribuídos ao ex-governador Neudo Campos, com a suposta finalidade de ampliar o pátio de sua propriedade particular em Pacaraima.

Após essas observações *in situ* iniciadas no ano 2011, procurou-se maiores informações sobre essa fronteira, encontrando o acordo bilateral assinado em 1988, o qual descreve que não se pode fazer “atividades, nem obras” numa zona declarada como *non-aedificandi* de 30 (trinta) metros a cada lado do limite fronteiro. Este acordo contrastava com as observações feitas em Pacaraima: enquanto que do lado venezuelano havia praticamente uma paisagem vazia na área adjacente aos marcos de fronteira, com diversos quilômetros de extensão, sendo o limite fronteiro uma periferia afastada de Santa Elena de Uairén; do lado brasileiro, a cidade de Pacaraima *in loco* estaria junto e ao longo do limite, invadindo essa zona *non-aedificandi* ao conter construções não apenas de particulares (como a casa do ex-governador e outras mais), mas também públicas (ruas asfaltadas e parques), afetando, assim, não somente a zona *non-aedificandi* do lado brasileiro, mas também o lado venezuelano.

A partir de então se inicia uma pesquisa preliminar e particular para entender o que estava acontecendo nessa região, promovida pela curiosidade de saber mais e também pela preocupação de observar a vulnerabilidade aparente da fronteira venezuelana “vazia e descuidada” em comparação à fronteira brasileira, ocupada por habitação humana civil e militar.

Várias pessoas especialistas de temas internacionais e de fronteira foram consultadas na Venezuela naquele momento sobre o Acordo *non-aedificandi*, mas em sentido geral, poucos o conheciam. Ao serem consultados, então, o resultado era de espanto com a presença brasileira na fronteira e a (ainda suposta) violação do acordo por parte do Brasil, enquanto achava-se equivocado que do lado venezuelano houvesse uma fronteira “vazia e descuidada”, em especial para conter a um vizinho geralmente percebido, dentro de parte da intelectualidade venezuelana, como de mentalidade expansionista e de astúcia diplomática para expandir o seu território em base à ocupação justamente de áreas vazias.

Em outras palavras, a situação observada em Pacaraima poderia constituir apenas um indicador de uma situação mais grave e aprofundada onde estariam em jogo temas tão delicados como a soberania de dois países na área de fronteira que poderia agravar a situação, mudando de uma fronteira de integração (perseguida especialmente nos anos noventa do século XX com a inauguração da estrada *BR-174-Troncal 10* que ligaria ao Brasil e a Venezuela, além do posterior ingresso da

Venezuela ao Mercosul) a uma fronteira de possível tensão. Na “área oculta do *iceberg*” poderia estar as políticas de fronteiras que deveriam ser aplicadas por cada país, as quais levaram o Brasil a ter uma população permanente na área adjacente ao limite e à Venezuela e apresentar uma fronteira comparativamente vazia (a questão das políticas fronteiriças foi trabalhada no capítulo anterior).

Assim, neste capítulo, dedicado a avaliar e analisar a situação presente do Acordo *non-aedificandi*, fundamentado em material bibliográfico e de estudo de campo, busca-se visibilizar uma situação ainda pouco estudada que potencialmente pode gerar situações de conflito e agravamento na interação fronteiriça no futuro, alterar o limite demarcado mediante marcos de fronteira e em geral reconhecer e fazer frente a um problema cujas consequências podem vir a se transformar de importância.

## 5.1 INTRODUÇÃO

Com a intenção de destacar os pontos mais importantes sobre a relevância de pesquisar o estado do Acordo *non-aedificandi* na atualidade, se tomou a licença de utilizar uma espécie de redação jurídica contida em preâmbulos de normas jurídicas e de acordos. Assim, temos que, no que diz respeito ao referido acordo, as motivações e considerações sobre o estudo são as seguintes:

*Reconhecendo* as diversas atividades humanas e as obras em construção, tanto privadas quanto públicas, na cidade de Pacaraima, próximas ou juntas aos marcos de fronteira com a Venezuela;

*Conhecendo* o suposto rumor de implicações judiciais no Brasil, dentre os quais, a casa do ex-governador de Roraima, Neudo Campos (esposo da vigente governadora Suely Campos), que aparentemente havia mudado os marcos de fronteira próximos a sua casa em Pacaraima;

*Reconhecendo* a vigência do “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Venezuela para o estabelecimento de uma zona ‘*non-aedificandi*’ na fronteira entre os dois países”, que estabeleceu que numa faixa de 30 metros dos marcos de fronteira não se poderiam fazer atividades, nem obras e que, portanto, aparentemente estava sendo violentado;

*Contrastando* a paisagem populacional na zona de fronteira onde o Brasil com a cidade de Pacaraima tem presença humana que inclusive transborda à Venezuela

em suas rotinas. Enquanto que a Venezuela tem apenas instituições públicas e o seu centro urbano da cidade gêmea de Santa Elena de Uairén fica a uma distância de 15 (quinze) quilômetros criando uma presença desigual;

*Constatando* que próximo aos marcos de fronteira há uma crescente erosão que pode afetá-los, gerados, principalmente, pela urbanização e ocupação humana em Pacaraima, representando um perigo latente contra a claridade do limite internacional;

*Considerando* que a única interconexão terrestre entre o Brasil e a Venezuela está nesta área fronteira e que se ocorre um crescimento comercial e humano gradual promovido pelos dois países;

*Reconhecendo* que o produto da crise econômica e social que acontece na Venezuela tem incrementado significativamente o fluxo migratório da Venezuela ao Brasil por meio desta passagem de fronteira nos últimos dois (2) anos, bem como dos brasileiros que costumam ir à Venezuela por motivos turísticos, comerciais, médicos, familiares, entre outros.

Estimou-se ser necessário e oportuno desenvolver um estudo atualizado para levantar questionamentos e buscar respostas a essas situações, examinando o estado das políticas fronteiriças dos dois países nesta área, sua incidência positiva ou negativa *in loco*, sua pertinência no presente e futuro, com a finalidade de apresentar e visibilizar detalhadamente uma situação que deve ser atendida pelos dois países preventivamente para evitar seu possível agravamento, conflitos e ações tardias corretivas, lentas e custosas.

A maioria das decisões voltadas às fronteiras (além de segurança e defesa) nos países, são de competência direta do poder central, raras são as vezes em que entidades regionais ou ainda de países têm autonomia especial. Assim, por exemplo, países autônomos, mas não independentes no Caribe como o Estado Livre Associado de Puerto Rico, as ilhas ABC (Aruba, Bonaire e Curaçao), Martinica e Guadalupe vinculados aos Estados Unidos da América, ao Reino dos Países Baixos e à França, respectivamente, as questões de segurança, defesa e fronteiras são de responsabilidade do Governo central de suas “metrópoles”, ou seja, são departamentos de ultra mar de Estados Unidos, do Reino dos Países Baixos e da França.

Para nosso caso de estudo sobre a questão fronteiriça entre o Brasil e a Venezuela, a respeito do Acordo *non-aedificandi*, por ser um assunto fronteiriço é de

responsabilidade direta do governo federal dos países, ou seja, de Brasília e Caracas, mas não dos governos federados de Roraima (no Brasil) ou Bolívar (na Venezuela), nem dos municípios de Pacaraima (no Brasil) e Gran Sabana (na Venezuela), muito menos das cidades-gêmeas fronteiriças de Pacaraima e Santa Elena de Uairén. Assim, as decisões que são discutidas entre Caracas e Brasília têm implicações e impactos diretos locais na população, na ecologia, entre outros, devido à distância física das capitais com as fronteiras.

Para cumprir com os objetivos colocados, metodologicamente primeiro se estudou as políticas que cada país emprega em suas fronteiras (Capítulo 4), ou seja, as políticas nacionais unilaterais, e segundo, políticas bilaterais conjuntas Brasil-Venezuela, no qual consta o Acordo *non-aedificandi*.

Quanto ao procedimento metodológico, se aplicou o método comparativo, ou seja, contrastou-se as políticas fronteiriças de dois países assim como a situação *in situ* em Pacaraima e Santa Elena de Uairén com a finalidade de obter dados que permitiram chegar a certas conclusões em relação a quão harmonioso ou contrário são elas.

Como técnica de coleta de dados foi feito um registro fotográfico do estado das construções na fronteira binacional entre Santa Elena de Uairén e Pacaraima que serviu de diagnóstico e testemunho das condições dos marcos fronteiriços, das construções públicas e privadas adjacentes ao limite e das atividades desenvolvidas diversas na Zona *non-aedificandi* na atualidade.

Também se implementou a ferramenta de coleta de informações consultando a acadêmicos, funcionários e especialistas que orientaram-nos no acréscimo de conhecimentos e contribuíram com a obtenção de fontes. Não obstante, a receptividade das autoridades públicas em Santa Elena de Uairén e Pacaraima, ainda amável, foi improdutiva, nunca cumpriram com as solicitações feitas. Respeito às consultas a especialistas em temas fronteiriços tampouco foi muita a informação obtida que não se tivesse *a priori*, produto das investigações feitas antes na Venezuela antes da chegada ao Brasil.

Ainda não estava contemplado fazer entrevistas formais em Pacaraima ou Santa Elena de Uairén, mas foram feitas algumas conversações *ad hoc* durante o trabalho de campo, as quais proveram dados importantes. Em Santa Elena de Uairén, tornou-se importante uma reunião mantida na “Casa de los Cristales” com os descendentes do fundador da cidade; em Pacaraima, com um dos proprietários de

uma das casas próximas aos marcos de fronteira, o qual deu a seu consentimento para que mostrássemos sua apreciação e opinião de forma anônima neste trabalho. O restante, foi realizado um estudo exploratório baseado em dados secundários por meio da revisão da literatura, convênios internacionais e publicações oficiais brasileiras e venezuelanas.

## 5.2 AS CIDADES GÊMEAS DE PACARAIMA E SANTA ELENA DE UAIRÉN

As chamadas "cidades gêmeas" são uma classificação utilizada no Brasil (BRASIL, 2005, p. 11). No caso de Pacaraima e Santa Elena de Uairén, conhece-se que a fundação de cada uma delas está, de certa forma, relacionada ao interesse de preservar a soberania de cada país:

Santa Elena de Uairén, foi fundada em 13 de novembro 1923 por Lucas Fernández Peña, ele rejeitou aos ingleses interessados em colonizar a região<sup>75</sup> conseguindo reivindicar 38 (trinta e oito) mil quilômetros quadrados de território venezuelano (ZURITA, 1993, p. 176).

A cidade de Pacaraima foi produto da demarcação entre os dois países em 1939<sup>76</sup> (BRASIL, 2016), no local onde seria instalado o marco BV8 (SILVERIA E GATTI,1988), o qual se transformou na década de 1950 a adjacência do Batalhão Espacial de Fronteiras (BEF) e em 1975 o 3.º Pelotão Especial de Fronteiras (PEF), ao qual foi acompanhado por uma colonização de brasileiros, a maioria oriundos da região nordeste do país, atraídos pelo sonho da riqueza rápida da mineração artesanal realizada em garimpos próximos da localidade, fator que levou a criação da Vila de Pacaraima, a qual foi promovida a cidade em 17 de outubro de 1995.

O crescimento desordenado, produto da livre mobilidade de Pacaraima na fronteira e da questão da garimpagem ilegal no final dos anos 80, século XX, fez com que os dois países estabelecessem um diálogo sobre essa localidade, o qual se efetivou por meio da Primeira Reunião de Vice-Chanceleres Venezuela-Brasil de 1990, a empreender uma "campanha de ocupação extraordinária" (SÁNCHEZ, 2002,

---

<sup>75</sup> CORPOSERVICA. **16 de septiembre: Fundación de Santa Elena de Uairén**. 2015. Disponível em: <<http://www.corposervica.org/web/tag/fundacion-de-santa-elena-de-uairén/>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

<sup>76</sup> BV8 - Serra Pacaraima. 9.0 - Modêlos de Marcos. Modelo 05. Disponível em: <<http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Fronteiras/Venezuela/Modelo%20de%20marco-1.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

p. 374). Isto é, posteriormente ao próprio acordo, a fim de manter a clareza do traçado do limite de fronteira e, dessa forma, auxiliar os dois Estados a exercerem a sua soberania na fronteira e facilitar ações de controle e de utilização da área, sem interferir na soberania do outro.

Entretanto, é importante ressaltar que o desenvolvimento da cidade de Pacaraima foi reforçado no Programa Calha Norte (PCN), realizado pelo Governo Federal do Brasil, este plano é mais ou menos na colonização da fronteira norte do Brasil:

O Programa Calha Norte (PCN) foi criado em 1985, pelo Governo Federal, visando a promover a ocupação e o desenvolvimento ordenado da Amazônia Setentrional, respeitando as características regionais, as diferenças culturais e o meio ambiente, em harmonia com os interesses nacionais. (BRASIL, 2009a, p.17)

Embora ambas as cidades sejam consideradas como "gêmeas" pelo Brasil (BRASIL, 2005, p. 11 SIMÕES, 2014, p. 21) não se deve deixar de levar em conta a distância de quase 30 km (LEONARDI, 2000, p. 77)<sup>77</sup> que separa os seus centros urbanos.

Em relação ao desenvolvimento e prestação de serviços, mostraram características diferentes, por isso, o autor venezuelano Hermann González Oropeza afirmou que “Es, por ejemplo, bochornoso que de Santa Elena de Uairén tenga que irse a la naciente ciudad brasileña de Pacaraima para llamar por teléfono a Caracas” (1989, p. 438), embora essa seja uma situação passada, para visualizar algumas assimetrias que ocorreram no desenvolvimento de ambas as cidades gêmeas. Diferenças naturais e relativa proximidade, além da política ativa dos governos dos dois países para preencher esta área e fornecê-la com estradas e serviços, sublinharam que as populações têm mantido e desenvolvido intercâmbios de vários tipos, típico das zonas fronteiriças.

La vecindad implica no solo proximidad física o geográfica, sino un sinnúmero de vivencias y comportamientos afines que permiten construir a lo largo de la existencia procesos de desarrollo que siempre están implícitamente asociados al concepto de integración. Los pueblos fronterizos siempre han practicado la integración, pues es por esencia su práctica cotidiana de la vida común que comparten, sin embargo las relaciones que surgen por esa proximidad entre dos países, normalmente son vistas de forma diferente por los centros de poder en cada país, dadas las visiones, políticas y normativas internas que cada uno tiene. (SERNA, 2010, p. 57)

---

<sup>77</sup> Em recorrido particular, medições próprias e em consulta com taxistas da rota Pacaraima – Santa Elena de Uairén (popularmente na Venezuela: “Santa Elena – La línea”), a distância é de 15 km entre ambas cidades.

Tão longe como descrito acima, foi quase por acaso que o caso da dinâmica de fronteira entre o Brasil e a Venezuela despertou o interesse e preocupação sobre o seu estado, suas políticas, a integração mútua ou a segmentação para aspectos internos, controle positivo e negativo ou falta de controle das agências governamentais, entre outros.

Do ponto de vista de ambos os Estados (o venezuelano e o brasileiro) ao longo do tempo, há um interesse crescente na realização do processo de demarcação fronteiriça a fim de estabelecer o limite exato de cada país. No entanto, as características físico-geográficas e a grande extensão da fronteira ainda não permitiram terminar essa tarefa.

Dentre os marcos de fronteira ocupados, existem alguns separados por mais de 100 km um do outro (ZURITA, 1995, p. 16), com difícil localização no ambiente físico robusto e cuja medição linear entre os dois deve ser tomada como provisória e sujeita a retificações, uma vez que não se encaixam o verdadeiro limite natural e legal das montanhas, as quais fazem com que, raramente, sejam linhas retas entre os pontos.

### 5.3 O FATOR GARIMPEIRO E SUA RELAÇÃO COM O ACORDO *NON-AEDIFICANDI*

Um fator importante foi (e ainda hoje continua sendo em maior ou menor grau) o problema dos mineiros ilegais originários do Brasil que entraram pelas fronteiras na Venezuela, especialmente no final do século XX. A incursão de garimpeiros teve uma incidência alarmante não só pela penetração à soberania de um país vizinho ao Brasil, mas também porque foram afetados povos indígenas, especialmente os Yanomami. A esse respeito, Alejandro Mendible Zurita (1993) expõe que:

Las referencias de los mineros ilegales brasileños continúan en Guayana continúan manifestándose durante las décadas de los 70 y los 80. En este periodo, varios estudios calificados refieren como en la franja colindante con el Estado Bolívar se encontraban los pueblos de Uaicas, Surucucú, Suapi, Sierra do Sol y Vila Pacaraima, esta última localizada a metros de la divisoria Venezolano-Brasileña. En todos estos centros existían instalaciones de las Fuerzas Armadas del Brasil y habitaban mineros. (ZURITA, 1993, p.19)

Continua dizendo que:

Teniendo en cuenta esta situación, la diplomacia venezolana logró, el 17 de mayo de 1988, que los gobiernos de la República de Venezuela y la República

Federativa del Brasil **suscribieran un acuerdo en el cual convenían en establecer una zona “non Aedificandi”, de características especiales, a lo largo de la divisoria entre las dos naciones: “Dicha zona tendrá una extensión de treinta (30) metros de ancho de cada lado de la línea fronteriza**<sup>78</sup>, donde no se podrán realizarse ningún tipo de actividad ni obras”. (ZURITA 1993, p.19)

Conseqüentemente, o Acordo *non-aedificandi* tem uma de suas motivações ligada aos problemas de garimpeiros decorrentes da década de 80, século XX. Da mesma forma, com a criação da vila de Pacaraima (mais tarde promovida a cidade), dentro do Plano Calha Norte, na fronteira Venezuela-Brasil, tornou-se necessário ocupar a área para o crescimento também da pecuária brasileira, a fim de manter a clareza do traçado da fronteira.

Porém a existência do núcleo urbano remonta a demarcação das fronteiras entre Brasil e Venezuela no decorrer da década de 1920 e da instalação do terceiro pelotão especial de fronteira por volta dos anos. O garimpo consistiu no principal atrativo econômico para a formação do aglomerado urbano de Pacaraima no decorrer do século passado. Em 15 de outubro de 1995, o município é criado, através de seu desmembramento do município de Boa Vista. A área territorial é de 8.028,428 km<sup>2</sup>, possuindo uma densidade demográfica de 1,3 hab/Km<sup>2</sup>, tendo limítrofes com os municípios de Boa Vista, Amajari, Normandia e Uiramutã, além de manter limites com a República Bolivariana da Venezuela, país que mantém uma fronteira viva, ligada através de uma rodovia que estabelece um intenso movimento entre a cidade de Pacaraima e Santa Helena de Uairén.<sup>79</sup>

O embaixador da Venezuela no Brasil no ano 2009, declarou o seguinte:

No caso de nossa fronteira com o Brasil, localizadas na zona sul do país, com extensão de aproximadamente 2.200 Km, tratasse de uma Zona *Non-Aedificandi*. Isto porque, em 17 maio de 1988, os Governos da Venezuela e do Brasil assinaram um Acordo para o estabelecimento da referida zona na fronteira entre os dois países, considerando a necessidade de preservar e conservar o divisor de águas, assim como outros acidentes geográficos que servem de referência para a identificação da zona fronteira. (GARCÍA, 2009).

E, ainda mais claramente, os seis (6) pontos considerados do preâmbulo na motivação do Acordo *non-aedificandi*, especialmente os pontos dois (2), três (3), quatro (4) e cinco (5), indicam que:

1. Desejosos de aperfeiçoar e desenvolver harmonicamente as relações de boa vizinhança entre os dois países;
2. **Reconhecendo a necessidade de preservar e conservar o divisor de águas e os demais acidentes geográficos que servem de referência para a identificação de linha fronteira;**

<sup>78</sup> Grifo nosso.

<sup>79</sup> Prefeitura de Pacaraima, História do Município, “CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PACARAIMA”. Disponível em: <[http://pacaraima.rr.gov.br/portal/o\\_municipio\\_historia.php](http://pacaraima.rr.gov.br/portal/o_municipio_historia.php)> Acesso em: 2 jun. 2016.

3. **Consciente da necessidade de evitar que possa ser dificultada a materialização da linha fronteira;**
4. **Tendo presente, em particular, a conveniência de adotar medidas que assegurem a intervisibilidade entre os marcos;**
5. **Considerando que o crescimento populacional em certas áreas da fronteira comum pode dificultar a consecução dos objetivos antes mencionados, e**
6. Tendo em conta as recomendações formuladas nas Quadragésima-Nona, Quinquagésima e Quinquagésima-Primeira Conferências da Comissão Mista Brasileiro " Venezuelana Demarcadora de Limites. <sup>80</sup>

A este respeito, encontramos a soma de fatores que levaram à assinatura do acordo *non-aedificandi*. É importante verificar como nos textos do projeto de acordo antes de sua assinatura final, registado na ata da 53<sup>o</sup> Conferência da Comissão Venezuelana-Brasileira de Demarcação são vistos alguns exemplos de atividades que visavam proibir, entre outras, as seguintes:

Nessa zona não poderá se realizar nenhum tipo de atividades e obras, tais como, **entre outras, imóveis, cercas, plantações e cultivos.**<sup>81</sup>

#### 5.4 REFERENCIAL OFICIAL DAS CONFERENCIAS DA “COMISSÃO MISTA BRASILEIRO-VENEZUELANA DEMARCADORA DE LIMITES”

Desde o ano de 1983 a “Comissão Mista Brasileiro-Venezuelana Demarcadora de Limites” começaria a sugerir a criação de “uma zona ‘non aedificandi’ de características especiais” com a finalidade de preservar a inteligibilidade de limite internacional entre o Brasil e a Venezuela, em especial para uma área tão frágil ecologicamente e onde a ação antrópica modificar o divisor de águas.

Segundo Alejandro Mendible Zurita (1993) (livro “Venezuela e suas verdadeiras fronteiras com o Brasil”<sup>82</sup>) a diplomacia venezuelana conseguiu a assinatura do Acordo *non-aedificandi*, de especial importância para buscar preservar o limite fronteiro, especialmente pela incursão de garimpeiros brasileiros na fronteira com a Venezuela que colocava em risco o divisor de águas que estabelece o limite internacional binacional Venezuela-Brasil, o qual ocasionava problemas ecológicos e afetava gravemente a comunidades indígenas, como os pertencentes ao povo Yanomami (ZURITA, 1993).

Segundo as atas da “Comissão Mista Brasileiro-Venezuelana Demarcadora de Limites”, desde a Conferência 49<sup>o</sup>, no ano 1983, recomendou-se primeiramente a

---

<sup>80</sup> Grosso nosso

<sup>81</sup> Subrayado nuestro

<sup>82</sup> Tradução nossa.

criação de uma zona *non-aedificandi* de características especiais para a preservação do limite. No primeiro trimestre de 1987, a comissão brasileira elaboraria o primeiro projeto de acordo, apresentado na Conferência 52<sup>o</sup>. Esse projeto foi melhorado para ser analisado na conferência 53<sup>o</sup>, ocorrida no terceiro trimestre do mesmo ano. Desses projetos iniciais se recolhe, a nosso entender, o espírito das atividades proibidas, o acordo final só se limita a mencionar que são proibidas “atividades e obras” de forma geral sem especificações. Nos projetos de acordo especificavam-se que não se permitiriam “nenhum tipo de atividades e obras tais como, construção de imóveis, cercas plantações e cultivos”, todas elas presentes na atualidade como se apresentará mais adiante.

No Quadro 12, a seguir, se faz uma compilação das 5 (cinco) conferências prévias à oficialização do acordo final, desde a Conferência 49<sup>a</sup> até a 52<sup>a</sup>. Ainda que o acordo final faça referência apenas às primeiras três (49<sup>a</sup>, 50<sup>a</sup> e 51<sup>a</sup>), nas últimas duas (52<sup>a</sup> e 53<sup>a</sup>) foram debatidos mais os projetos da ZNE. Chama-nos a atenção que passaram-se quatro anos e quase sete meses desde a sugestão da criação da zona *non-aedificandi* na Conferência 49<sup>a</sup> até a assinatura do acordo final no dia 17 de maio de 1988.

Quadro 9 - Referencial da “Comissão Mista Brasileiro-Venezuelana Demarcadora de Limites” para a criação de uma Zona “Non Aedificandi”.

Conferência	Extrato	Comentário
49 <sup>a</sup> (26 outubro de 1983) <sup>83</sup>	2.0 Assuntos especiais 2.1 Sugestão, aos governos brasileiro e venezuelano, para que, mediante um convenio bilateral, estabeleçam, em toda a extensão da linha fronteira, e de ambos lados deste, uma zona “non-aedificandi” e de características especiais, onde, em particular, se regulamentariam todas as atividades que possam dificultar a identificação da linha divisória e/ou conduzir a uma alteração do divisor de águas e dos pontos geográficos que referenciam as linhas geodésicas.	Sugestão de criar uma zona “non-aedificandi”
	Justificativas: a) O item dois (2) precedente foi acordado durante a reunião realizada na cidade de Santa Elena de Uairén (Venezuela), no dia 13 de abril de 1983, pela Comissão Mista, para reconstruir a linha fronteira de conformidade com o levantamento topográfico executado no ano de 1974, no trecho L-4 – BV8/BV7-1, em	Modificação do divisor de águas por causa de movimento de terra.

<sup>83</sup> Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Documenta%C3%A7%C3%A3o%20Oficial/Venezuela/49%C2%AA%20Confer%C3%AAncia%20Portugu%C3%AAs.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2018.

	consequência de haver-se realizado um movimento de terra que ocasionou a modificação do divisor de águas	
50 <sup>a</sup> (28-31 outubro de 1985) <sup>84</sup>	Contraalmirante Pulido Salvatierra Delegado chefe da missa venezuelana: Entre os pontos mais notáveis está a consideração definitiva do estabelecimento de uma zona “non aedificandi” ao longo de nossa fronteira, 2.200 km aproximadamente, com características mui especiais: zona urbana, zona rural e zona selvática. É desejo de nosso chanceler, sua excelência Embaixador Isidro Morales Paúl, quem nesta quinquagésima Conferencia da Comissão Mista se concretizem os termos do acordo sobre o estabelecimento desta zona para que muito breve os dois Governos possam celebrá-lo com a troca das Notas correspondentes.	Lembrete para a criação de uma zona “non-aedificandi”. Se contempla as zonas urbana, rural e selvática.
51 <sup>a</sup> (11-15 de novembro de 1985) <sup>85</sup>	2.0 Assuntos pendentes 2.1- Recomendações, aos governos do Brasil e da Venezuela para que, mediante convenio bilateral, estabeleçam, em toda a extensão da linha de fronteira e de ambos lados desta, uma zona “non-aedificandi” e de características especiais, com 30 metros de largura de cada lado da fronteira, onde, em particular, regulamentar-se-iam todas as atividades que possam dificultar a identificação da linha divisória e/ou conduzir a uma alteração do divisor de água e dos pontos geográficos que referenciam as linhas geodésicas.	Se contempla que a largura da zona “non-aedificandi” será de 30 metros. Se busca preservar o divisor de águas para conservar a identificação do limite internacional.
	Anexo 1 Discurso do excelentíssimo ministro das Relações Exteriores da Venezuela doutor Simón Alberto Consalvi “É oportuno recordar que a delegação da Venezuela em anos anteriores tem proposto uma zona “non-aedificandi” ao longo da nossa linha fronteira. Para isso é necessário tomar em consideração quais acidentes e difíceis são as serras, onde estão nossas linhas divisórias, assim como a sensibilidade da região e a conveniência de sua preservação. Creio importante que nas deliberações que hoje se iniciam seja concluído este aspecto com o objetivo que se evite no futuro desentendimento que possam tender a afetar nossas excelentes relações. Estou seguro que com a boa vontade de ambas as partes se chegará a um entendimento para propor a ambas Chancelarias a solução mais conveniente para as gerações futuras, herdeiras de nossos acordos, de nosso trabalho, de interesses comuns.”	Com a criação da zona “non aedificandi” busca-se evitar desentendimento os futuros, mantendo a visibilidade do divisor de águas, no especial numa zona tão frágil.
52 <sup>a</sup> (27-29 de janeiro de 1987) <sup>86</sup>	1.0 Assuntos especiais 1.2 Em relação ao estabelecimento –em toda a extensão da fronteira, de ambos lados desta e com uma largura de trinta (30) metros- de uma Zona “Non Aedificandi” e de características especiais, onde, em particular, se regulamentarão todas as atividades que possam obstaculizar a identificação da linha divisória e/ou conduzir à alteração do divisor de água e dos pontos geográficos que referenciam as linhas geodésicas, a Delegação brasileira apresentou um projeto de acordo (ANEXO 6). A delegação venezuelana reiterou o contido na proposta remitido pelo governo da República da Venezuela a dois de junho de 1983 e se comprometeu a levar a proposta brasileira a seu governo para pronta consideração. A comissão mista acordou recomendar a seus respectivos governos para que se tomen as medidas pertinentes a fim de lograr e	Apresentação de um primer projeto de acordo “non-aedificandi” elaborado pela delegação brasileira, incluído no Anexo 6 da conferência.

<sup>84</sup> Disponível em: <<http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Documenta%C3%A7%C3%A3o%20Oficial/Venezuela/50%C2%AA%20Confer%C3%AAncia%20Portugu%C3%AAs%201.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2018.

<sup>85</sup> Disponível em: <<http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Documenta%C3%A7%C3%A3o%20Oficial/Venezuela/51%C2%AA%20Confer%C3%AAncia%20Portugu%C3%AAs%201.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2018.

<sup>86</sup> Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Documenta%C3%A7%C3%A3o%20Oficial/Venezuela/52%C2%AA%20Confer%C3%AAncia%20Portugu%C3%AAs%201.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2018.

	formalizar com a brevidade possível, pela via diplomática, um acordo sobre a Zona "Non Aedificandi" e de características especiais.	
	Artigo III Paralelamente aos segmentos retilíneos que unem os marcos da caracterização da linha de limites, e até a distância de trinta metros a contar da mesma, para dentro do território de cada um dos dois países, não poderá haver edificações, cercas, plantações, ou qualquer outro tipo de obstáculo que possa ocasionar mudanças e/ou destruição dos marcos limítrofes.	Extrato do primeiro projeto de Acordo "non-aedificandi" sobre as atividades proibidas.
53 <sup>a</sup> (1-4 de setembro de 1987) <sup>87</sup>	VI Assuntos especiais Com respeito ao ponto sexto (VI), a cominação mista concordou o seguinte: 1.0 Zona "non-aedificandi" Submeter à consideração de ambos Governos o texto de Projeto de Acordo para o estabelecimento de uma Zona "Non Aedificandi" ao longo da fronteira comum. (Anexo 7).	Apresentação de um segundo projeto de acordo "non-aedificandi", incluído no Anexo 7 da conferencia.
	Artigo II 2. Nessa zona não poderá se realizar nenhum tipo de atividades e obras tais como, entre outras, imóveis, cercas plantações e cultivos.	Extrato do segundo projeto de Acordo "non-aedificandi" sobre as atividades proibidas.

Fonte: elaboração própria. Baseado nas atas das conferencias 49<sup>a</sup>, 50<sup>a</sup>, 51<sup>a</sup>, 52<sup>a</sup> e 53<sup>a</sup> da "Comissão Mista Brasileiro-Venezuelana Demarcadora de Limites".<sup>88</sup>

Desde a conferência 54<sup>a</sup> à 63<sup>a</sup> não se conseguiu alguma menção sobre o ANE, mas a partir da ata 64<sup>a</sup> existiu até a atualidade uma grande preocupação da comissão mista pela violação da zona *non-adificandi* na área, sugerindo em todo momento na elaboração de material cartográfico para difundir entre a população local e autoridades:

A Delegação venezuelana informou a Delegação brasileira, que em diferentes inspeções de autoridades venezuelanas a linha fronteiriça, se constatou o desenvolvimento de algumas construções em território brasileiro, especificamente nas adjacências da cidade de Vila Pacaraima, erigidas dentro da distância de 30 metros, inclusive sobre a mesma linha de limites, situação que não se ajusta ao estabelecido ao Acordo da Zona "Non Aedificadi", o qual entrou em vigência a 02 de janeiro de 1990. Em consequência, a Delegação venezuelana entregou a Delegação brasileira um registro fotográfico, dos anos 1983, 2000 e 2001. A Comissão Mista acordou realizar uma inspeção técnica ao <lito trecho, dentro do marco de atividades dos próximos trabalhos de campo na Serra Pacaraima, para o quarto trimestre de 2001.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Documenta%C3%A7%C3%A3o%20Oficial/Venezuela/53%C2%AA%20Confer%C3%AAncia%20Portugu%C3%AAs%201.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2018.

<sup>88</sup> Na área dos ANEXOS de este trabalho pode se consultar tanto os dois projetos de acordo de zona "non-aedificandi" das Conferencias 52<sup>a</sup> e 53<sup>a</sup> quanto o texto final oficial do acordo final.

<sup>89</sup> Conferencias 63<sup>a</sup>. Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Documenta%C3%A7%C3%A3o%20Oficial/Venezuela/64%C2%AA%20Confer%C3%AAncia%20Portugu%C3%AAs.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2018.

Na conferência 70ª, a Comissão Mista registraria uma construção pública de uma rua adjacentes aos marcos de fronteira (do marco L8 ao L8-10). Segundo a ata, não conseguiram localizar o prefeito de Pacaraima em duas (2) oportunidades para dialogar sobre a rua e sua interferência na zona *non-aedificandi*. Na próxima figura, há um registro fotográfico da própria comissão.

Figura 10 - Construção de rua pela Prefeitura de Pacaraima



Fonte: elaboração própria. Baseado nas atas das conferencia 70ª da “Comissão Mista Brasileiro-Venezuelana Demarcadora de Limites”.<sup>90</sup>

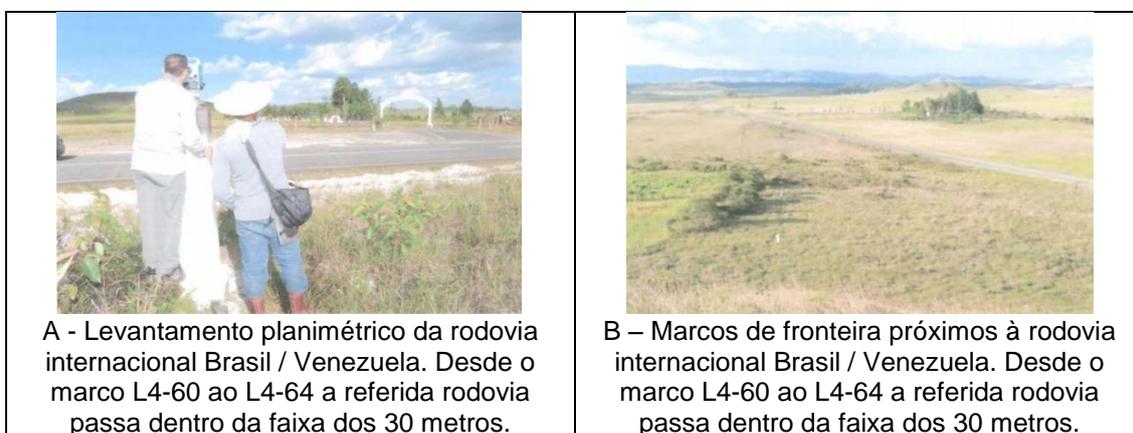
<sup>90</sup> Conferencia 70ª. Disponível em: < <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Documenta%C3%A7%C3%A3o%20Oficial/Venezuela/70%C2%AA%20Confer%C3%Aancia%20Portugu%C3%AAs.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2018.

Na ata da Conferência 73ª, por exemplo, registra-se com detalhe obras públicas e privadas na zona non aedificandi:

Se observó, en el lado brasileiro alteraciones de la topografía original del terreno, por las actividades que se han desarrollado en la zona y un conjunto de obras que van en desacuerdo con lo citado en el decreto, como: **construcciones de vías públicas, residencias, comercio, plazas y campos de futbol.**<sup>9192</sup>

Da última conferência colocada no sítio web do MRE do Brasil, a 74ª Conferência, há um detalhado trabalho sobre a situação da zona *non-aedificandi* na área urbana de Pacaraima, com suportes fotográficos, cartas e mapas que dão constância da situação para o ano de 2013. Aí ficou patente a preocupação da “Comissão Mista Brasileiro-Venezuelana Demarcadora de Limites” pelo não cumprimento do acordo que afeta a visibilidade do divisor de água. No quadro, a seguir, pode-se apreciar o registro fotográfico das construções próximas aos marcos de fronteira.

Quadro 10 - Registro fotográfico da 76ª Conferencia sobre construções na zona “non-aedificandi” para o ano 2014 na cidade de Pacaraima.



<sup>91</sup> Conferencia 73ª. Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Documenta%C3%A7%C3%A3o%20Oficial/Venezuela/73%C2%AA%20Confer%C3%Aancia%20Espanhol.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2018.

<sup>92</sup> Grifo nosso

	
<p>C - Zona de inspeção de carga pesada da aduana venezuelana SENIAT. Desde o marco L5-10 ao L5-13 o referido pátio se encontra a 5 metros dentro da faixa.<sup>93</sup></p>	<p>D - Avenida Venezuela em Pacaraima, Brasil, encontra-se dentro da faixa da Zona "Non-Aedificandi". Desde o marco L7-10 ao L8-9.</p>
	
<p>E - Algumas residencias na Avenida Venezuela que se encontra dentro da faixa da Zona "Non-Aedificandi". Marco LS-3.</p>	<p>F - Lote comercial que foi aplainado com a retirada de aterro e muito próximo aos marcos L8-16 e L8-17.</p>
	
<p>G - Propriedade residencial próxima à Praça Micaraima e dentro da faixa. Marco L8-24.</p>	<p>H - Técnicos em operação do levantamento planimétrico da Zona "Non-Aedificandi".</p>
	
<p>I - Situação atual (2014) da Praça Micaraima. Desde o marco L8-25 ao L8-39.</p>	<p>J - Construção de uma nova estrutura cultural e poliesportiva em Micaraima. Desde o marco L8-25 ao L8-39.</p>

<sup>93</sup> Segundo as medições próprias, seriam 2 (dois) metros do pátio do Seniat que se encontrariam dentro da faixa da zona *non-aedificandi*.

 <p>K - Propriedade residencial (frente) construída dentro da faixa e próxima a Prar;a Micaraima. Marco L8-40.</p>	 <p>L - Propriedade residencial (atras) construída dentro da faixa e próxima a Prar;a Micaraima. Marco L8-40.</p>
 <p>M - Praça pública construída no Bairro Suapi e dentro da faixa da Zona "Non-Aedificandi". Oesde o marco L8-68 ao L8-70.</p>	 <p>N - Comunidade indígena de Sao Miguel, Brasil, nas proximidades do marco 03-39 encontram-se dentro da area non-aedificandi.</p>

Fonte: elaboração própria. Baseado em BRASIL, 2014.

Na ata da 76ª Conferência, foi detalhado como construções públicas e privadas estavam invadindo a zona *non-aedificandi*. Longe de subestimar a situação, ressaltou a preocupação pela necessidade de difundir conhecimento sobre o Acordo *non-aedificandi*. Por tal motivo, a Comissão Mista concordou em elaborar um documento cartográfico para a representação dessa área que permitisse divulgar entre a população e instituições do governo locais a preservação a zona *non-aedificandi*. A redação foi a seguinte:

2.1. Documento cartográfico para a representação da zona "Non-Aedificandi" Ambas delegações informaram dar continuidade na elaboração de uma carta imagem, em escala grande, para ser divulgada entre as populações e instituições dos governos regionais de cada país, com o fim de se ter conhecimento do acordo sobre a Zona "Non-Aedificandi". Neste sentido a Primeira Comissão Brasileira Demarcadora de Limites (PCDL) informou que adquiriu imagens de satélite de alta resolução dos anos de 2008, 2011 e 2013, que permite uma adequada caracterização e representação cartográfica da linha de limites. A delegação venezuelana informou a aquisição de 50 km de imagens de satélites que compreendem os setores definidos entre os marcos BV7/BV9, com uma resolução espacial de 60 cm (BRASIL, 2014).

Três anos depois, no momento de nosso estudo em 2017, a situação da afetação antrópica da zona "non-aedificandi" experimentou um processo de

agravamento em Pacaraima, não só a respeito de obras civis, como construções do lado brasileiro, mas também enquanto a diversas atividades humanas (construções, plantações, férias com circo, motos e cavalos, etc) cuja incidência na área é notória e preocupante para o cumprimento dos objetivos pretendido com o acordo.

#### 5.5 SITUAÇÃO *IN SITU* DA ZONA *NON-AEDIFICANDI* E DOS MARCOS DE FRONTEIRA EM 2017

O nosso trabalho de campo, em grande medida, consistiu em recorrer e registrar o estado dos marcos de fronteira e em geral da zona *non-aedificandi* na área urbana de Pacaraima para obter um diagnóstico da situação. Em sentido técnico, se recorreu os marcos linearmente estabelecidos, presentes desde o marco de fronteira L8-78 na cima da montanha da localidade de Suapi, até chegar ao marco L5-8<sup>94</sup> onde se encontra o linde do 3º Pelotão Especial de Fronteira (3º PEF) com as letras “Seja Bem-Vindo” em cima da montanha.

De forma descritiva: iniciou-se desde alto da localidade do Suapi, onde está uma antena de celular do lado venezuelano, passando pela praça que ali se localiza, continuando pela área residencial onde está a polêmica casa do ex-governador Neudo Ribeiro Campos e de sua esposa, a atual governadora Maria Suely Silva Campos, seguindo pela localidade de Micarama, seguindo pela avenida Venezuela no segmento que bordeia os marcos de fronteira, logo depois continuando pelo representativo marco BV8 e o monumento das duas bandeiras (do Brasil e da Venezuela) onde está a estrada internacional, atravessando ao outro lado da via se passou pelo marco indígena da “Colônia Agrícola São Marcos”, logo em direção à parte traseira do estacionamento da aduana venezuelana (Seniat), até chegar à cima da montanha, onde estão as letras de “seja bem-vindo” do exército brasileiro (3º PEF). No quadro, a seguir, há um apanhado fotográfico do descrito:

---

<sup>94</sup> Dato baixo revisão por causa que o deteriorado marco não dá para verificar com certeza o código.

Quadro 11 - Um recorrido geral do trabalho de campo.

 <p>A – Sector Suapi. Paisagem ao lado brasileiro povoado enquanto que do lado venezuelano vazio.</p>	 <p>B – Sector Micaraima. Brasileiros de Pacaraima utilizam território venezuelano para práticas de motocross.</p>
 <p>C – Carro atravessa desde Pacaraima em direção o lado venezuelano.</p>	 <p>D – Casa em processo de construção dentro da ZNE.</p>
 <p>E – Plantações de abacaxi do lado brasileiro dentro da ZNE, próximo ao marco L8-15</p>	 <p>F – Avenida Venezuela de Pacaraima. A rua pública e asfaltada fica dentro da ZNE.</p>
 <p>G – Rua clandestina que atravessa desde a Av. Venezuela de Pacaraima (Brasil) ao território venezuelano.</p>	 <p>H – Monumento das duas bandeiras na estrada internacional BR-174 / Troncal-10. À direita o busto de Simón Bolívar, à esquerda o busto de D. Pedro I.</p>



Fonte: elaboração própria. Fotos: Domingo González, 20-05-2017 (A, B, C, D e E), 25-10-2016 (F, G e H) e 28-10-2017 (I, J e L). Javier Caicedo, 28-10-2017 (K).

O trabalho de campo foi dividido em três visitas principais no ano de 2017<sup>95</sup>: a primeira foi feita em 20 de maio, a segunda no período de 14 a 15 de junho e a terceira do 25 ao 29 de outubro. Na primeira visita, foi um trabalho predominantemente individual, apesar de estar acompanhado por alguns amigos pessoais; na segunda, tive o acompanhamento do geógrafo Javier Caicedo, mestrando de geografia no programa PPGGEO no período 2016-2018; na terceira visita fui acompanhado do capitão de navio venezuelano (ou “capitão de mar e guerra”, no equivalente em graus militares brasileiros) Pablo Emilio Cohén Celis, grande ativista de temas fronteiriços.

Entre a segunda e terceira visita, ainda que os acompanhantes estavam em qualidade de “ajudantes”, realmente foi um trabalho praticamente de parceiros e de ajuda recíproca. No caso de Javier, igualmente realizava seu trabalho de campo para o seu projeto de pesquisa sobre a erosão por causas antrópicas na cidade de Pacaraima, sendo assim, complementou-se o estudo de como a erosão antrópica poderia estar comprometendo a divisória de águas, em várias áreas que se

<sup>95</sup> As visitas a Pacaraima e Santa Elena foram mais de três, não obstante, aqui se registram as mais substanciais e produtivas.

localizavam muito próximas aos marcos de fronteira, colocando em risco sua permanência. No caso de Pablo, foi o complemento ideal durante as visitas à “Casa de los Cristales”, à prefeitura de Pacaraima e à “Alcaldía del município Gran Sabana” com sua capacidade de inter-relação, assim como pelos estudos sobre fronteira a campo aberto e dicas de extraordinária utilidade, produto da sua experiência.

Um elemento inicial importante de nossa visita ao campo foi observar um letreiro deteriorado por causa do sol, de cores tênues, colocado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil e a Primeira Comissão Brasileira Demarcadora de Limites onde se lê:

“Zona “Non Aedificandi” Decreto Legislativo nº 54 de 1989. Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República **Bolivariana** da Venezuela. Estabelece uma faixa de 30 metros de largura para cada lado da linha de fronteira, onde fica expressamente proibido realizar qualquer tipo de atividades, construções ou obras.”<sup>96</sup>

Este revelador letreiro (paradoxalmente colocado à margem da avenida Venezuela de Pacaraima que justamente fica dentro da ZNE) evidencia a consciência da existência do tratado e claramente estipula que “fica expressamente proibido” atividades, construções ou obras. Não foi possível obter a data certa de quando haveria sido colocado, mas a inscrição “República **Bolivariana** da Venezuela” revela que pelo menos é posterior a 1999, ano no qual a Venezuela muda seu nome oficial de “República de Venezuela” para “República Bolivariana de Venezuela” em sua nova e vigente constituição. Ainda que o texto mencione a aprovação legislativa do Brasil no ano 1989, o acordo foi assinado no ano anterior, 1988. No quadro, a seguir, pode-se apreciar uma foto do letreiro:

---

<sup>96</sup> Grifo nosso

Quadro 12 – Placa visualizada no trabalho de campo.



Letreiro na avenida Venezuela de Pacaraima (Brasil).

Fonte: elaboração própria. Foto: Domingo González, 15-06-2017.

Uns dos casos mais registrados na mídia (ver Anexo L) é aquele relativo à casa do ex-governador Neudo Campos e sua esposa Suley Campos, atual governadora do estado de Roraima, segundo o qual a propriedade construída acarretou em alterações na posição dos marcos de fronteira, os quais deveriam ficar no topo da montanha, além de estar dentro da *zona non-aedificandi*. Efetivamente, sendo a fronteira o divisor de água, os marcos sempre devem estar no alto dos acidentes geográficos.

Em um trabalho de consulta levado pelo autor na Chancelaria venezuelana em Caracas no ano de 2012 (sempre de características extraoficiais, não vinculante e ficando sujeito a uma revisão aprofundada e conclusiva), um funcionário mencionou que segundo a informação que ele conhecia, a cidade de Paracaima apresentava modificações físicas, produto da ação humana, e que os métodos implementados na época da identificação dos marcos próximos à casa do ex-governador não estavam até o momento em dúvida. Opinou, ainda, que possivelmente a presença da casa fosse anterior aos processos de identificação nessa área, que possivelmente a altura dela foi gerada com movimentação de terra e que mesmo que ela estivesse na zona non-aedificandi, não estaria violando o acordo se sua construção tiver sido anterior à assinatura do acordo. De igual modo, manifestou que o pessoal técnico da

Chancelaria havia apresentado aos funcionários do alto governo as considerações da afetação e possível violação do Acordo *non-aedificandi* em Pacaraima.

Segundo nosso Anexo F que contém um mapa de satélite (de fonte o MRE do Brasil) indicando a linha de fronteira e a zona *non-aedificandi*, se pode apreciar no círculo da direita a casa do ex-governador. Embora, o mapa não tenha data, pode-se apreciar que as ruas ainda eram de terra e que várias das construções que hoje há na área próxima aos marcos de fronteira, eram apenas mata na foto. Pode ser um indicador da possibilidade de que a casa, efetivamente, estava lá antes da efetivação Acordo *non-aedificandi*.

Além do caso da casa do ex-governador, há inúmeras construções (públicas e privadas), cultivos, cercas e atividades na cidade de Pacaraima que afetam a zona *non-aedificandi* não só do lado brasileiro, mas que também ultrapassam para o lado venezuelano. No quadro, a seguir, é possível apreciar algumas fotos da casa do ex-governador somando outras áreas onde se afeta a zona *non-aedificandi*.

Quadro 13 - Afecções da Zona *non-aedificandi* da cidade de Pacaraima.

	
<p>A – Casa do ex-governador Neudo Campos e da atual governadora Suley Campos, os marcos de fronteiras estão estranhamente na parte baixa enquanto que a casa na parte alta e dentro da ZNE.</p>	<p>B – Pátio da casa do exgovernador Neudo Campos, os marcos de fronteira são o limite da sua casa.</p>
	
<p>C – Obra de eletricidade, conyoy de circo, rua informal e lixo junto aos marcos de fronteira na localidade de Micaraima, são a paisagem atual prova de atividade constante dentro da ZNE.</p>	<p>D – Lixo e ruas clandestinas atravessam os marcos de fronteira.</p>

 <p>E – Ação erosiva (do lado brasileiro) próxima aos marcos de fronteira põe em perigo o divisor de água e com ele o limite internacional</p>	 <p>F – Erosão antrópica próxima aos marcos de fronteira e da ZNE põe em perigo o traçado do limite internacional.</p>
 <p>G - Praça publica construída no Bairro Suapi, invadiria a ZNE.</p>	 <p>H – O muro da praça pública construída no Bairro Suapi, marca uma distância de apenas 2 (dois) metros do marco de fronteira..</p>

Fonte: elaboração propia. Fotos: Domingo González (A, B, C, D, E, F e G) e Pablo Cohén (H).

Dentro da mesma ordem de ideias, no quadro seguinte há a frequência de nosso trabalho de campo, onde encontramos um marco de fronteira destruído. Em nossa visita à Prefeitura de Pacaraima, solicitou-se o Plano Gestor, mas nunca nos foi entregue apesar da insistência. Os cultivos junto aos marcos de fronteira, quatro (4) marcos de fronteira dentro da cerca de uma casa em Pacaraima atrapalhando, além disso, uma porção do território venezuelano, como venezuelano de um abrigo em Pacaraima estendendo suas roupas entre os marcos de fronteira e o início da construção de uma pista para corrida de cavalos do lado venezuelano feito por brasileiros, que atenderia a uma feira na localidade de Micaraima ao lado da Venezuela.

Quadro 14 - Registro fotográfico da zona “non-aedificandi” (ZNE) na cidade de Pacaraima (25 de outubro de 2017).

 <p>A – Marco de fronteira L8 8-3 caído no chão</p>	 <p>B – Na Prefeitura de Pacaraima solicitando o Plano Gestor (nunca entregue).</p>
 <p>C – Quatro (4) marcos de fronteira dentro da cerca de uma casa na localidade de Micaraima, invadindo território venezuelano à ZNE.</p>	 <p>D – Plantações próximas aos marcos de fronteira do lado brasileiro dentro da ZNE.</p>
 <p>E – Processo de construção das portas de saída de cavalos e da pista de corridas.</p>	 <p>G – Na proximidade de abrigo <i>ah hoc</i> para venezuelanos na localidade de Micaraima: utilizam os marcos de fronteira para secar as roupas. Ao fundo, o equipamento de circo itinerante, tudo dentro da ZNE.</p>

Fonte: elaboração própria. Fotos: Domingo González.

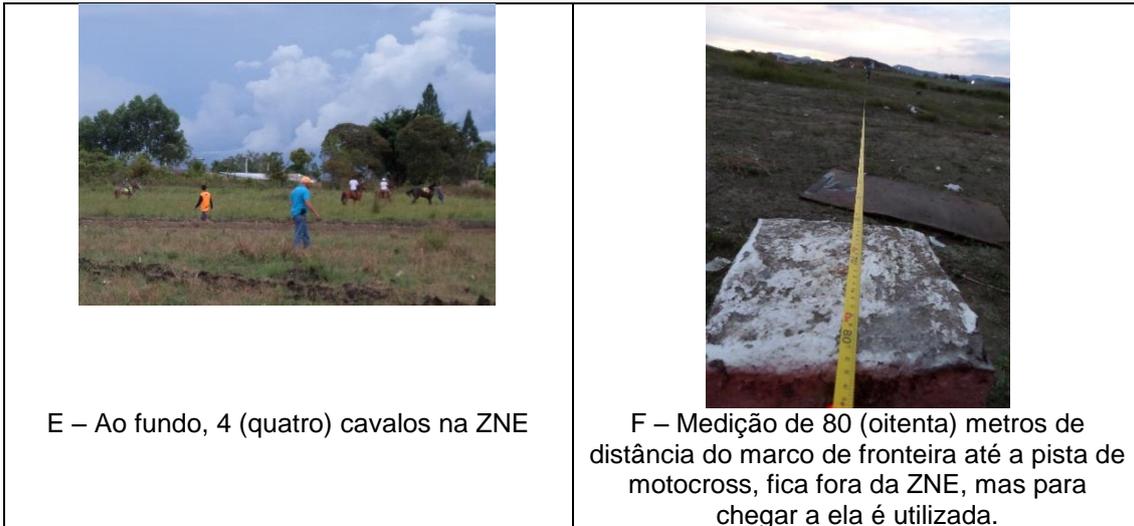
Uma das situações mais emblemáticas de nosso trabalho de campo, aconteceu na localidade de Micaraima da cidade de Pacaraima, onde, do lado brasileiro, junto aos marcos de fronteira, estava uma feira de diversões. Porém, esta feira ultrapassaria os limites do Brasil para se adentrar a Venezuela, inclusive indo além da zona non-aedificandi. Na manhã da quinta-feira do dia 26 de outubro de 2017 nos encontramos em uma pista reta de mais o menos 500 (quinhentos) metros de comprimento, a qual duvidamos ser uma pista de pouso de aviões, mas ao fim da tarde as dúvidas foram tiradas, tratava-se de uma pista de corridas de cavalos em

processo de construção. A construção estava sendo feita apenas por brasileiros, o quais ao serem perguntados sobre o que faziam, prontamente respondiam “fomos autorizados pela comunidade indígena Santo Antônio”.

A comunidade indígena Santo Antônio é um povoado indígena Pemón a poucos quilômetros da cidade de Pacaraima, mas do lado venezuelano. Eles haviam sido autorizados pela comunidade indígena, segundo relataram algumas pessoas (todos eles brasileiros) presentes na frente da área de Micaraima (em território venezuelano) e colaborando com a construção de duas pistas de corridas que estavam sendo feitas com um trator, uma de cavalos e outra para *motocross*. No ano anterior, já se havia observado como os brasileiros faziam *motocross* do lado venezuelano, mas achava-se que era algo informal, mas agora haviam sido autorizados e estavam adequando ambas pistas com o trator. Na área também já havia alguns cavalos. No próximo quadro há algumas fotografias do processo de construção das pistas:

Quadro 15 -Registro fotográfico da zona “*non-aedificandi*” (ZNE) na cidade de Pacaraima (26 de outubro de 2017).





Fonte: elaboração própria. Fotos: Domingo González.

No dia sábado 28 de outubro fui a feira com competições de cavalos e motos, a maioria das pessoas presentes eram brasileiras, foi possível visualizar apenas uma caminhonete de placa venezuelana. A presença de indígenas pemon, se não estavam totalmente ausentes foi quase imperceptível. A música: toda em português. Apenas as cervejas eram na maioria dos casos de marcas venezuelanas. A zona *non-aedificandi* onde está expressamente proibido atividades e obras, se encheu delas. No próximo quadro há um registro das fotografias que foram tiradas nesse dia:

Quadro 16 - Registro fotográfico de atividade de féria, na frente de localidade Micaraima, no 28 de outubro de 2017.



 <p>E – Circo itinerante junto aos marcos de fronteira e dentro da ZNE, tanto do lado brasileiro (der) quanto do lado venezuelano (izq).</p>	 <p>F – Na frente, pista de motocross; no fundo, pista de carreira de cavalos, próximos à ZNE.</p>
 <p>G – Carro musicalizador do lado venezuelano com música brasileira.</p>	 <p>H- Pista de carreira de cavalos</p>
 <p>I – Carros, motos e pessoas próximos aos marcos de fronteira e dentro da ZNE.</p>	 <p>J – Lixo, carro brasileiro e pessoas próximas aos marcos de fronteira e dentro da ZNE.</p>
 <p>K - – Retirando moto de motocross após das competições da féria.</p>	 <p>L – O autor no trabalho de campo <i>in situ</i>.</p>
 <p>M – Panorâmica desde o lado venezuelano ao final da tarde, após das competições de motocross e carreiras de cavalos.</p>	

Fonte: elaboração própria. Fotos: Domingo González (A, B, C, D, E, F, G, H, I, J e M) e Pablo Cohén (K e L).

No ano de 2011, no momento em que surgiu a inquietude para dar resposta ao que acontecia na fronteira Brasil-Venezuela ao contrastar as diferenças a cada lado, uma conversação muito esclarecedora foi na “Casa de los Cristales” em Santa Elena de Uairén. A Casa dos Cristais é a casa privada de uma das filhas descendentes de Lucas Fernández Peña, fundador da cidade de Santa Elena de Uairén. Por iniciativa própria, abre a portas de sua casa para exibir uma coleção de cristais da região *guayanesa* da Venezuela.

Naquele ano, um grupo de amigos interessados em temas de fronteira conversa com as pessoas que nos atendiam naquele momento, ali foi compartilhada a preocupação pelas políticas de fronteiras erradas da Venezuela que mantem o confim territorial vazio porque os militares venezuelanos alegando “zona de segurança fronteiriça” ou “zona militar” bloqueiam a criação de qualquer assentamento humano. Pelo contrário, o Brasil fomentaria em sua política fronteiriça a ocupação dos espaços nacionais “até o ultimo centímetro de seu território”. Os resultados eram os que se apreciavam na área de fronteira: uma Venezuela de paisagem quase vazia enquanto um Brasil com a relativamente pequena cidade de Pacaraima transbordando para a Venezuela.

Durante o trabalho de campo na fronteira, surgiu a oportunidade de visitar novamente a “Casa de los Cristales” conhecendo parte da interessante história da cidade, sua formação e em especial, sobre tantas questões fronteiriças que tem passado entre o Brasil e a Venezuela. No quadro, a seguir, há fotografia das duas visitas feitas em 2011 e 2017.

Quadro 17 - Visitas 2011 e 2017 na “Casa de los Cristales” em Santa Elena de Uairén com os familiares descendentes de Lucas Fernández Peña, fundador de Santa Elena de Uairén.

	
<p>A - Da esquerda à direita: Jorge Luis Fuguett, William López Pabón, o médico José Moreno Fernández, o autor deste trabalho, Rajihv Morillo Dáger e Leonardo Mieres Valladares. Data 31 de agosto de 2011.</p>	<p>B - Da esquerda à direita: capitão de navio Pablo Cohén, o médico José Moreno Fernández, Irma Calíope Fernández de Moreno (filia de Lucas Fernández Peña, no quadro grande na parede) e o autor deste trabalho. Data 25 de outubro de 2017.</p>

Fonte: elaboração própria. Fotos: s/d (A) e Cristian Moreno (B).

## 5.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Uma das inquietudes iniciais quando se começou este estudo com o interesse de avaliar o Acordo *non-aedificandi* na atualidade, era sobre a possível perda de vigência e pertinência a respeito das novas realidades, perguntando-nos se seria realmente necessário continuar com ele no tempo presente, em especial, quando se comparava com outros casos de cidades, integradas além do limite internacional no próprio Brasil, como as cidades fronteiriças de Aceguá ou Chuí com o Uruguai. Assim, o questionamento sobre para quê insistir na preservação do limite internacional “freinando” a dinâmica fronteiriça e a integração “em pleno século XXI”, ficou latente em todo momento.

Dos resultados de nosso trabalho *in situ* e de nossas pesquisas documentais encontramos que:

1. Há aparentemente a boa intenção dos dois governos centrais de dar cumprimento ao Acordo *non-aedificandi*, ou, pelo menos, do seu pessoal técnico da Chancelaria, pois segundo foi conhecido extraoficialmente na Chancelaria venezuelana, o pessoal técnico domina a plenitude do caso, mas os chefes superiores dão prioridade a outros assuntos. Os elementos que nos convidam a supor da intenção de dar continuidade ao acordo são as atas da Comissão Mista, o leteiro em Pacaraima informando do acordo e, em especial, que não parece haver intenção de renunciar o acordo para terminar com ele, pelo contrário, há intenção de continuar. Porém, parte da população que faz vida na própria fronteira aparentemente não tem reparado nele, enquanto que outro setor assiste com preocupação e desconcerto olhar uma “fronteira de rumo incerto”.
2. As comunidades indígenas por sua condição especial de reconhecimento a sua forma de vida e a sua terra e território, podem incidir nos interesses desenvolvidos pelos Estados na zona de fronteira. Para resolver tais “destruições, opina-se que se gerar um ambiente de diálogo para procurar chegar ao entendimento necessário e de reconhecimento conjunto dos objetivos básicos para a vida na fronteira, entre eles, dar cumprimento ao acordo.
3. Torna-se preocupante, pela ótica venezuelana, que os incidentes das interferência na zona *non-aedificandi* são predominantemente da

população brasileira em direção à Venezuela (atalhos para caminhar, casas com marcos em seu pátio, ação antrópica que gera erosão próxima aos marcos de fronteira, organização de eventos para brasileiros do lado venezuelano com permissão de indígenas, entre outros), também preocupa, em forma contrária que a área adjacente ao limite internacional apresente uma paisagem vazia.

4. A questão da casa do ex-governador pode haver tido um tratamento predominantemente político afastado da preocupação do cumprimento do acordo para preservação do traçado da fronteira. Há construções públicas e privadas, além de atividades humanas bastante “invasivas” que também estariam violentando a zona *non-aedificandi* que aparentemente não tem sido notícia de relevância. Ainda que sem dúvida o caso é muito importante e deve ser resolvido e clarificado para dar resposta às inquietudes e estabelecer responsabilidades se houver, se opina que deveriam ser avaliados em conjunto às outras situações. Aparentemente, a casa em questão poderia ser anterior à assinatura do acordo e por tanto ser legal, baseado no registro de fotografia aérea; ao respeito à edificação no topo da montanha é possível que sua altura seja devido a movimentos de terra que modificaram a morfologia da área sendo assim apressado afirmar que mudou os marcos de fronteira, segundo foi informado extraoficialmente na chancelaria venezuelana, quem achavam que os métodos e considerações utilizados na demarcação da época deviam ser respeitados.
5. A ação erosiva por causas antrópicas representa um perigo adicional que convida a preservar o tratado para a conservação do divisor de águas.
6. O estacionamento da Aduana da Venezuela tem uma incidência minúscula na ZNE em comparação ao Brasil, representa uma situação minúscula.
7. Considera-se totalmente inadequado e delicado que 4 marcos de fronteira estejam dentro do cercado de uma das casas, mais ainda a pegar um pedaço de território venezuelano, essa questão deveria ser rapidamente corrigida.

8. A preservação ecológica, necessária para conservar o divisor de águas e com ele a linha de limite fronteiro internacional, é um fator importante para reafirmar o tratado de restringir atividades e obras, em especial aquelas que são invasivas e modificadoras da paisagem.
9. Aquelas teses de revogar o tratado podem resultar inconvenientes, os objetivos perseguidos com ele continuam vigentes e se acha apropriado não afastá-lo, pelo contrário, devem ser mais divulgados para conhecimento e cumprimento da população.
10. A Venezuela deveria ter maior presença na área, pelo menos numa magnitude similar à do Brasil para equilibrar a presença recíproca e com população permanente manter o limite sobre sua “observação natural”. É altamente vulnerável que os marcos de fronteira possam eventualmente ser mudados pela população permanente de um país na área e que a outra parte praticamente nunca tome conhecimento.
11. Como recomendação particular, sugere-se marcar *in loco* a zona *non aedificandi*, no especial naquelas áreas ainda sem ocupação da área urbana de Pacaraima.
12. Deveriam ser estabelecidas responsabilidades e algum tipo de ação ou sanção, mesmo que simbólica, para todos aqueles, prédios públicos ou privados, que tem violentado a zona *non-aedificandi*, principalmente conhecendo-se a proibição de se fazer atividades e obras.

“Buenas cercas hacen buenos vecinos”, a clareza do confim exato do Brasil e da Venezuela serão de benefício para evitar problemas *de* fronteira e afrontar possível problemas na fronteira e alavancar a integração e desenvolvimento mútuo.

Respondendo à pergunta retórica ao princípio deste capítulo, considera-se que o tratado finalmente deve ser respeitado, divulgado e “revitalizado”, deveriam se tomar todas as ações preventivas de evitar maiores atividades e construções invasivas e modificadoras na zona *non-aedificandi* preservando o divisor de água. Há a certeza de que um limite estável nesta área não inibe a troca e o *modus vivendi* da fronteira.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente dissertação buscamos analisar o estado das políticas fronteiriças entre o Brasil e a Venezuela, com foco no Acordo *non aedificandi* entre as cidades gêmeas de Pacaraima (Roraima/Brasil) e Santa Elena de Uairén (Bolívar/Venezuela), com o objetivo de comparar as políticas fronteiriças dos dois países, avaliando quais são harmônicas e quais apresentam disparidades ou dificuldades.

Com base na análise do material documental, oficial, jornalístico e secundário, e através da observação *in situ* nas mencionadas cidades gêmeas, tanto em visitas prévias ao início formal desta pesquisa que incentivaram a desenvolvê-la, quanto no trabalho de campo desenvolvido na área em três oportunidades, que resultaram como ferramentas adequadas para responder nosso objetivo geral de estudo.

As perguntas norteadoras e motivadoras para compreender a situação do ANE foram: o que explica que o Brasil tenha população permanente adjacente aos marcos de fronteira evidenciados na cidade de Pacaraima onde, inclusive, utiliza-se o território venezuelano em suas atividades diárias, transgredindo o Acordo *non aedificandi*, enquanto que a Venezuela, com a cidade de Santa Elena de Uairén sendo mais antiga e maior que Pacaraima, quase não tem presença permanente na própria adjacência dos marcos de fronteira na frente de Paracaima, além das essenciais infraestruturas de serviço público fronteiro como a aduana, controle militar e migratório, que revelaria algum tipo de vulnerabilidade comparativa por desequilíbrio presencial com o vizinho que traspassa o limite internacional poroso sem controle e presença equivalente?. Existem elementos além do povoamento espontâneo da área que poderiam estar gerando essa situação contrastada a ambos lados do limite internacional?

Para dar respostas a essas interrogações, partiu-se de uma leitura teórica-conceitual, presente no segundo capítulo, sobre a *fronterologia*, entendida como o estudo da fronteira ou também “a geopolítica das fronteiras”, sobre a qual abordamos diversos fundamentos a respeito do Estado e poder, a fronteira e o limite, a terra e o território, a paisagem e a geopolítica e a geografia política. Do estudo buscou-se identificar os pontos importantes que se relacionaram e adaptaram à fronteira proposta. Esta leitura constituiu nosso primeiro capítulo.

Uma segunda leitura, presente no terceiro capítulo, focou em dar contextualização histórica à fronteira objeto do estudo, para conhecer sua formação e

mutação até o presente. Para isso se fez um apanhado geral desde a chegada dos europeus ao “Novo Mundo”, através da conquista e colonização espanhola e portuguesa que configurariam a Venezuela e o Brasil do presente, respectivamente.

Depois, continuou-se o histórico da época pós-colonial dos dois países já como nações independentes que buscaram resolver os problemas derivados da definição dos limites internacionais na distante fronteira amazônica de “pátio traseiro” (de quintal), enfrentando concepções diferentes de entender o território sobre o que se tem direito. Em outras palavras, utilizando o princípio de *uti possidetis* com interpretações diferentes e aspectos diferentes. Mesmo assim, os dois países conseguiram resolver o limite internacional, permitindo avançar em outros temas fronteiriços.

O quarto capítulo continuou analisando todos aqueles convênios e políticas que o Brasil e a Venezuela adotaram e que tivessem relação com a fronteira, adentrando ao nosso objeto de estudo, mesmo que sentido geral. Nesse ponto, dividiu-se a discussão em três âmbitos para focalizar mais adequadamente a análise: primeiro, as políticas fronteiriças internas de cada país ou “unilaterais”, adotadas de forma soberana e individual pela nação a procura de seus objetivos e interesses nacionais; segundo, as políticas fronteiriças bilaterais nas quais o Brasil e a Venezuela de mútuo acordo convencionam adotar certas decisões e medidas conjuntas com a finalidade de alcançar objetivos comuns; e, a terceira, foi referente aos convênios multilaterais que incluam a ambos países e que podam ter alguma incidência na questão fronteiriça. A maior disparidade para a comparação, como era esperado, apresentou-se nas políticas fronteiriças unilaterais que mostraram uma interessante diferenciação que sem desejar julgar qual é positiva ou negativa, pode-se refletir sobre qual é mais efetiva nos termos.

Finalmente, uma quarta leitura, tanto da leitura dos textos e documentos, acompanhada da observação da situação *in loco* desenvolvida no trabalho de campo foi desenvolvida no quinto capítulo. Aqui se chega ao objeto de estudo em sentido específico. Analisaram-se e esquematizaram as atas da Comissão Mista Venezuelano-Brasileira Demarcadora de Limites, em especial aquela que revelou como se configurou e desenvolveu o Acordo *non aedificandi*, também foram consultados materiais jornalísticos contidos em base de dados de jornais.

Do trabalho desenvolvido, e sem ânimos de ser repetitivo das considerações parciais de cada capítulo senão mais focado na síntese dessas especificações para

conseguir uma visão ampla da toda a dissertação em conjunto, concluímos os seguintes pontos:

Seria interessante incluir e desenvolver a conceito de *fronterologia* nos estudos sistematizados fronteiriços do Brasil e da Venezuela, pois ele pode se acoplar adequadamente a essas realidades, além de posicionar um pensamento latino-americano necessário nesta área para a compreensão do fenômeno fronteiriço em sentido geral, mas também muito apropriado para a fenomenologia do terceiro mundo onde a cooperação sul-sul demanda ideias próprias e criativas de acordo com suas realidades.

A referência histórica é fundamental e irrenunciável para a comparação da formação das fronteiras e do fenômeno fronteiriço em geral, mas no tema fronteiriço que nos ocupa, tora-se necessário pautar-se pelas diferentes interpretações que cada parte dá a um determinado sucesso real e a um determinado princípio circunstancial ou perene. Assim, a interpretação diferenciada do princípio jurídico de *uti possidetis* para brasileiros e venezuelanos constitui um ponto muito importante que revela a mentalidade e a forma de entender o território de cada país.

Nesta altura seria temerário afirmar que um dos dois países está errado e o outro certo, certamente a audácia argumentativa e diplomática é o que ao final da maior ou menor validade. Porém, a evidência sul-americana parece indicar que a ocupação de um território se torna mais efetiva que apenas defender um determinado título. Esta inquietude parece estar ainda presente em alguns dos países vizinhos de Brasil, entre eles a Venezuela, que podem perceber que o limite negociado significou algum sacrifício territorial.

Certamente, se o Brasil tem uma política ativa de ocupação de seus espaços geográficos, a Venezuela, no mínimo, deveria fazer o mesmo de forma reativa, a fim de salvaguardar seus espaços geográficos. A situação percebida em Pacaraima a respeito da violação do Acordo *non-aedificandi*, na maioria das oportunidades eram de brasileiros utilizando, inclusive, o lado venezuelano. Ainda parece ser uma “passagem inocente” que Pacaraima desborde suas atividades à Venezuela, mas é uma situação que se mostra em crescimento, enquanto que a ausência de algum povoado nesse lugar deixa vulnerável o lado venezuelano.

Sobre as políticas unilaterais de fronteira, evidenciou-se que o Brasil tem sido mais eficiente que a Venezuela. A fronteira venezuelana com o Brasil, apesar de a Venezuela contar com populações próximas de boa envergadura, parece que estão

grandemente esquecidas. Visualiza-se um crescimento sem ordem, as forças de segurança incorrem em atos inadequados contra nacionais e estrangeiros aos quais deveriam proteger, a vocação turística da área se está extinguindo entre Santa Elena de Uairén e Pacaraima para se converter uma área comercial de passagem. Apesar das falências, o Brasil aparenta ter uma maior clareza no que deseja para suas fronteiras e coerência nas ações que executa.

Sobre as políticas bilaterais se acha que todas elas estão bem desenhadas, mas avessas aos objetivos nelas estabelecidos, motivo que pode explicar o desrespeito ao que é proposto no ANE, fora a necessidade de incluir, paulatinamente, as opiniões e aceitação dos povos indígenas da área.

Sobre as políticas multilaterais, acha-se que não se tem muito a acrescentar, visto que todas elas fomentam o desenvolvimento fronteiriço para conseguir a integração e maior comércio. Quiçá devam deter-se um pouco em repensar possíveis projetos desenvolvimentistas desenhados pelas capitais dos países, os quais possuem pouco conhecimento das realidades locais, em especial dos povos indígenas. Evitar as consequências das ações dos povos indígenas na instalação da ligação elétrica da Venezuela para o Brasil por uma falta de comunicação e de levá-lo em conta, são lições a serem aprendidas para melhorar os programas, passando de ações focadas no desenvolvimentismo para medidas de desenvolvimento sustentável.

O estudo revela-se como um elemento adicional apontando que o Brasil não deixa de ser um ator importante na disputa fronteiriça sobre o Território Essequibo e que em algum momento poderia jogar um papel importante como “articulador” no conflito. Ainda se observa que a geopolítica brasileira está mais focada no desenvolvimento econômico com os seus vizinhos e, pelo menos declarativamente, o país esteja com seus limites internacionais definidos, o que o leva a buscar estabilidade com os países vizinhos, a participação na resolução desta questão entre Venezuela e Guyana poderia recuperar o território perdido na Questão do Pirara. Assim, se redefiniria a atual fronteira binacional Brasil-Venezuela desde o Monte Roraima até a Serra Mapuera, possivelmente ratificando o *divortium aquarum* do acordo fronteiriço de 1859, ampliando a zona *non-aedificandi* centenas de quilômetros mais.

Em relação mais especificamente ao Acordo *non-aedificandi*, considera-se que os objetivos nele planejados estão ainda vigentes e inclusive revitalizados, que longe

de eliminar o acordo, deve-se fortalecê-lo para ser cumprido e conservar visível os limites de cada país. No trabalho ficou demonstrado como as autoridades locais de Pacaraima parecem desconhecer ou conhecer e não cumprir o acordo, visto que a construção de ruas públicas deixa muito evidente essas atitudes. Inconsistentemente, a mídia só noticia o caso do ex-governador Campos, mas os outros numerosos casos da invasão na zona *non-aedificandi*, tanto por obras civis como por atividades altamente invasivas não recebem a mesma atenção que a casa do ex-governador.

Sugere-se como política pública para buscar o cumprimento do Acordo *non-aedificandi*, além de campanhas informativas, pôsteres e material informativo para que, pelo menos, não se siga aumentando o desrespeito ao acordo. Outra proposta seria desenhar uma linha indicativa no próprio terreno que mostre a faixa de 30 metros, em especial naqueles lugares que não foram afetados.

Finalmente, após a construção dessa dissertação, a dúvida inicial parece estar devidamente respondida, as diferenças nas adjacências dos marcos de fronteira entre o Brasil e a Venezuela na altura do marco BV-8 na estrada BR-174 / Troncal 10 se devem a políticas territoriais distintas que poderiam ser reconsideradas para uma melhor obtenção dos objetivos almejados com o Acordo.

## REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

- AGUILAR, P. P. **Brasil**: un desconocido. Caracas: IAEAL-USB, 1981. 20 p.
- BARANDIARÁN, D. **Brasil nació en Tordesillas**: historia de los límites entre Venezuela y Brasil - Primera Parte: 1494-1801. San Cristóbal: Universidad Católica del Táchira, 1994.
- BECKER, B. K. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2014. 172 p.
- BIELSA, R. **Compendio de Derecho Público**: Constitucional, Administrativo y Fiscal. Tomo 1 Derecho Constitucional. Buenos Aires: Edit. [s.n.] 1952, 386 p.
- BRASIL. Acta de la septuagésima sexta (76<sup>o</sup>) Conferencia, de 03 ao 05 de junho de 2014. Ministério das Relações Exteriores. **Primeira Comissão Brasileira Demarcadora de Limites**: Fronteira Brasil – Venezuela. Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Documenta%C3%A7%C3%A3o%20Oficial/Venezuela/Densifica%C3%A7%C3%A3o/76%C2%AA%20Conferencia%20BR-VN%20Espanhol.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2016.
- BRASIL. Decreto Nº 98.452, de 30 de novembro de 1989. Promulga o Acordo para o Estabelecimento de uma Zona Non-Aedificandi na Fronteira, entre a República Federativa do Brasil e a República da Venezuela. **Presidência da República**. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D98452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98452.htm)>. Acesso em: 08 maio 2017.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **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, 417 p. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDFF.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2016.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Primeira Comissão Brasileira Demarcadora de Limites**: Fronteira Brasil – Venezuela. Disponível em: <<http://pcdl.itamaraty.gov.br/pt-br/venezuela.xml>>. Acesso em: 25 jun. 2016.
- BRASIL. **Protocolo Brasil/Venezuela, de 24 de julho de 1928** (transcrito conforme original). Aprova a criação de uma “Comissão Mista Brasileiro - Venezuelana Demarcadora de Limites”. Ministério das Relações Exteriores. Primeira Comissão Brasileira Demarcadora de Limites: Disponível em: <[https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Fronteiras/Venezuela/4\\_2%20-%20Protocolo%20Brasil%20-%20Venezuela.pdf](https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Fronteiras/Venezuela/4_2%20-%20Protocolo%20Brasil%20-%20Venezuela.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2016.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Ata da 76ª Conferencia**: Comissão Mista Brasileiro-Venezuelana Demarcadora de Limites. Caracas, 2014. In: **Primeira Comissão Brasileira Demarcadora de Limites**: Fronteira Brasil – Venezuela. Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Documenta%C3%A7%C3%A3o%20Oficial/Venezuela/Densifica%C3%A7%C3>

%A3o/76%C2%AA%20Conferencia%20BR-VN%20Portugues.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. **Seminário Fronteiras e Segurança Nacional: América do Sul, México e Estados Unidos**. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 2009. 213 p. Disponível em: <[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/dilma-vana-rousseff/publicacoes/orgao-essenciais/gabinete-de-seguranca-institucional/secretaria-de-acompanhamento-de-estudos-institucionais/seminario-fronteiras-e-seguranca-nacional-america-do-sul-mexico-e-estado-unidos/@@download/file/Revisao\\_Fronteiras\\_NOV\\_2009.pdf](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/dilma-vana-rousseff/publicacoes/orgao-essenciais/gabinete-de-seguranca-institucional/secretaria-de-acompanhamento-de-estudos-institucionais/seminario-fronteiras-e-seguranca-nacional-america-do-sul-mexico-e-estado-unidos/@@download/file/Revisao_Fronteiras_NOV_2009.pdf)> Acesso em: 24 jul. 2016

BRASIL. Ministério da Defesa / Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais / Departamento de Política e Estratégia. **Programa Calha Norte**. Brasília, 2000. 16 p.

BRASIL. Ministério da Defesa / Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais / Departamento de Política e Estratégia. **Calha Norte, Programa**. Brasília 2009. 129 p.

BENTO, F. G. CIDADES-GÊMEAS E CONTURBADAS DE FRONTEIRA: na vanguarda da integração. In: (Org.) PRADO H. S. A, NETO, T. E. **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba, Editora Íthala, 2015, 288 p.

BRICEÑO-MONZILLO, J. **Nuestras fronteras con Colombia**. Mérida, Acción Profesoral, 1982.

BURGARDT, V.H. V. **Embates políticos na fronteira setentrional do Brasil: a difícil digestão da Raposa Serra do Sol**. São Paulo: Paco Editorial, 2011. 212 p.

BURGARDT, V.H. V. **Nações e resistência ao sul do Orinoco: A construção política e imaginária do índio**. São Paulo: Paco Editorial, 2013. 212 p.

CAF - Corporación Andina de Fomento. **Documental CAF – 46 años**. Caracas: 2017, duração 17:15 min. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=DGHh-1ZaK88&t=4s>> Acesso em: 17 mar. 2018

COSTA, M. (et in). **Governabilidade e fronteira: os desafios amazônicos**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2012. 270 p.

EL UNIVERSAL. **Carretera dinamizará comercio binacional**: Caldera y Cardoso inauguraron vía de interconexión terrestre. Caracas, 24 de noviembre de 1998. Disponível em: < [http://www.eluniversal.com/1998/11/24/pol\\_art\\_24116AA.shtml](http://www.eluniversal.com/1998/11/24/pol_art_24116AA.shtml)>. Aceso em: 04 aug. 2012.

GARCÍA, J. Venezuela: fronteiras e segurança nacional. In: Seminário Fronteiras e Segurança Nacional: América do Sul, México e Estados Unidos. 1, 2008, Brasília. **Anais...** Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 2009. p 97-110. Disponível em: <[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/dilma-vana-rousseff/publicacoes/orgao-essenciais/gabinete-de-seguranca-institucional/secretaria-de-acompanhamento-de-estudos-institucionais/seminario-fronteiras-e-seguranca-nacional-america-do-sul-mexico-e-estado-unidos/@@download/file/Revisao\\_Fronteiras\\_NOV\\_2009.pdf](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/dilma-vana-rousseff/publicacoes/orgao-essenciais/gabinete-de-seguranca-institucional/secretaria-de-acompanhamento-de-estudos-institucionais/seminario-fronteiras-e-seguranca-nacional-america-do-sul-mexico-e-estado-unidos/@@download/file/Revisao_Fronteiras_NOV_2009.pdf)> Acesso em: 24 jul. 2016

GOES FILHO, Synesio Sampaio. Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed.; São Paulo: Martins Fontes, 2000. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/1118-Navegantes\\_bandeirantes\\_diplomatas%20\\_\(08-06-15\).pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1118-Navegantes_bandeirantes_diplomatas%20_(08-06-15).pdf)> Acesso em: 30 ene. 2018

HERNÁNDEZ, P. Brasil, una nueva oportunidad. **Primicia**, El Callao, 31 dec. 2015. Disponível em: <<http://www.primicia.com.ve/region/brasil-una-nueva-oportunidad.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017

JORNAL DO BRASIL. **Brasil e Venezuela ratificam amizade em reunião: Cooperação**. Rio de Janeiro, 21 de fevereiro de 1973, p. 1, 3 e 4. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/docreader/030015\\_09/79077](http://memoria.bn.br/docreader/030015_09/79077)>. Acesso em: 16 mar. 2018

KIEFFER, J. E. **Geoplítica**: conferencias pronunciadas por el teniente coronel John E. Kieffer. Caracas. Suplemento N° 48 de la revista de las Fuerzas Armadas, 1953 (?), 70 p.

LE MONDE selon Christophe Colomb. Paolo Santoni. Agat Films et Cie. [2012]. Video na web. Disponível em: <[https://youtu.be/VJTUbMS\\_8R4](https://youtu.be/VJTUbMS_8R4)> Acesso em: 30 ene. 2018

LEONARDI, V. P. V. **Fronteiras Amazônicas do Brasil**: Saúde e história social. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Marco Zero 2000, 182 p.

MACHADO, L. O. Limites, fronteiras, redes. In: T.M. Strohaecker, A. Damini, N.O. Schaffer, N. Bauth, V.S. Dutra (org.) **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: ago, 1998, p. 41-49. Disponível em: <<http://retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/1998-Limites-fronteiras-redes-LOM.pdf>> Acesso em: 03 mar. 2018

MARTÍNEZ, M. V. Venezuela y Brasil: Cronologías Fronterizas. In: Porto, Jadson L. R., Nascimento, D. M. (org.). **DINÂMICAS PERIFÉRICO-ESTRATÉGICAS DA FRONTEIRA DA AMAZÔNIA SETENTRIONAL**: das políticas públicas e redes institucionais à integração espacial. Rio de Janeiro: Publit, 2013. 186 p. Disponível em: <<http://coalicionregional.net/wp-content/plugins/google-document-embedder/load.php?d=http%3A%2F%2Fcoalicionregional.net%2Fwp-content%2Fuploads%2F2014%2F06%2FMIOLO-ACD-Din%C3%A2micas-Perif%C3%A9ricas.pdf>> Acesso em: 03 mar. 2018

MAZZEI, A. La Guzmanía: 20 años después. **El Universal**, Caracas, 06 mar. 2004. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/opinion/140306/la-guzmania-20-anos-despues>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

NWEIHED, K. **Frontera y límite en su marco mundial**. 3. ed. Caracas: Equinoccio / IAEAL / USB, 2013. 664 p.

OEA - Organización de los Estados Americanos. **Programas Binacionales de Cooperación Fronteriza**: Un Modelo para el Desarrollo de la Amazonía. Washington D.C.: OEA, 1993. Disponível em: <<https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea08b/ch04.htm>> Acesso em: 17 mar. 2018

OEA - Organización de los Estados Americanos. **Paz, Democracia y Resolución de Conflictos**. Washington, DC: 2011, 112 p. Disponível em:

<[https://www.oas.org/sap/peacefund/publications/theoaspeacedemocracy\\_andconflicresolution.pdf](https://www.oas.org/sap/peacefund/publications/theoaspeacedemocracy_andconflicresolution.pdf)> Acesso em: 17 mar. 2018

ONU - Organização das Nações Unidas. **Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations**. New York: Treaty Series, vol. 561. 1967, 371 p. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20561/v561.pdf>> Acesso em: 25 jul. 2016

ONU - Organização das Nações Unidas. **Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations**. New York: Treaty Series, vol. 1553. 1996, 645 p. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201553/v1553.pdf>> Acesso em: 25 jul. 2016

ONU - Organização das Nações Unidas. **El derecho del mar: Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar**. Nueva York, 1984. 284 p.

OROPEZA, H. G. La actual insolubridad de los problemas fronterizos de Venezuela. **Revista SIC Centro Gumilla**, Caracas, Nº 520, p. 438-439, dez. 1989. Disponível em: <<http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC1989520.pdf>> Acesso em: 24 jul. 2016

OSORIO, M. A. Ch. El territorio aduanero y la legislación venezolana. Caracas: LizcaLibros, 2012, 220 p.

PAÚL, I. M. P., **Las delimitaciones de áreas marinas y submarinas al norte de Venezuela**. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2006. 315 p. Disponível em: <<https://www.facebook.com/media/set/?set=oa.10151577323014266>> Acesso em: 24 jul. 2016

PRADO, H. S. A. A cooperação descentralizada e transfronteiriça no Mercosul: construção de um regime simbólico. In: (Org.) PRADO H. S. A, NETO, T. E. **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba, Editora Íthala, 2015, 288 p.

PIETRI, A.U. **Nuevo mundo, mundo nuevo**. Caracas: Biblioteca Ayacucho; Fundación Cultural Chacao, 1998. Disponível em: <<http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/nuevo-mundo-mundo-nuevo--0/html/>> Acesso em: 25 fev. 2018

RODRIGES, F. **Migração transfronteiriça na Venezuela**. Estudos Avançados. São Paulo vol.20 no.57 May/Aug. 2006 (p. 197-207). Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142006000200015](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200015)> Acesso em: 25 fev. 2018

SANTOS, E. O. **O processo de produção do espaço fronteiriço da Amazônia: O caso de Pacaraima-RR**. 1998. Monografia (Especialização em Relações Fronteiriças) Centro de Ciências Sociais e Geociências, Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 1998.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teórico e metodológico da geografia**. Hucitec. São Paulo 1988. 28 p. Disponível em: <<http://www.geoacademia.cl/revista/Metamorfo%20Do%20Espaco%20Habitado%20Milton%20Santos%20cap.%201%20y%20cap.%204.pdf>> Acesso em: 02 fev. 2018

SANTOS, M., O retorno do território. In: SANTOS, M., SOUZA, M., SILVEIRA, M. **Território: Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Editora Hucitec. 1996. 336 p. Disponível em:

<[https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPDH/Territorio\\_Globalizacao\\_e\\_Fragmentacao\\_MiltonSANTOS.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPDH/Territorio_Globalizacao_e_Fragmentacao_MiltonSANTOS.pdf)> Acesso em: 02 feb. 2018

SÁNCHEZ, P. Las relaciones fronterizas Venezuela-Brasil. In: NWEIHED, K. (Org.) **Venezuela y... los países hemisféricos, ibéricos e hispanohablantes: por los 500 años del encuentro con la Tierra de Gracia**. Caracas: IAEAL / USB, 2000, p. 368-376.

SENHORAS, E. M.; TOLRINO, A. V. R. **Pacaraima: um olhar geográfico**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2011. 214 p.

SERNA, H. A. La Cooperación Fronteriza y la Integración Latinoamericana. In: **MUNDO NUEVO: revista de estudios latinoamericanos**, IAEAL / USB. Caracas: Año 2, Vol. 4, p. 55 - 75, jul./dec. 2010. Disponível em: <[http://www.iaeal.usb.ve/mundonuevo/revistas/MN04A/MN\\_04A.pdf](http://www.iaeal.usb.ve/mundonuevo/revistas/MN04A/MN_04A.pdf)> Acesso em: 24 jul. 2016

SILVEIRA, I. M. da; GATTI, M.. **Notas sobre a ocupação de Roraima, migração e colonização**. Bol. Do Museu Emílio Goeldi, Belém, Série, Antropoll. 4(1), 1988.

SIMÕES, S. O. **Dinâmica das cidades-gêmeas da fronteira Guyana (Lethem) – Brasil (Bonfim) e a questão aduaneira/tributária**. 2014. 197 p. Dissertação (Mestrado em Sociedade e Fronteiras) - Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2014. Disponível em: <<https://ufrr.br/ppgsof/index.php/dissertacoes/category/15-d2012.html?download=326:SULAMITA%20OLIVEIRA%20SIMOES>> Acesso em: 24 jul. 2016

TORREALBA, P. J. **A un siglo del despojo: la historia de una reclamación**. Caracas, Edit Arte. 2003.

UNIVERSIDAD DE CARTEGENA. **Teoría Constitucional: Territorio**. Cartagena de Indias. S/d. Disponível em: < <http://teoriaconstitucion.wixsite.com/derecho/territorio->> Acesso em: 05 feb. 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA. Programa de Pos-Graduação em Sociedade e Fronteiras: Mestrado em Sociedade e Fronteiras. **Programa de Pós-Graduação (PPGSOF)**. Boa Vista, 2010. 57 p.

UNASUL - União de Nações Sul-americanas. **Cartera de Proyectos 2015 Foro Técnico IIRSA Comité de Coordinación Técnica**. Montevideo: VI Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN, 2015, 248 p. Disponível em: <<https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2015.html>> Acesso em: 17 mar. 2018

VENEZUELA. Ley orgánica de seguridad de la nación. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Número 37.594 do 18 dic. 2002. Disponível em:

<[http://menpet.gob.ve/repositorio/imagenes/file/normativas/leyes/Ley\\_Organica\\_de\\_Seguridad\\_de\\_la\\_Nacion.pdf](http://menpet.gob.ve/repositorio/imagenes/file/normativas/leyes/Ley_Organica_de_Seguridad_de_la_Nacion.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2017.

VENEZUELA. Ley orgánica para la ordenación del territorio. El Congreso de la República de Venezuela. Gaceta Oficial N° 3.238 Extraordinario, 11 aug.1983. Disponible em: <<http://www.defiendete.org/html/de-interes/LEYES%20DE%20VENEZUELA/LEYES%20DE%20VENEZUELA%20II/LEY%20ORGANICA%20PARA%20LA%20ORDENACION%20DEL%20TERRITORIO.htm>> Acesso em: 15 mar. 2017.

YO CONTROLO EL COTARRO. **Espacios aéreos**. Disponible em: <<https://yocontroloelcotarro.blogspot.com.br/2011/10/espacios-aereos.html>> Acesso em: 05 feb. 2018

ZURITA, A. M. **Venezuela y sus verdaderas fronteras con el Brasil**: Desde el Tratado de Tordesillas hasta la incursión de los garimpeiros. Caracas: IAEAL-USB, 1993. 350 p.

ZURITA, A. M. **La familia Rio Branco y la fijación de las fronteras entre Venezuela y Brasil**: dos momentos definitorios en las relaciones entre Venezuela y Brasil, el Tratado de Límites de 1859 y la gestión de Rio Branco (1902-1912). Caracas: Bibliotyeca de la Academia Nacional de la Historia, 1995, 232 p.

ZURITA, A. M. El consejero de Lisboa, primer embajador del Imperio del Brasil en Venezuela y su libro de viaje sobre Venezuela, Nueva Granada y Ecuador. In: **Montalbán**. Caracas: UCAB, N° 35, 2002, p. 103-130. Disponible em: <<https://books.google.com.br/books?id=yUAkRgCf9vwC&lpg>> Acesso em: 05 feb. 2018

## APÊNDICES

## APÊNDICE - A

Marcos de fronteira entre Pacaraima (Brasil) e Santa Elena de Uairén (Venezuela). Ressalta a rua a escassos a menos de um metro dos marcos y construções dentro dos trinta metros dela zona *non-aedificandi* do lado brasileiro. Do lado venezuelano não há construções ou presença humana nesta localidade.



Fonte: fotografia Domingo González Petot – 31/11/2011.

**ANEXOS**

## ANEXO - A

Tratado de limites e navegação fluvial entre Brasil e Venezuela assinado em  
Caracas em 5 de maio de 1859



República Federativa do Brasil  
Ministério das Relações Exteriores  
1ª Comissão Brasileira Demarcadora de Limites



#### 4.0 – COPIA DOS TRATADOS DE LIMITES

4.1 – TRATADO DE LIMITES E NAVEGAÇÃO FLUVIAL (assinado em Caracas, em 05/05/1859 e transcrito conforme redação original. Promulgado por decreto em 01/01/1861)

#### Decreto nº 2.726, de 12 de Janeiro de 1861

#### Promulga o Tratado de limites e navegação fluvial celebrado entre o Brasil e a Republica de Venezuela em 5 de Maio de 1859.

Havendo-se concluído e assignado na capital da Republica de Venezuela, no dia 5 de Maio de 1859, um Tratado entre este Imperio e a mesma Republica de Venezuela, para o fim de fixar os limites e regular a navegação fluvial entre os dous paizes; e tendo sido esse acto mutuamente ratificado e trocadas as ratificações em Caracas no dia 31 de Julho do anno proximo passado, Hei por bem mandar que o dito Tratado seja observado e cumprido inteiramente como nelle se contém.

João Lins Vieira Cansansão de Sinimbu, do Meu Conselho, Senador do Imperio, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios Estrangeiros, o tenha assim entendido e expeça os despachos necessarios. Palacio do Rio de Janeiro aos doze dias do mez de Janeiro de mil oitocentos e sessenta e um, quadragésimo da Independencia e do Imperio.

Com a Rubrica de Sua Magestade o Imperador.

João Lins Vieira Cansansão de Sinimbu.

Nós o Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brasil, &c.: Fazemos saber a todos os que a presente carta de confirmação, approvação e ratificação virem, que aos cinco dias do mez de Maio deste anno concluiu-se e foi assignado na cidade de Caracas, entre o Imperio e a Republica de Venezuela, pelos respectivos Plenipotenciarios, que se achavão munidos dos competentes plenos poderes, um Tratado de limites e navegação fluvial do teor seguinte:

Em nome da Santissima e Indivisivel Trindade.

Sua Magestade o Imperador do Brasil e a Republica de Venezuela, reconhecendo a necessidade de chegarem a um accordo definitivo sobre os limites entre seus respectivos territorios, para ficar solidamente estabelecida a harmonia que felizmente existe entre os dous paizes, e remover qualquer motivo de desintelligencia; e desejando ao mesmo tempo facilitar e promover entre ambos a liberdade de communicação pela mutua fronteira e pelos rios na parte que a cada um pertence, resolvêrão celebrar para este fim um Tratado, e nomeárão para seus Plenipotenciarios, a saber:

Sua Magestade o Imperador do Brasil ao Sr. Felipe José Pereira Leal, Official da ordem da Rosa, Cavalleiro das de Christo e S. Bento de Aviz e da Imperial do Cruzeiro, seu Guarda-Roupa e Encarregado de Negocios nas Republicas de Venezuela, Nova-Granada e Equador, &c., &c., &c.;

E S. Ex. o Presidente da Republica de Venezuela ao Sr. Licenciado Luiz Sanojo, &c., &c., &c.;

Os quaes, depois de terem trocado os seus plenos poderes respectivos, que forão achados em boa e devida fórma, concordarão nos artigos seguintes:

Art. 1º Haverá paz perfeita, firme e sincera amizade entre Sua Magestade o Imperador do Brasil, seus successores e subditos, e a Republica de Venezuela e seus cidadãos, em todas as suas possessões e territorios respectivos.

Art. 2º Sua Magestade o Imperador do Brasil e a Republica de Venezuela declarão e definem a linha divisoria da maneira seguinte:

1º Começará a linha divisoria nas cabeceiras do rio Memachi; e seguindo pelo mais alto do terreno, passará pelas cabeceiras do Aquio e Tomó e do Guaicia e Iquiare ou Issana, de modo que todas as aguas que vão ao Aquio e Tomó fiquem pertencendo a Venezuela, e as que vão ao Guaicia, Xié e Issana ao Brasil; e atravessará o Rio-Negro defronte da ilha de S. José, que está proxima á pedra de Cucuhy.

2º Da ilha de S. José seguirá em linha recta, cortando o canal Maturaca na sua metade, ou no ponto que accordarem os Commissarios demarcadores, e que divida convenientemente o dito canal; e dalli passando pelos grupos dos morros Cupi, Imery, Guay e Urucusiro, atravessará o caminho que communica por terra o rio Castanho com o Marari, e pela serra Tapirapecó buscará os cumes da serra Parima, de modo que as aguas que correm ao Padavire, Marari e Cababoris, fiquem pertencendo ao Brasil; e as que vão ao Turuaca ou Idapa ou Xiaba á Venezuela.

3º Seguirá pelo cume da serra Parima até ao angulo que faz esta com a serra Pacaraima, de modo que todas as aguas que correm ao Rio Branco fiquem pertencendo ao Brasil, e as que vão ao Orinoco á Venezuela: e continuará a linha pelos pontos mais elevados da dita serra Pacaraima, de modo que as aguas que vão no Rio Branco fiquem, como se ha dito, pertencendo ao Brasil, e as que correm ao Essequibo, Cuyuni e Caroni á Venezuela, até onde se estenderem os territorios dos dous Estados na sua parte oriental.

Art. 3º As duas Altas Partes Contractantes, depois de ratificado o presente Tratado, nomearão cada uma, um Commissario para procederem de commum accordo, no mais breve termo possivel, á demarcação da linha nos pontos em que fôr necessario, de conformidade com as estipulações que precedem.

Art. 4º Se no acto da demarcação occorrerem duvidas graves, provenientes de inexactidão nas indicações do presente Tratado, attenta a falta de mappas exactos, de explorações minuciosas, serão essas duvidas decididas amigavelmente por ambos os Governos, aos quaes os Commissarios as sujeitarão, considerando-se o accordo que as resolver como interpretação ou additamento ao mesmo Tratado, e ficando entendido que, se taes duvidas occorrerem em um ponto, não deixará a demarcação de proseguir nos outros indicados no Tratado.

Art. 5º Se, para o fim de fixar em um ou outro ponto limites que sejam mais naturaes e convenientes a uma e outra nação, parecer vantajosa a troca de territorios, poderá esta ter lugar abrindo-se para isso novas negociações, e fazendo-se, não obstante, a demarcação como se tal troca não houvesse de effectuar-se.

Art. 6º Sua Magestade o Imperador do Brasil declara que ao tratar com a Republica de Venezuela relativamente ao territorio situado ao poente do Rio-Negro, e banhado pelas aguas do Tomó e do Aquio, do qual allega posse a Republica de Venezuela, mas que foi reclamado pela Nova-Granada, não he sua intenção prejudicar quaesquer direitos que esta ultima Republica possa fazer valer sobre o dito territorio.

Art. 7º Sua Magestade o Imperador do Brasil e a Republica de Venezuela, convêm em declarar livres as communicações entre seus Estados pela mutua fronteira, e em que o transito

das pessoas e suas bagagens pela dita fronteira seja isento de todo o imposto nacional ou municipal, sujeitando-se unicamente as ditas pessoas e suas bagagens aos Regulamentos de policia e fiscaes que cada governo estabelecer no seu respectivo territorio.

Art. 8º Sua Magestade o Imperador do Brasil convêm em permittir que as embarcações venezolanas regularmente registradas possam livremente passar de Venezuela ao Brasil e vice-versa pelos rios Negro ou Guaicia e Amazonas, na parte de sua exclusiva propriedade, e sahir ao oceano e vice-versa sempre que se sujeitem aos Regulamentos fiscaes e de policia estabelecidos pela autoridade competente superior brasileira.

Em reciprocidade e como compensação, a Republica de Venezuela convêm em permittir que as embarcações brasileiras regularmente registradas passem livremente do Brasil a Venezuela e vice-versa pelos rios Negro ou Guaicia, na parte que lhe pertence, Casiquiare e Orinoco, sempre que se sujeitem aos Regulamentos fiscaes de policia estabelecidos pela autoridade superior de Venezuela.

Fica entendido e declarado que nesta navegação não se comprehende a de porto a porto da mesma nação, ou de cabotagem fluvial, que as Altas Partes Contractantes reservão para os seus respectivos subditos e cidadãos.

Art. 9º Os Regulamentos que estabelecerem as Altas Partes Contractantes devem ser os mais favoraveis á navegação e commercio entre os dous paizes.

Cada um dos dous Estados adoptará na parte dos rios que lhe pertence, tanto quanto seja possivel e de commum accordo, um systema uniforme de policia fluvial, e procurará outrosim attender á conveniencia dessa uniformidade no que diz respeito ao systema e regime fiscal que estabelecer nos portos habilitados para o commercio.

Art. 10. Nenhuma embarcação venezolana poderá ser considerada nas condições de ser regularmente registrada para a navegação de que se trata nas aguas do Brasil, se não forem o seu proprietario o capitão cidadãos da Republica de Venezuela.

Nenhuma embarcação brasileira poderá ser considerada nas condições de ser regularmente registrada para a navegação de que se trata nas aguas de Venezuela, se não forem o seu proprietario e capitão subditos do Imperio do Brasil.

Na tripolação das embarcações de cada uma das Altas Partes Contractantes deve haver uma terça parte, quando menos, de Brasileiros ou Venezolanos, ou duas terças partes de estrangeiros ribeirinhos, devendo em todo o caso pertencer o capitão á nação cuja bandeira levar o navio.

Art. 11. As embarcações de que trata o artigo preecedente poderão commerciar naquelles portos do Brasil ou de Venezuela que para esse fim se achão ou forem habilitados pelos respectivos Governos.

Se a entrada nos ditos portos tiver sido causada por força maior, e o navio sahir com o carregamento com que entrou, não se exigirá direitos alguns de entrada, de estadia ou de sahida.

Art. 12. Cada um dos dous Governos designará os lugares fóra dos portos habilitados, em que os navios, qualquer que seja o seu destino, possam communicar com a terra directamente, ou por meio de embarcações miudas, para reparar avarias, prover-se de combustivel, ou de outros objectos de que careção, e para que estas e as geralmente chamadas de boca aberta ou sem convés que não transportem mercancias de commercio, e unicamente passageiros, possam descansar e pernoitar.

Nestes lugares a autoridade local exigirá, ainda que o navio siga em transito directo, a exhibição do rol da equipagem, lista dos passageiros e manifesto da carga, e visará gratis todos ou algum destes documentos.

Os passageiros não poderão ahi desembarcar sem prévia licença da respectiva autoridade, a quem para esse fim deverão apresentar os seus passaportes para serem por ella visados.

Art. 13. Os dous Governos dar-se-hão conhecimento reciprocamente dos pontos que destinarem para as communicacões previstas no artigo antecedente, e se qualquer delles julgar conveniente determinar alguma mudança a esse respeito, previnirá ao outro com a necessaria anticipação.

Art. 14. Toda a communicacão com a terra, não autorizada ou em lugares não designados, e fóra dos casos de força maior, será punivel com multa, além das outras penas em que possão incorrer os delinquentes, segundo a legislacão do paiz onde este delicto fôr commettido.

Art. 15. Será unicamente permittido a qualquer embarcaçãõ descarregar toda ou parte da carga fóra dos portos habilitados para o commercio, se por causa de avaria ou outra circumstancia extraordinaria não puder continuar a sua viagem, com tanto que o capitão (onde isto fôr possível) se dirija previamente aos Empregados da estacão fiscal mais proxima, ou, na falta destes, a qualquer outra autoridade local, e submetta-se ás medidas que esses Empregados ou Autoridade julguem necessarias, em conformidade das leis do paiz, para prevenir alguma importacão clandestina.

As medidas que o Capitão houver tomado de seu proprio arbitrio, antes de prevenir os ditos Empregados, ou Autoridade local, serão justificaveis se elle provar que foi isto indispensavel para salvacão do navio ou da sua carga.

As mercadorias assim descarregadas, se forem exportadas no mesmo navio ou embarcações miudas, não pagarão direitos alguns.

Art. 16. Toda baldeaçãõ feita sem prévia autorisacão ou sem as formalidades prescriptas no artigo antecedente, está sujeita á multa, além das penas impostas pelas Leis do paiz aos que commettem o crime de contrabando.

Art. 17. Se por causa de contravençãõ ás medidas policiaes e fiscaes, concernentes ao livre transitio fluvial, tiver lugar alguma apprehensãõ de mercadorias, navio, ou embarcações miudas, conceder-se-ha sem demora o levantamento da dita apprehensãõ, mediante fiança ou cauçãõ sufficiente, do valor dos objectos apprehendidos. Se a contravençãõ não tiver outra pena senão a de multa, o contraventor poderá, mediante a mesma garantia, continuar a sua viagem.

Art. 18. Nos casos de naufragio ou de qualquer outro sinistro, as autoridades locaes deverão prestar todo o auxilio a seu alcance, assim para a salvacão das vidas, navio e carga, como para a arrecadaçãõ e guarda dos salvados.

Art. 19. Se o Capitão, o dono da carga ou quem suas vezes fizer, quizer transporta-la em direitura desse lugar para o porto de seu destino, ou outro qualquer, o poderá fazer sem pagar direito algum, e só as despesas de salvamento.

Art. 20. Não estando presente o Capitão do navio, o dono das mercadorias ou quem suas vezes fizer, para satisfazer as despesas do salvamento, serão estas pagas pela Autoridade local, e indemnizadas pelo dono ou quem o representar, ou á custa das mercadorias, das quaes serão arrematadas, segundo as Leis fiscaes de cada um dos paizes, quantas bastem para esse fim e para o pagamento dos respectivos direitos. A respeito das mercadorias restantes, proceder-se-ha em conformidade da legislacão que em cada um dos paizes trata dos casos de naufragios nos mares territoriaes.

Art. 21. Cada Estado poderá estabelecer um direito destinado ás despesas de pharões, balisas e quaesquer outros auxilios que preste á navegacão; mas este direito sómente será percebido dos navios que forem aos seus portos directamente, e dos que nelles entrarem por escala (excepto os casos de força maior), se estes ahi carregarem ou descarregarem.

Além desse direito, o transitio fluvial não poderá ser gravado directa nem indirectamente com outro algum imposto, sob qualquer denominação que seja.

Art. 22. Conhecendo as Altas Partes Contractantes quanto são dispendiosas as emprezas de navegação por vapor, e que no começo nenhuma utilidade póde tirar a primeira empresa brasileira ou venezolana que se estabelecer para a navegação por vapor entre os dous paizes pelas vias fluviaes.

Convém em reciprocamente auxilia-la pela maneira e com os meios que posteriormente se regularem por convenções ou accordos especiaes.

Art. 23. Todas as estipulações deste Tratado que não se referem a limites terão vigor por espaço de dez annos, contados da data da troca das ratificações; findos os quaes continuarão a subsistir, até que uma das Altas Partes Contractantes notifique á outra seu desejo de dá-las por findas, e cessarão doze mezes depois da data desta notificação.

Art. 24. O presente Tratado será ratificado por S. M. o Imperador do Brasil, e por S. Ex. o Presidente da Republica de Venezuela, ou encarregado do Poder Executivo da mesma, e as ratificações trocadas no Rio de Janeiro ou Caracas, dentro do prazo de um anno, contado da data da sua approvação pelo congresso venezolano, ou antes, se fôr possível.

Em fé do que, nós abaixo assignados, Plenipotenciarios de Sua Magestade o Imperador do Brasil e de S. Ex. o Presidente da Republica de Venezuela, em virtude de nossos plenos poderes, assignamos o presente Tratado e o fazemos sellar com nossos sellos respectivos.

Feito na Cidade de Caracas, Capital da Republica de Venezuela, aos cinco dias do mez de Maio do anno de Nosso Senhor Jesus Christo de mil oitocentos e cincoenta e nove.

(L. S.) Felipe José Pereira Leal.

(L. S.) Luiz Sinojo.

E sendo-nos presente o mesmo Tratado, cujo teor fica acima inserido, e bem visto, considerado e examinado por Nós tudo o que nelle se contém, o approvamos, ratificamos e confirmamos, assim no todo como em cada um de seus artigos e estipulações, e pelo presente o damos por firme e valioso para que possa produzir seus devidos effeitos; promettendo, em fé e palavra Imperial, observa-lo e cumpri-lo inviolavelmente, e fazê-lo cumprir e observar por qualquer modo que possa ser. Em testemunho e firmeza do que, fizemos lavrar a presente Carta por Nós assignada, passada com o sello grande das armas do Imperio e referendada pelo nosso Ministro e Secretario de Estado abaixo assignado. Dada no Palacio do Rio de Janeiro, aos seis dias do mez de Setembro do anno do Nascimento de Nosso Senhor Jesus Christo de mil oitocentos e cincoenta e nove.

(L. S.) PEDRO, Imperador (com Guarda).

João Lins Vieira Cansansão de Sinimbú.

Este texto não substitui o original publicado no Coleção de Leis do Império do Brasil de 1861

Publicação:

Coleção de Leis do Império do Brasil - 1861, Página 43 Vol. 1 (Publicação Original)

Fonte: MRE do Brasil. Disponível em: <[http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Fronteiras/Venezuela/4\\_1%20-%20Tratado%20de%20Limites.pdf](http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Fronteiras/Venezuela/4_1%20-%20Tratado%20de%20Limites.pdf)> e em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2726-12-janeiro-1861-556016-publicacaooriginal-75583-pe.html>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

## ANEXO - B

Acordo *non-aedificandi* do 17 de maio de 1988 (em português).

[PORTUGUESE TEXT — TEXTE PORTUGAIS]

### ACORDO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA DA VENEZUELA PARA O ESTABELECIMENTO DE UMA ZONA “NON-AEDIFICANDI” NA FRONTEIRA ENTRE OS DOIS PAÍSES

O Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Venezuela (doravante denominados “Partes Contratantes”),

Desejosos de aperfeiçoar e desenvolver harmonicamente as relações de boa vizinhança entre os dois países;

Reconhecendo a necessidade de preservar e conservar o divisor de águas e os demais acidentes geográficos que servem de referência para a identificação da linha fronteira;

Conscientes da necessidade de evitar que possa ser dificultada a materialização da linha fronteira;

Tendo presente, em particular, a conveniência de adotar medidas que assegurem a intervisibilidade entre os marcos;

Considerando que o crescimento populacional em certas áreas da fronteira comum pode dificultar a consecução dos objetivos antes mencionados, e

Tendo em conta as recomendações formuladas nas Quadragésima-Nona, Quinquagésima e Quinquagésima-Primeira Conferências da Comissão Mista Brasileiro-Venezuelana Demarcadora de Limites,

Acordam o seguinte:

#### *Artigo I*

Fica estabelecida, ao longo da fronteira entre os dois países, e de ambos os lados desta, uma zona “non-aedificandi” e de características especiais.

#### *Artigo II*

1. A zona “non-aedificandi” terá 30 metros de largura para cada lado da linha fronteira.
2. Nessa zona não se poderá realizar nenhum tipo de atividades e obras.
3. Cada Parte adotará as medidas necessárias para assegurar o cumprimento do estipulado no presente Artigo.

#### *Artigo III*

Ambas as Partes acordarão, caso o caso, as medidas a serem adotadas em relação às atividades e obras referidas no Artigo II, as quais tenham sido realizadas antes da entrada em vigor do presente Acordo.

#### *Artigo IV*

A Comissão Mista Brasileiro-Venezuelana Demarcadora de Limites prestará todo o apoio técnico que for necessário para o cumprimento do presente Acordo.

*Artigo V*

1. Cada uma das Partes Contratantes notificará à outra do cumprimento das formalidades requeridas por seu respectivo ordenamento jurídico para a entrada em vigor do presente Acordo, a qual se efetivará a partir da última dessas notificações.

2. O presente Acordo permanecerá em vigência por período ilimitado, a menos que as Partes convenham em modificá-lo ou em adotar um novo Acordo, ou que uma das Partes o denuncie por via diplomática.

3. As modificações referidas no parágrafo 2 do presente Artigo entrarão em vigência na forma indicada no parágrafo 1 do presente Artigo.

4. A denúncia referida no parágrafo 2 do presente Artigo terá efeito seis meses depois da data do recebimento da respectiva notificação.

FEITO em Brasília, aos 17 dias do mês de maio de 1988, em dois exemplares originais de idêntico teor, nos idiomas português e castelhano, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

Pelo Governo  
da República Federativa  
do Brasil:

[Signed — Signé]

ROBERTO DE ABREU SODRÉ

Pelo Governo  
da República da Venezuela:

[Signed — Signé]

GERMÁN NAVA CARRILLO

ANEXO - C

Projeto de acordo *non-aedificandi*, ano 1987, dela 53ª Conferência da Comissão Mista Brasileiro-Venezuelana Demarcadora de Limites (em português).

*Ministério das Relações Exteriores*  
*Comissão Mista Brasileiro - Venezuelana*  
*Demarcadora de Limites*

1

**ANEXO 7**

**(ATA da Quinquagésima-Terceira Conferência da Comissão Mista Brasileiro - Venezuelana Demarcadora de Limites)**

**PROJETO DE ACORDO ENTRE A REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPUBLICA DA VENEZUELA PARA O ESTABELECIMENTO DE UMA ZONA NON AEDIFICANDI NA FRONTEIRA ENTRE OS DOIS PAISES.**

O Governo da República Federativa do Brasil

e

O Governo da República da Venezuela

DESEJOSOS de aperfeiçoar e desenvolver harmonicamente as relações de boa vizinhança entre os dois países,

RECONHECENDO a necessidade de preservar e conservar o divisor de águas e os demais acidentes geográficos que servem de referência para a identificação da linha fronteiriça,

CONSCIENTES da necessidade de evitar que possa ser dificultada a materialização dos limites,

TENDO PRESENTE, em particular, a conveniência de adotar medidas que assegurem a intervisibilidade entre os marcos,

CONSIDERANDO que o crescimento populacional em certas áreas da fronteira comum pode dificultar a consecução dos objetivos antes mencionados,

*Ministério das Relações Exteriores*  
*Comissão Mista Brasileiro - Venezuelana*  
*Demarcadora de Limites*

2

TENDO EM CONTA as recomendações formuladas nas Quadragésima-nona, Quinquagésima e Quinquagésima-primeira Conferências da Comissão Mista Brasileiro-Venezuelana Demarcadora de Limites,

ACORDAM O SEGUINTE:

**Artigo I:**

Fica estabelecida ao longo da fronteira entre os dois países, e de ambos os lados desta, uma zona non-aedificandi e de características especiais.

**Artigo II:**

1. A zona non-aedificandi terá 30 metros de largura para cada lado da linha fronteiriça.

2. Nessa zona não poderá se realizar nenhum tipo de atividades e obras, tais como, entre outras, imóveis, cercas, plantações e cultivos.

3. Cada Parte adotará as medidas necessárias para assegurar o cumprimento do estipulado no presente Artigo.

**Artigo III:**

Ambos os Governos acordarão, caso a caso, as medidas a serem adotadas em relação às atividades e obras referidas no Artigo II as quais tenham sido realizadas antes da entrada em vigor do presente Acordo.

**Artigo IV:**

A Comissão Mista Brasileiro - Venezuelana Demarcadora de Limites prestará todo o apoio técnico que for necessário para o cumprimento do presente Acordo.

*Ministério das Relações Exteriores  
Comissão Mista Brasileiro - Venezuelana  
Demarcadora de Limites*

3

**Artigo V:**

1. O presente Acordo entrará em vigência na data em que se der a troca de notas diplomáticas mediante as quais se notifique o cumprimento das formalidades legais internas de cada Parte Contratante, para a sua ratificação.

2. O presente Acordo permanecerá em vigência por período ilimitado, a menos que as Partes Contratantes convenham em modificá-lo ou em adotar um novo Acordo, ou que uma das Partes o denuncie por via diplomática.

3. As modificações referidas no parágrafo 2 do presente Artigo entrarão em vigência na forma indicada no parágrafo 1 do presente Artigo.

4. A denúncia referida no parágrafo 2 do presente Artigo terá efeito seis meses depois da data do recebimento da respectiva notificação.

Feito em dois (2) exemplares originais de idêntico teor, um (1) em idioma português e um (1) em idioma castelhano, sendo ambos os textos igualmente autênticos e assinados em ... aos ... dias do mês de .... do ano de mil novecentos e oitenta e ....

Pelo Governo da  
República Federativa do Brasil

Pelo Governo da  
República da Venezuela

## ANEXO - D

Projeto de Acordo *non-aedificandi*, ano 1987, dela 52ª Conferência da Comissão Mista Brasileiro-Venezuelana Demarcadora de Limites (em português).

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES  
PRIMEIRA COMISSÃO BRASILEIRA DEMARCADORA DE LIMITES

### MINUTA DE ACORDO

ACORDO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPÚBLICA DA VENEZUELA PARA ESTABELECIMENTO DE UMA ZONA "NON-AEDIFICANDI" NA FRONTEIRA ENTRE OS DOIS PAÍSES.

O Governo da República Federativa do Brasil

e

O Governo da República da Venezuela

TENDO PRESENTE o disposto no artigo 4º do Protocolo de 24 de julho de 1928 que determina a construção de marcos, para que as autoridades locais e os habitantes da zona circunvizinha fiquem no perfeito conhecimento da linha divisória,

CONSIDERANDO que o crescimento populacional em certas áreas da fronteira comum acarreta o surgimento de obstáculos sobre as diretrizes que unem os marcos contíguos na linha de limites,

RECONHECENDO a necessidade de preservar e conservar os pontos geográficos que servem de referência à identificação dos limites fronteiriços,

CONSCIENTES da conveniência de adotar medidas que assegurem a intervisibilidade entre os marcos, e

EM DECORRÊNCIA dos entendimentos mantidos nas Quadragésima Nona e Quinquagésima Conferências da Comissão Mista Brasileiro-Venezuelana Demarcadora de Limites, reiterados na Quinquagésima Primeira Conferência da mesma Comissão,

ACORDAM O SEGUINTE:

Artigo 1

O Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Repu

blica da Venezuela decidiram estabelecer ao longo da fronteira entre os dois países, e de ambos os lados desta, uma faixa "NON-AEDIFICANDI".

#### Artigo II

A referida faixa "NON-AEDIFICANDI" terá trinta metros de largura de cada lado da linha de limites, de características especiais onde, em particular, cada parte regulamentará todas atividades que possam dificultar a identificação dos lindes e/ou conduzir a uma alteração dos mesmos e dos pontos geográficos que referenciam.

#### Artigo III

Paralelamente aos segmentos retilíneos que unem os marcos de caracterização da linha de limites, e até a distância de trinta metros a contar da mesma, para dentro do território de cada um dos dois países, não poderão haver edificações, cercas, plantações ou qualquer outro tipo de obstáculo que possa ocasionar mudanças e/ou destruição dos marcos limítrofes.

#### Artigo IV

Ambos os Governos se comprometem a caracterizar, através da Comissão Mista Brasileiro-Venezuelana Demarcadora de Limites, no mais breve prazo possível, a faixa de terreno que compreende a faixa "NON-AEDIFICANDI" e a adotar, em conjunto ou separadamente, conforme o caso, todas as medidas para a desobstrução da mesma, de forma a eliminar os obstáculos citados no artigo III deste Acordo.

#### Artigo V

O presente Acordo permanecerá em vigor por período ilimitado, a menos que uma das Partes Contratantes o denuncie por via diplomática. A denúncia surtirá efeito seis meses após a data de recebimento da respectiva notificação.

Cada uma das Partes Contratantes notificará a outra do cumprimento das formalidades legais internas necessárias à aprovação do presente Acordo, o qual entrará em vigor na data de recebimento da segunda notificação.

Feito em ..... aos ..... dias do mês de ..... de ano de mil novecentos e oitenta e seis, em dois exemplares originais, nas línguas portuguesa e espanhola, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

Feito Governo da República  
Federativa do Brasil

Feito Governo da República  
da Venezuela

## ANEXO - E

### Informação do registro do Acordo *Non-Aedificandi* na ONU pelo Brasil

Registration Number	26997	
Title	Agreement on the establishment of a non-aedificandi zone at the boundary between the two countries	
Participant(s)	Brazil* Venezuela	
Submitter	Brazil	
Places/dates of conclusion	Place	Date
	Brasília	17/05/1988
EIF information	20 November 1989	
Authentic texts	Spanish Portuguese	
Attachments		
ICJ information		
Depositary		
Registration Date	Brazil 2 January 1990	
Subject terms	Frontiers	
Agreement type	Bilateral	
UNTS Volume Number	1553	
Publication format	Full	
Certificate Of Registration		
Text document (s)	<a href="#">volume-1553-I-26997-English.pdf</a> <a href="#">volume-1553-I-26997-French.pdf</a> <a href="#">volume-1553-I-26997-Other.pdf</a>	
Volume In Pdf	v1553.pdf	
Map(s)		
Corrigendum/Addendum		

Fonte: ONU. Disponível em:

<<https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=08000002800c2b54>> Acesso em: 05 mar. 2018.

## ANEXO - F

Imagem aérea dela fronteira (línea vermelha) Brasil (esquerda) - Venezuela (destra) entre a Cidade de Pacaraima e o povo de Santa Elena de Uairén. Pode-se observar a zona *non-aedificandi* (líneas blancas) e só quatro (4) edificações (óvalos amarelos) que ficam dentro dela, possivelmente existentes antes dela firma do tratado. Não há rua asfaltada.



[http://www.dur.ac.uk/resources/ibru/conferences/thailand/brazil\\_2.pdf](http://www.dur.ac.uk/resources/ibru/conferences/thailand/brazil_2.pdf)

Fonte: MRE do Brasil. Disponível em:  
<[https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/conferences/thailand/brazil\\_2.pdf](https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/conferences/thailand/brazil_2.pdf)> Acesso em: 05 mar. 2018.

## ANEXO - G

Fronteira Brasil-Venezuela entre os povos de Pacaraima e Santa Elena de Uairén. Pode-se observar uma rua asfaltada e construções dentro da zona *non-aedificandi* de 30 metros no lado brasileiro, o lado venezuelano não existem construções ou presença humana. Assim mesmo, há um atalho peatonal em território venezuelano utilizado pelos brasileiros.



Fonte: Mi mapa de Venezuela incluye nuestro Esequibo fotografia Jorge Luis Fuguett – 31/11/2011.  
Disponível em:  
<<https://www.facebook.com/MiMapaDeVenezuelaIncluyeNuestroEsequibo/photos/a.159560754089950.30548.135151303197562/334076886638335>> Acesso em: 05 mar. 2018.

## ANEXO - H

Vista aérea da fronteira Venezuela-Brasil. Destaca o grau de urbanização do lado brasileiro e despovoado no lado venezuelano.



Fonte: Google Earth, GeoEye 2011

\*

## ANEXO - I

Vista aérea da fronteira Brasil-Venezuela. Destaca o grau de urbanização do lado brasileiro e despovoado no lado venezuelano.



Fonte: fotografia de Ladinilson Carvalho, ano 2004. Disponível em: <<http://www.panoramio.com/photo/31780096>> Acesso em: 05 mar. 2018.

## ANEXO - J

Reportagem brasileiro desde Santa Elena de Uairén-Pacaraima sobre a debilidade das fronteiras brasileiras ao norte do estado de Roraima, fronteira binacional Brasil - Venezuela.



Frágeis Fronteiras - Parte 1

Canal Alerta Total

Suscribirse 1.886

945

+ Añadir a Compartilhar Más

Actualizado el 31 may. 2011

Reportagem que abre a série produzida pelo repórter Fábio Pannunzio para o Jornal da Noite, mostra a vulnerabilidade da fronteira brasileira no norte do Roraima. A reportagem mostra cambistas vendendo ilegalmente moeda estrangeira em Santa Helena de Uairén, na Venezuela, e flagra soldados do exército

Fonte: Jornal da Noite. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=nXs5xT00mi0>> Acesso em: 05 mar. 2018.

## ANEXO - K

Artigo de jornal de 1987 onde informa a elaboração de um projeto de acordo para o estabelecimento de uma área *non aedificandi* de 30 metros a cada lado da linha de fronteira. Em adição, registra o estado das relações Brasil-Venezuela nessa época bastante dinâmicas, Venezuela tinha dívidas que renegociar com o Brasil, Brasil tinha uma balança comercial positiva com a Venezuela, estava em voga o Grupo Contadora e a entrega do prêmio novel da Paz ao costarriquense Oscar Arias

Tribuna na imprensa. **Sarney viaja a Caracas para discutir dívida e tráfico.** Rio de Janeiro, 14 de outubro de 1987, p. 2.

<h3>Sarney viaja a Caracas para discutir dívida e tráfico</h3> <p>CARACAS - A cúpula presidencial dos oito (Contadora e seu grupo de apoio), a dívida externa e o tráfico de drogas serão os principais temas a serem tratados no próximo final de semana, em Caracas, entre os presidentes do Brasil, José Sarney, e Venezuela, Jaime Lusinchi.</p> <p>Sarney iniciará amanhã uma visita oficial de três dias à Venezuela, onde se encontrará por duas vezes com o presidente Lusinchi, além de contatos com as principais figuras políticas, entre elas os aspirantes à presidência da Venezuela nas eleições de 1988.</p> <p>Porta-vozes oficiais indicaram que Sarney se reunirá com os ex-presidentes Carlos Andrés Pérez, indicado ontem, oficialmente, candidato presidencial pela Ação Democrática (AD), Rafael Caldera, que luta pela nomeação de seu partido, e Luis Herrera Campíns.</p> <p>A reunião de cúpula do grupo do Rio, que se realizará no final de novembro no México, provoca expectativas em Caracas e Brasília, sobretudo após a concessão, ontem, do prêmio Nobel da Paz ao presidente da Costa Rica, Oscar Arias. Contadora (Colômbia, México, Panamá e Venezuela) e seu grupo de apoio (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai) apoiam o plano de paz Arias para a América Central, depois que seu próprio projeto pacificador provocou resistências nos países envolvidos e Estados Unidos.</p> <p>A dívida externa regional será outro dos principais assuntos a serem abordados por Sarney e Lusinchi. A Venezuela assinou recentemente um segundo acordo de refinanciamento, enquanto o Brasil se rebelou ao proclamar uma moratória e é um dos mais endividados, com a Argentina e México, os outros dois grandes devedores latino-americanos.</p> <p>Sarney e Lusinchi concordam com a existência de uma co-responsabilidade na questão da dívida e que esta não deve afetar o desenvolvimento das nações envolvidas. No plano bilateral, Caracas e Brasília gozam de ótimas relações no último quinquênio. Desde 1985, os</p>  <p>dois chefes de estado mantiveram três encontros.</p> <p>O primeiro ocorreu em abril deste ano, quando Lusinchi visitou o Brasil para assistir os funerais do então presidente eleito Tancredo Neves. Em setembro, Sarney encontrou-se com Lusinchi em Caracas, em uma escala técnica de uma de suas viagens ao exterior. Em abril de 1986, aproveitando suas viagens à Argentina e Uruguai, Lusinchi realizou uma breve visita a Brasília, para encontrar-se com Sarney. Em decorrência desses contatos e os de seus chanceleres, Roberto de Abreu Soares e Simón Alberto Consalvi, os vínculos se intensificaram nos últimos anos.</p> <p>No plano econômico, Caracas se resente quanto ao saldo negativo de seu balanço comercial com o</p>	<p>Brasil em 1986 devido, sobretudo, à diminuição das vendas de petróleo venezuelano. Este ano, a Venezuela vendeu, ao Brasil, principalmente petróleo e derivados, por um montante de US\$ 90 milhões, enquanto comprava diversos produtos por US\$ 349 milhões.</p> <p>Em novembro de 1986, foi feita em Caracas a terceira reunião da Comissão de Coordenação dos Países, buscando a intensificação do intercâmbio bilateral nos campos econômico, comercial, cultural, técnico e científico-tecnológico. Segundo os venezuelanos, a reunião satisfaz as negociações entre as empresas petrolíferas PDVSA, da Venezuela, e Petrobras, do Brasil, abrindo perspectivas de um aumento das vendas petrolíferas venezuelanas, especialmente de produtos petrolíferos.</p> <p>Especie para princípios de 1988 a chegada a Caracas de um grupo empresarial brasileiro para estudar intercâmbios nas áreas industrial, automobilística, de alimentos e de serviços. Sarney e Lusinchi assinaram em Caracas acordos econômicos e comerciais, além de outros convênios culturais.</p> <p>Os presidentes do Brasil e da Venezuela estudarão as relações fronteiriças dos dois países, campo no qual, concordaram os analistas, foram alcançados os maiores progressos nos últimos anos. Com um programa efetivo de demarcação fronteiriça desde 1980, a comissão dos países elaborou, na capital venezuelana, em setembro último, um projeto de acordo para o estabelecimento de uma área <i>non aedificandi</i>, de 30 metros de cada lado da linha fronteiriça. Com base em um acordo de 1859, Brasil e Venezuela demarcaram e densificaram suas fronteiras pela linha divisória de águas, à exceção das retas geodésicas. Sarney visitará a sede do sistema econômico latino-americano (Bele), organismo ao qual Brasília concede especial importância, sobretudo buscando coesão regional no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gati), protecionismo e defesa de tecnologias regionais.</p>
---	---

Fonte: Tribuna na imprensa. Sarney viaja a Caracas para discutir dívida e tráfico. Rio de Janeiro, 14 de outubro de 1987, p. 2. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/154083\\_04/31620](http://memoria.bn.br/DocReader/154083_04/31620)>. Acesso em: 12 mar. 2018.

## ANEXO - L

Artigo de jornal sobre um caso em um tribunal federal no Brasil para enviar para demolir um edifício para estar a 30 metros da área non-aedificandi e, além disso, a hipótese de que um marco havia sido mudando de lugar surge.

### **Justiça de Roraima manda demolir casa de ex-governador**

**JOÃO CARLOS MAGALHÃES**  
DE BELÉM

15/01/2011 11h05

A Justiça Federal em Roraima mandou demolir um "suntuoso imóvel" do ex-governador Neudo Campos (PP) em Pacaraima (RR), na fronteira com a Venezuela.

Segundo a sentença, do mês passado, a casa viola um acordo com o país vizinho que impede qualquer construção a menos de 30 metros da linha fronteira.

O imóvel, de dois andares, três quartos, escritório e ampla sala, fica a 18 metros da fronteira, disseram perícias feitas no processo.

Tiago Orihuela



Justiça de Roraima manda demolir casa de ex-governador

---

Localizada em uma montanha a mais de 1.000 metros de altura, a casa tem uma vista privilegiada.

O juiz do caso, Helder Girão Barreto, levantou até a hipótese --não confirmada-- de que Campos tenha substituído, de maneira "criminosa", um dos marcos de pedra da fronteira para tentar legalizar sua situação, segundo escreveu na decisão.

## **AÇÃO**

A ação para derrubar a casa foi movida pelo Ministério Público Federal, depois que o governo venezuelano comunicou ao brasileiro a situação, ainda em 2001.

Os procuradores da República argumentaram que, além de estar próxima demais da Venezuela, a construção também invadia a terra indígena São Marcos.

De acordo com o ex-governador, que irá recorrer da sentença, o imóvel é usado por sua família como uma espécie de casa de campo.

"Ali é uns 6 graus [Celsius] a menos do que em Boa Vista", afirmou. "É como a nossa Campos do Jordão [SP], mal comparando."

Segundo ele, o custo das melhorias que realizou no imóvel não passou de R\$ 100 mil. "Por R\$ 200 mil, vendo."

Campos, 64, governou o Estado de 1995 a 2002 e tentou voltar ao cargo em 2010, mas foi derrotado pelo tucano José de Anchieta Jr.

Ele chamou o magistrado de "maluco" e negou que o imóvel seja suntuoso ou irregular, pois foi construído antes do acordo internacional --que é de 1989.

"Ele [juiz] é meu inimigo, já deu outras decisões contra mim." O político disse que pedirá que Barreto --não localizado ontem pela reportagem-- seja afastado do caso.

Fonte: Folha de S. Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2011/01/861051-justica-de-roraima-manda-demolir-casa-de-ex-governador.shtml>> Acesso em: 05 mar. 2018.