

SISTEMAS, FRONTEIRAS, e TERRITÓRIO

Lia Osorio Machado
Departamento de Geografia, UFRJ

I - Sistema de Estados e Limites Internacionais

Os estados são formas territoriais de organização política. Caracterizar as noções de fronteira e limite no contexto da teoria do estado moderno é muito difícil quando sabemos que passaram por muitas evoluções e que são usados numa variedade de sentidos. Ambos mudam com o tempo. A primeira resposta europeia à questão dos limites foi simples: os limites de um estado seriam os limites do reino ou – em tempos pós-coloniais, os limites da colônia de onde o estado tinha emergido. No entanto, as velhas noções de reino não coincidem com as modernas noções de território pois seus limites eram indeterminados e com frequência temporários. É nos séculos XVIII e XIX que o conceito de soberania moderno foi formalmente traduzido na concepção do território do estado como espaço limitado, e policiado pela administração soberana. As coletividades ou os ‘povos’ deveriam ser diferenciados em espaços territoriais fixos e mutuamente excludentes de dominação legítima.

Em meados do século XVIII, os tratados de limites entre as principais potências europeias começam a fazer referência a estudos de topografia e levantamentos de engenheiros para a demarcação de limites, mesmo assim sem grande preocupação com a estabilidade das fronteiras. Somente no século XIX é que se completa a *demarcação* da maior parte dos limites internacionais, não só na Europa mas em outras partes do mundo, inclusive no Brasil, e que o direito internacional surge em moldes modernos.

Historiadores, filósofos e cientistas políticos estão mais ou menos de acordo que dois processos concomitantes convergiram para a concepção do atual sistema de estados nacionais, sem necessariamente ter ocorrido entre eles uma relação de causa e efeito. O primeiro processo é *político* e se refere precisamente à noção de estado *nacional*. Para R.H. Crossman (1969), a teoria do estado-nação nasceu no Renascimento europeu com Maquiavel (1513) (o primeiro a popularizar a palavra ‘estado’); já no final do século XVI a Europa ocidental estava dividida em uma série de estados territoriais, mesmo que mais ou menos delimitados. Aos filósofos políticos britânicos, Thomas Hobbes (1651) e John Locke (1690), a teoria do estado moderno deve o uso dos

argumentos de *estado de natureza* e *contrato social* para justificar a necessidade do Estado. As noções de ‘vontade geral’ e ‘patriotismo’ propostas por Rousseau no *Contrato Social* (1768) marcam um outro momento importante nesse processo, ao abrir caminho, do século XVIII em diante, para a identificação do ‘povo’ com o Estado. Deve-se em grande parte aos filósofos políticos europeus dos séculos XVII e XVIII a classificação contemporânea dos grupos humanos entre comunidades fundamentadas em laços de parentesco e comunidades baseadas no reconhecimento de direitos mútuos, sujeitos a uma lei comum no interior de um território. O processo de identificação do povo com o Estado (“o consentimento ativo dos governados”, na expressão de Antonio Gramsci) exigiu a mobilização de elementos de mediação entre um e outro, entre os quais sobressai a nação e o princípio da nacionalidade.

Sobre a nação e seu papel na determinação dos limites do estado moderno, o filósofo Christopher W. Morris (1998) argumenta que a idéia de *identificação* é crucial, tanto mais quando um dos principais aspectos da modernidade é a instabilidade, a posição do indivíduo no mundo tornando-se cada vez mais fluida. Enquanto no passado a identidade de uma pessoa era determinada por seu lugar na comunidade em relação às hierarquias sociais e cosmológicas, em tempos modernos a sociedade de massa foi sendo tecida por redes diversas de identidade. A *nacionalidade* como fonte da identidade teria surgido da necessidade das comunidades modernas serem reconhecidas e terem algum conforto frente a um mundo instável e indiferente, ou seja, compartilhar língua, cultura, tradições, história permite que pessoas reconheçam umas as outras, com a vantagem adicional de facilitar a cooperação e a proteção.

Numa interpretação original, Crossman sugere que a mística da unidade nacional e da igualdade social suficientemente forte para unir o povo a uma nova sociedade capitalista que tinha muito poucos benefícios para oferecer-lhe foi conseguida por Napoleão na França pós-revolucionária. Pesquisas recentes demonstram, no entanto, que mesmo na França, considerada o paradigma do estado-nação, setores da população não se consideravam membros da nação francesa até a primeira guerra mundial (Morris *apud* E. Weber, p. 237). A pesquisa de Eugen Weber, aliás, nega a difundida crença de que o Brasil seria um caso excepcional por ter o estado sido criado antes que a nação.

Seria a nacionalidade que determinaria a *norma* para a legitimidade das unidades políticas no mundo moderno, segundo Ernest Gellner (1983), mas também, um século antes, Johann Fichte (1807-08). Para Fichte, de certo modo seguindo a G. Herder (1772), os primeiros, os originais, e verdadeiramente naturais limites dos estados são os limites internos, que emergem dos laços invisíveis gerados pela mesma ascendência e a mesma língua, em outras palavras, pela totalidade de uma cultura. Enquanto Fichte afirma a superioridade da ‘lei natural’ da língua e da cultura sobre a

‘lei natural’ dos rios e montanhas, os franceses enfatizam a cultura mais do que a língua. Ernest Renan (1882) considerava o ‘espírito da nação’ como a principal condição da identidade nacional, um princípio espiritual gerado por um legado de memórias comuns e pelo consentimento ativo, o desejo de viver em comum. A percepção abstrata da identidade é encontrada também na obra de P.Vidal de la Blache, contemporâneo de Renan, com sua noção de ‘tipo nacional’, e seu corolário, o “tipo regional”. Segundo Vidal, o sentimento de identidade poderia ser expresso, em termos geográficos, como um território específico que é objeto das projeções espaciais de um povo. Por certo, a noção de ‘tipo nacional’ foi mais tarde desenvolvida pelo também geógrafo Jean Gottmann (1952) no conceito menos folclórico de *iconografia*.

O segundo processo constitutivo do atual sistema de estados nacionais é de natureza econômica. Giovanni Arrighi (1996), por exemplo, atribui o estabelecimento do moderno sistema interestatal, e com ele um novo sistema mundial de governo, à coalizão de Estados dinásticos liderados pelos holandeses e ratificado no Tratado de Westfália (1648), que aboliu a existência de uma autoridade ou organização acima dos Estados soberanos, além de legitimar os direitos absolutos do soberano sobre territórios mutuamente excludentes¹. Na concepção deste autor, Westfália também teve um objetivo social, ao estabelecer o princípio de que os civis não estavam comprometidos com as disputas entre os soberanos, o que veio a garantir a liberdade do comércio e de intercâmbio entre as classes cultas dos principais países europeus (princípio que, com algumas adaptações, foi mais tarde incorporado ao Tratado de Madrid, 1750). Ainda para Arrighi (como para F. Braudel e I.Wallerstein), a reorganização do espaço político a bem da acumulação de capital marcou o nascimento, não só do moderno sistema interestatal, mas também do capitalismo como sistema mundial.

Podemos afirmar, assim, que no âmbito do sistema interestatal e do sistema capitalista, *o limite internacional é um princípio organizador do intercâmbio, seja qual for sua natureza, não só para os territórios que delimita como para o sistema interestatal em seu conjunto*. É no mesmo sentido que vários autores atribuem ao limite internacional o papel de *regulador* das relações interestatais.

Quais os tipos de intercâmbio mediados pelos limites internacionais? O cientista político Friedrich Kratochwil (1986) sugere uma abordagem sistêmica à questão, ao partir da premissa que os estados modernos constituem um sistema (entre outros) de organização social, caracterizando-se por pertencer a uma ordem de tipo territorial. No âmbito desse sistema, distingue três tipos de intercâmbio. No plano mais fundamental está o intercâmbio entre a unidade territorial delimitada e

¹ O Tratado dos Pireneus (1659), que criou uma comissão conjunta para decidir a linha de demarcação entre Espanha e França, inaugurou o primeiro limite oficial no sentido moderno.

seu ambiente, o conceito de ambiente servindo como uma categoria residual que compreende todos os fatores relevantes não incluídos sob o conceito de unidade. Mudanças significativas na função dos limites ocorrem a partir de mudanças no ambiente. Um segundo tipo seria o intercambio entre a unidade e outras unidades. A natureza e amplitude desse intercambio é influenciado pelo agente que mantém os limites da unidade. O terceiro tipo de intercambio é entre o centro da unidade e sua periferia, onde a questão implícita é a percepção e aspirações dos habitantes da periferia em relação ao centro e vice-versa. A abordagem sistêmica apresenta outras vantagens além daquela de permitir compreender a relação entre redes (no caso acima, redes de intercambio) e território, como veremos adiante.

A simbiose entre o sistema interestatal e o sistema de acumulação capitalista recobre relações [de intercambio] dinâmicas. A evolução atual dessas relações sugere que o poder organizador e regulador dos limites interestatais ou, mais concretamente, o poder organizador e regulador dos estados nacionais está sendo solapado, desde dentro e desde fora de cada estado, pelo aumento de intensidade e complexidade dos intercâmbios não-estatais. Indivíduos, comunidades, corporações, organizações, redes de solidariedade, redes de informação, baseados nos interesses mais diversos, constituem hoje uma teia em escala planetária difícil de ser manipulada ou mesmo controlada por cada estado, por mais poderoso que seja. Pode ser uma situação de curta duração se as *tecnologias de poder* dos estados acompanharem essa evolução. Por ora, o que é interessante nessa teia é que ela não é só econômica, no sentido estrito do termo, mas inclui intercambio de símbolos e imagens, um dos fundamentos da *iconografia* do estado-nação.

Há uma bibliografia de peso sobre essas mudanças, mas a nós importa particularizar um aspecto delas, devido aos seus efeitos sobre o fundamento legal dos limites interestatais. É a crescente e avassaladora onda de ‘ilegalidades’ observadas tanto no âmbito interno como externo aos estados nacionais. Não estamos nos referindo aqui à corrupção ou a outras atividades criminosas e sim às ações e comportamentos situadas em paralelo às leis de cada estado e mesmo às leis internacionais. É no campo econômico onde a visibilidade dessa crescente ambigüidade do legal/ilegal é maior, como, por exemplo, o que é evasão fiscal para o estado (dinheiro sem registro, que cruza os limites do estado) é visto como proteção contra a desvalorização ou busca de valorização de capitais para seus cidadãos ou empresas, ou uma legítima bolsa de capitais para outros tantos; o que é informal, no sentido estrito de não obedecer às leis vigentes, pode sustentar a economia de cidades, regiões e países; os contrabandos instituídos, que opera redes de distribuição de mercadorias legal ou ilegalmente produzidos, perpassando os controles localizados nos limites de cada estado para ressurgir no seu interior como mercadoria nacional ou mesmo importada, em

paralelo da balança (formal) de importação/exportação, uma situação tolerada por governos e por cidadãos mundo afora, mercado paralelo de moedas estrangeiras, e assim por diante.

Por outro lado, ações que eram, em passado recente, associadas, pejorativa e exclusivamente, às zonas limítrofes dos estados fazem parte hoje do cotidiano nacional/internacional. É o caso das *economias de arbitragem*, onde lucros (e perdas) são obtidos devido a diferenciais de câmbio e juros; diferenciais de legislação ambiental ou trabalhista; diferenciais de regime político ou normas institucionais, todos explorando, legal e ilegalmente, a existência dos limites internacionais (Machado, 1996; Altvater, 1998; Anderson, O'Dowd, 1999).

Algumas conclusões. Primeiro, no sistema interestatal os limites internacionais definem o perímetro máximo do controle efetivo exercido por governos centrais. Segundo, os limites constituem um *fator de separação* entre unidades territoriais. Terceiro, os limites do estado moderno tem caráter legal, fundamentado no conceito de soberania. Quarto, a legitimidade desses limites é dada pelas leis internacionais mas principalmente pelos integrantes do estado, em nome de certos valores, lealdades e identidades. Quinto, o limite territorial embora seja um conceito mais antigo que o sistema capitalista passou a representar com a expansão deste não só o papel de regulador mas de *produtor* de redes de intercambio de todo tipo. Os efeitos dessa mudança sobre o estado nacional (governo + sociedade civil + território) constituem hoje uma arena de debates acirrados que ultrapassam em escala e intensidade qualquer tensão ou conflito nas regiões limítrofes dos países.

II - Mobilidade dos Povos e Fronteiras Territoriais

A gênese da noção de 'fronteira' é diferente e muito mais antiga daquela de limite internacional. A literatura considera o Império Romano e o Império da China como casos paradigmáticos na investigação das origens da concepção de fronteira e da evolução de seu significado no tempo. Os romanos, por exemplo, não tinham interesse em estabelecer *limites* aos seus domínios; no entanto, criaram um sistema administrativo e defensivo de *fronteira* (período dos Augustos), primordialmente para dificultar a expansão dos povos bárbaros nas fímbrias do Império. Segundo Stephen Jones (1959), as *limes*, nome que deram a essas fronteiras, designavam originalmente o caminho ao longo do limite de uma propriedade. Mais tarde evoluiu para um sentido militar, designando uma estrada fortificada em zona de fronteira e, posteriormente, a própria zona de fronteira. As *limes* não seriam, portanto, limites, e sim lugares de defesa em certas partes do

Império, ou lugares de parada transitória na potencialmente ilimitada expansão da *Pax Romana* (Kratochwil *apud* P. de Lapradelle, p.36). Para estabilizar as fronteiras e cortar custos militares, os romanos, provavelmente inspirados pelos gregos, introduziram a idéia da colonização auto-sustentada nas áreas imediatamente na retaguarda das linhas de defesa, denominado-as de *terra limitanea* ou *agri limitanei* (Jones, 1959).

Aqui se encontram dois elementos essenciais relacionados não ao nome mas aos processos do qual emerge a noção de fronteira. Um refere à *expansão* de povos ou sistemas sobre território adjacente, compreendendo, inicialmente, operações de guerra e controle militar; o outro é a consolidação do processo de apropriação desses territórios através da *colonização* das terras conquistadas, fazendo uso do expediente de distribuição de terras entre a população vencedora; ambos são reencontrados em outros lugares e outros tempos, um dos casos mais famosos sendo a expansão para o oeste nos Estados Unidos do século XIX (Silva, 2001).

Ainda em relação ao tratamento da questão da fronteira pelos romanos, Friedrich Kratochwil (1986) chama a atenção para a existência jurídica do *limite* somente na esfera privada legal, ou seja, no governo dos direitos de propriedade. A *ager publicus* ou domínio público não tinha limites; terminava em algum lugar mas o fim não era especificado por nenhuma linha legalmente relevante (a expressão usada era *finis esse*). Por conseguinte, o limite era essencialmente uma *zona fluida* onde tribos tributárias e legiões romanas com seus recrutas bárbaros eram usadas para garantir a paz. Foi precisamente na esfera privada legal consubstanciada no Direito Civil romano que os idealizadores do Tratado de Madrid (1750) foram buscar, nos capítulos consagrados ao direito de propriedade e posse sobre terras, a noção de *uti possidetis*, deslocando-o para o campo do Direito Público, de modo a resolver a questão da expansão das fronteiras de povoamento. (Machado, 1989).²

A associação entre impérios e processos de expansão é reencontrada na apreciação que faz o alto funcionário britânico, Lorde Curzon de Kedleston, sobre a evolução do conceito de fronteira sob a ótica da *Pax Britannica*. As guerras modernas, afirma Curzon, serão guerras de fronteira, causadas pela expansão de estados e reinos, ou para recuperação de uma ‘fronteira nacional’, ou pela revolta de estados de fronteira. Mesmo no âmbito das possessões européias na Ásia e na África, a questão do direito de posse sobre uma Fronteira contígua continuava a causar tensão entre as potências imperiais, e lutas entre eles e os estados ou tribos de fronteira. Não obstante o ímpeto expansionista estimulado pelo rápido crescimento populacional e a busca por novos mercados que

² *Uti possidetis* se traduz no direito de posse efetiva adquirida por ocupação e uso do território, e foi aplicado pelos castelhanos e portugueses *antes* da formação de estados nacionais na América Meridional. O mesmo princípio foi aplicada *depois* da constituição do estado nacional do Brasil na resolução da maior parte dos processos de delimitação do território brasileiro, inclusive o do Acre, devido, sem dúvida, aos conhecimentos e visão global do barão de Rio Branco.

caracterizava as ações das grandes potências, um regime internacional de estabilização das fronteiras estava próximo, segundo o autor, devido a fatores novos, como a contração dos espaços ‘vazios’ no globo, aumento de punições, neutralização dos estados mais fracos, divisão do mundo em esferas de influência das grandes potências, etc.

A influência da Geografia Política (1897) de F.Ratzel aparece em muitos trechos do texto de Curzon, apesar deste ponderar que posição geográfica, caráter do povo e agentes físicos não eram as únicas causas atuantes no desenho das fronteiras. Apesar das inúmeras críticas dirigidas ao geógrafo alemão em vida e depois de morto -- ser um convicto nacionalista, um entusiasta do império alemão, ter buscado leis onde elas não existem, ou ainda fazer uso de determinismos sem fundamento, Ratzel conseguiu captar na noção de ‘espaço vital’, e na metáfora do estado como ‘organismo vivo’, os movimentos de expansão territorial do sistema capitalista no século XIX. Um primeiro movimento seria de expansão das ‘fronteiras’ externas de alguns estados sobre territórios contíguos e não-contíguos (as colônias dos impérios), envolvendo primordialmente as potências europeias em suas lutas hegemônicas; o segundo movimento, a expansão das ‘fronteiras’ internas do estado, o exemplo paradigmático sendo a ‘fronteira móvel’ norte-americana. Houve um terceiro movimento, a expansão não territorial e sim sistêmica das ‘fronteiras’ do regime capitalista, ao incorporar as ‘mentes e corpos’ das multidões. Talvez seja a incompreensão deste terceiro movimento por Ratzel o motivo dele enxergar exclusivamente o território em sua ‘teoria’ do espaço vital, o que não só tornou a expressão historicamente datada e geograficamente situada (imperialismo alemão): permitiu que os críticos posteriores reduzissem o conteúdo teórico da expressão apenas à ideologia ‘vitalista’ que caracterizou sua abordagem do estado (a metáfora do ‘organismo vivo’)³.

Porque, de fato, até hoje na geopolítica mundial, nas lutas por domínio de mercados e de zonas de influência, ou em questões de segurança (‘ameaça à segurança’) de um estado, a ‘teoria’ do espaço vital não é estranha à lógica dos argumentos e às justificativas apresentadas por muitos deles, somente o vocabulário é mais sutil e não aparece sob a forma de teoria e sim de doutrinas.

‘Espaço’ não é território, do ponto de vista teórico. Onde a expansão e domínio de *redes* de intercâmbio e de poder por estados, corporações ou organizações supõe um processo de integração de espaços econômicos, políticos e simbólicos, e não somente do espaço geográfico no sentido de anexação de territórios pertencentes a outros estados. Por conseguinte, se é certo que não há lugar para a ‘teoria’ do espaço vital na perspectiva de estabilidade do sistema interestatal, desde

³ A mesma metáfora usada por F.J.Turner [1893] (1920) para descrever a fronteira móvel norte-americana; mas, ao contrário de Ratzel, para Turner não é o Estado e sim o povo o ‘organismo vivo’ que, em sua expansão, funda a nação e uma cultura inteiramente nova. No caso da expansão das fronteiras internas no Brasil e em outros países da América do

logo existe um lugar para ela quando a estabilidade é vista como contingência, não como determinação. Situações de instabilidade e não de estabilidade caracterizam o sistema interestatal, uma derivação da propriedade de ser um ‘sistema aberto’, submetido às flutuações das redes de intercâmbio e sujeito a agressões e conflitos de interesse entre seus componentes, os estados nacionais. Em princípio, cada estado pode definir (mas não legitimar) aquilo que é ‘vital’ a sua permanência. É nesse sentido que a *‘teoria’ do espaço vital é congruente com o sistema capitalista atual*, e não só ao da época de Ratzel.

Os cunhos militares, imperiais, ou imperialistas dados aos processos de expansão de fronteiras territoriais não dão conta de outros processos territoriais - de povoamento, colonização e interação –, aos quais a noção de fronteira também está vinculada. É nesse sentido que é apropriado sua associação com termos como ‘zona’ ou ‘região’; de um lado, porque distingue linha (limite) da área ou território; de outro, porque do ponto de vista geográfico expressa a territorialidade dos grupos humanos numa situação particular. Mesmo a noção de faixa de fronteira tem uma conotação de território embora mais estrita do que as outras duas, uma vez que está associada à presença do limite. Seja como for, no sentido mais geral, a noção de fronteira como *lugar* de interação, de comunicação, de encontro, de conflito, advém do *a priori*, de que estamos na presença de sistemas territoriais diferentes e de nacionalidades distintas. Como lugar de uma ‘vida de fronteira’, encontrado nos ‘clássicos’ Isaiah Bowman (“pioneer fringe”) ou F.J.Turner (“frontier spirit”), ou no mais recente ‘identidade de fronteira’, o *a priori* é a diferença da fronteira em relação ao hinterland, ou seja, ao espaço consolidado do estado nacional, o lugar das possibilidades em oposição aos espaços já apropriados e estruturalmente refratários à mobilidade.

Concluindo, na análise da relação entre limite e fronteira, esta pesquisa propõe considerar o limite entre unidades territoriais como uma solução (multi-escalar) para estabilizar os movimentos de contração/expansão dos sistemas de povoamento, dos sistemas de intercâmbio, e dos sistemas de organização social, todos eles sistemas abertos, ipso facto, caracterizados por um forte potencial de instabilidade. De acordo com essas premissas, nos períodos em que pelo menos um desses sistemas atinge um patamar de *estabilidade*, limite e fronteira tendem a *convergir*, e inversamente, quando qualquer um desses sistemas chega a um limiar de *instabilidade*, a tendência é a de *divergência* entre limite e fronteira territorial.

Sul estaria ausente o mito da fronteira devido à persistência dos mesmos traços culturais (Hennessy *apud* D. Livingstone e R.Harrison, 1981)

Referencias Bibliográfica

- Altvater, E.** “Theoretical deliberations in time and space in post-socialist transformation”. *Regional Studies* 33: 123-137, 1998
- Anderson, J. e O’Dowd, L.** “Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance”. *Regional Studies* 33.7: 593-604, 1999
- Arrighi, G.** *O Longo Século XX. Dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. S.Paulo: Ed. UNESP, 1996 [1994]
- Crossman, R.H.S.** *Biografía del Estado Moderno*. Madrid, F.C.E. 1982 [1969]
- Curzon of Kedleston.** *Frontiers*. Romanes Lecture. Oxford: Clarendon Press, 1907
- Ganster, P., et alli.** (Eds.) *Border and Border Regions in Europe and North America*. S.Diego: S.Diego State
- Gellner, E.** *Naciones y nacionalismo*. Madrid, Alianza Universidad, 1988 [1983]
- Gottman, J.** *La politique des États et leur géographie*. Paris, A. Colin, 1952
- Guichonnet, P. & Raffestin, C.** *Géographie des Frontières*, PUF, 1974
- Jones, S.** “Boundary Concepts in the Setting of Place and Time”. *Annals, Association of American Geographers* 49(3): 241-255
- Kratochwil, F.** “Of Systems, Boundaries, and Territoriality: An Inquiry into the Formation of the State System”. *World Politics* 34 (1): 27-52, 1986
- Kristof, L. K.** “The Nature of Frontiers and Boundaries”. *Annals AAG* 49:269-282, 1959
- Livingstone, D.N. e Harrison, R.T.** “Meaning through metaphor: analogy as epistemology”. *Annals, Association of American Geographers* 71(1): 95-107, 1981, p.104
- Machado, L.O.** “Mitos e Realidades da Amazônia no contexto geopolítico internacional (1540-1912). Barcelona: Universitat de Barcelona. Tese de Doutorado, 1989”.
- “Comércio Ilícito de Drogas e a Geografia da integração financeira. Uma simbiose? Em I.Castro et alli. *Brasil. Questões Atuais da Reorganização do Território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996”.
- Morris, C.W.** *An Essay on the Modern State*. Cambridge, University of Cambridge Press, 1998
- Pradeau, C.** *Jeux et Enjeux des Frontières*. Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 1994
- Renan, E.** *Qu’est-ce qu’une nation? et autres essais politiques*. Paris, Presses Pocket, 1992 [1882]
- Silva, L.O.** “*Fronteiras e outros Mitos*”. Tese de Livre-Docência. Campinas: UNICAMP, 2001