

LIMITES E FRONTEIRAS INTERNACIONAIS

UMA DISCUSSÃO HISTÓRICO-GEOGRÁFICA

Rebeca Steiman
Lia Osorio Machado

A questão da classificação das fronteiras

Na respeitável literatura sobre limites e fronteiras políticas internacionais é possível encontrar inúmeras classificações para diferenciar os tipos de fronteiras-limite e suas peculiaridades. A mais conhecida delas – a classificação das fronteiras em *naturais* e *artificiais*¹ – foi discutida durante toda a primeira metade do século XX, mesmo depois de Robert Sieger ter afirmado que “as fronteiras, mesmo as chamadas naturais, são resultado de convenções (bilaterais) ou de imposição (unilateral) (apud Backheuser, 1952)”.

O que parece ser um traço comum a todas as classificações (naturais e artificiais; boas e más; lineares e zonais; etc) é o intuito de determinar a superioridade de um determinado conceito de fronteira sobre outros, uma superioridade claramente relacionada à função que o autor atribui à fronteira. Por exemplo, as discussões sobre a conveniência dos rios ou das montanhas como limites entre estados estão relacionadas à função prioritária da fronteira como fator de assimilação ou fator de defesa, respectivamente.

Este embate é bem ilustrado pela contraposição dos pontos de vista de Thomas H. Holdich e Lionel W. Lyde, que tinham em vista a divisão do continente europeu no contexto da Primeira Guerra Mundial. Para Holdich (1916), a melhor maneira de preservar a paz entre as nações seria dividi-las com a mais forte e definitiva barreira física que pudesse ser encontrada, geralmente as cadeias montanhosas. Para Lyde (1915), no entanto, o limite político ideal seria uma feição natural que efetivamente encorajasse um intercâmbio internacional pacífico, papel que seria desempenhado vantajosamente pelos rios que, por reunir os habitantes de suas bacias, ofereceriam o máximo de possibilidades de associações pacíficas.

Quase cem anos depois, a proposta de Lyde parece ser a vencedora, sem dúvida porque as montanhas já não representam nenhuma defesa dada às novas tecnologias de guerra. O valor defensivo da faixa de fronteira perdeu importância durante a Segunda Guerra Mundial, à medida que os ataques aéreos passam a atingir pontos muito distantes do *front* da batalha, transformando a guerra em uma operação tridimensional (Spykman, 1942).

¹ O texto clássico e principal referência dos esquemas classificatórios de fronteiras em naturais e artificiais é *Frontiers*, escrito por Lord Curzon of Kedleston (1907), vice-rei da Índia (1898-1905) e responsável pela pasta de Relações Exteriores da Grã-Bretanha (1919-1924).

Richard Hartshorne (1936) introduziu a importância do contexto histórico e cultural na gênese e evolução dos limites (*boundary*) internacionais. Para este autor (com a colaboração dos geógrafos norte-americanos, Derwent Whittlesey e Stephen Jones), os limites internacionais podem ser classificados de acordo com a *paisagem cultural* no momento de sua formação. O estudo de suas mudanças ao longo do tempo, bem como das etapas de delimitação e demarcação em relação ao povoamento da fronteira levaram esses autores a sugerir uma classificação que levasse em conta se o limite político foi estabelecido antes (*antecedent boundary; pioneer boundary*) ou depois (*subsequent boundary*) do desenvolvimento da maioria dos aspectos da paisagem cultural. Haveria também casos em que o limite político estaria ainda presente na paisagem cultural mesmo que já abandonado de fato (*relict boundary*), ou ainda a conformidade ou não do limite com uma série de aspectos desta paisagem (*superimposed boundary*).

Julian Minghi (1963), em uma clássica revisão bibliográfica sobre o tema das fronteiras internacionais na primeira metade do século XX, chama a atenção para o vínculo entre as idéias sobre fronteira e o meio histórico e geográfico no qual são elaboradas. Segundo o autor, a variedade metodológica resultante produz com frequência conceitos contraditórios entre si. As classificações e tipologias de fronteira-limite evoluíram da simples divisão natural-artificial para outras, que descrevem a base da fronteira como física ou antropogeografia, até chegar àquelas com base na paisagem cultural. Minghi registra também as novas idéias que estavam então surgindo e que enfatizavam, de um lado, a importância das similaridades e diferenças entre comunidades sócio-políticas divididas pelo limite político (e a zona de fronteira) quando se quer definir sua função; de outro, a importância das zonas de circulação na descrição da intensidade de movimento em regiões de fronteira. Avaliando essas diferenças, Minghi considera como absolutamente necessário realizar pesquisas empíricas de maneira a validar qualquer intento de generalização.

Anos depois, já em outro contexto de pensamento geográfico e de questões estratégicas, o geógrafo franco-suíço Claude Raffestin (1993) criticou os estudos sobre a natureza e função das fronteiras internacionais, afirmando que essas abordagens teriam negligenciado a importância das concepções de fronteira, e de suas funções e efeitos, sobre a organização espacial.

Evolução das concepções de limite e fronteira internacional

Para grande parte dos geógrafos políticos, diferentes princípios serviram ao propósito de delimitação de fronteiras ao longo do tempo e em contextos geográficos diversos (Jones, 1959; Guichonnet e Raffestin, 1974). A existência de limites precisos para os territórios de

povos antigos, por exemplo, foram por longo tempo desconsiderada pelos modernos geógrafos políticos. Aceitava-se que os antigos tivessem alguma noção de limite, mas o desconhecimento e a generalização indiscriminada levaram muitos pesquisadores a pensar que povos primitivos deveriam ter costumes primitivos e noções primitivas de fronteiras e limites.

Essa é a opinião do positivista Albert P. Brigham (1919), ao postular que as concepções sobre limite territorial obedeciam a um esquema evolutivo-civilizatório que teria partido de um estágio primitivo ou tribal onde as linhas não existiam, para um segundo estágio, misto ou de transição, onde as demarcações são volúveis mas abarcam o planeta, para o terceiro estágio, o ideal, onde as linhas são fixas e de pouca importância salvo para conveniências administrativas. Segundo Brigham, o mundo encontrava-se no segundo estágio sem nenhuma garantia de chegar ao terceiro.

A influência dos estudos antropológicos sobre a geografia política rompeu de vez com as teses do ‘primitivismo’ das sociedades tribais, e com a idéia de que os homens primitivos não conheciam as fronteiras-limite lineares, concebendo somente zonas vinculadas ao território de caça. De fato, Stephen Jones (1959) assinala que antropólogos identificaram em várias partes do globo práticas de sociedades tribais não apenas fazendo uso de linhas fronteiriças mas de demarcação e patrulhamento.

A idéia subjacente à tese do primitivismo era dos laços de parentesco como único princípio a gerar a coesão social desses grupos, mas o fato é que mesmo entre os povos antigos o princípio territorial era parte importante da formação de sua *identidade*, convivendo e disputando com a predominância dos critérios de parentesco (Lowie, 1927 *apud* Jones, 1959).

Owen Lattimore foi outro geógrafo norte-americano que estudou as relações entre fronteira e civilização, porém suas conclusões enfatizam a complexidade dos fundamentos sociais e culturais que regem as concepções políticas de fronteira. Para os impérios chinês e romano, a fronteira teve o sentido de *limite de civilização*. Mas se no caso chinês, pelo menos ao norte do Império, ocorreram inúmeras tentativas de cristalizar a fronteira através da construção de rígidas muralhas, no caso romano, estabelecer fronteiras *fixas* significava limitar a expansão de seus domínios, o que não lhes interessava, donde o longo período que levaram para definir seu sistema de fronteiras. A rigidez perseguida pelos chineses, na interpretação de Lattimore, expressava um desejo de exclusão de povos que eles consideravam bárbaros e não desejavam absorver. Transpor a fronteira não implicava apenas dominar esses povos bárbaros mas dominar o espaço das estepes e da atividade pastoril, uma estrutura considerada, sob todos os aspectos, inferior à chinesa. A muralha da China não só separava duas grandes regiões mas dois modos de organização espacial: as bacias

hidrográficas chinesas, onde se praticava uma agricultura intensiva e irrigada, e as estepes do norte com sua pecuária extensiva (Lattimore, 1937).

Situações desse tipo levaram Guichonet e Raffestin (1974) a afirmar que a fronteira constituiu não só um meio de diferenciação territorial mas também um meio de diferenciação temporal.

Há um consenso na literatura de que é com o advento do Estado Moderno que a fronteira linear, precisamente delimitada e demarcada, vai se tornar imprescindível, já que para se impor o Estado precisou, inicialmente, lançar as bases de sua soberania territorial. Essa visão, no entanto, parte já da concepção moderna de fronteira como limite dos estados nacionais. A relação entre limite e soberania territorial não foi imediata, pois no mundo feudal (europeu) os argumentos que embasavam o poder dos reis sobre o reino eram de tipo feudal e não nacional.

Para uma parte da literatura consultada é no período entre os séculos XIII e XV que surge a palavra *fronteira* na maioria das línguas européias, derivada do latim ‘front’. Não foi originalmente aplicada a uma linha e sim a uma área. Na Europa medieval, a zona/região de fronteira era uma área, ou seja, possuía largura (e não só extensão, como é o caso do limite), de modo a cumprir o objetivo de separação e não de contacto. O desenvolvimento desse expediente político surgiu antes, no entanto, no período da Alta Idade Média (século VII e VIII) com a constituição dos ‘marks’, ou ‘marches’ (francês), ou ‘marcas’ (espanhol), pelos reis francos e germânicos, territórios especiais, usualmente objeto de projetos de colonização, com a função de proteger as fronteiras do Império contra eslavos e outros povos com os quais não queriam contacto. Cada *marca* tinha um administrador próprio (os ‘markgrafs’, ‘margraves’, ou marqueses), sendo que muitas delas deram origem mais tarde a reinos e estados independentes. Mais ou menos com a mesma função os romanos empregavam os ‘marcomanni’.

No que concerne ao sistema territorial, a característica marcante na Europa medieval era a herança dos feudos por indivíduos ligados por laços de vassalagem. Nem o parentesco nem a territorialidade eram os princípios originais. Mas a evolução do próprio sistema acabou atribuindo aos feudos uma natureza hereditária e territorial. Eram tantos os feudos com relações de lealdade ultrapassando os domínios territoriais dos reinos e impérios, que o mosaico de fronteiras políticas resultante negava, na prática, o poder dos reis no sistema de monarquia feudal. As bases do sistema assentado nos direitos hereditários e históricos que tinham prevalecido até então na delimitação de fronteiras foi gradualmente sendo rompida pela emergência do Estado Moderno.

A idéia de *fronteira natural* teria surgido na França no século XVI, e já seria um indicativo da nova função dos limites, relacionada à fundamentação da base territorial do estado, segundo Norman Pounds. O debate que surgiu entre franceses e alemães sobre a

soberania francesa na Alsácia e no vale do Reno (que seria a ‘fronteira natural’ da França), deu margem ao aparecimento do conceito de fronteira baseado no princípio de que a base territorial do estado deveria ser lingüística ou racial, posição defendida pelos humanistas alemães (1951, p.154).

Ainda para Pounds (1954), a busca de uma fundamentação racional para a idéia de ‘limite natural’ pelos filósofos políticos franceses (e ingleses) no âmbito da Ilustração levou à sua associação com a noção de “lei natural”, no sentido de que respeitar os *limites naturelles* dos estados seria nada mais do que obedecer a lei da natureza. Cada estado teria seu ‘limite natural’; defendê-lo era certo e apropriado, mas anexar território fora dele seria ofender a lei natural. Contudo, a contribuição dos filósofos ilustrados foi eminentemente teórica, claramente voltada para a definição das bases do sistema de estados soberanos, não se preocupando com sua aplicação prática, como a definição de regras para a identificação dos limites no terreno. É interessante notar que no período revolucionário francês, as discussões sobre limites raramente mencionavam a história como justificativa, e sim a ‘lei da natureza’ como base lógica da divisão do território.

A literatura geográfica anglo-saxônica e francesa costuma ignorar a contribuição dos ibéricos na concepção moderna de limites e fronteiras políticas. Sem dúvida que a longa e complexa evolução das fronteiras entre mouros e cristãos na Península Ibérica foi uma fonte de ensinamento para o trato político da questão (Silva, 2001). O Tratado de Madrid (1750) faz menção à necessidade de levantamentos expeditos no terreno para a efetiva demarcação de limites; estabelece a separação entre os conflitos que pudessem ocorrer na Europa (entre as potências signatárias) e os conflitos americanos (Artigo XXI); faz uso do desenho das redes hidrográficas como melhor opção de limite; e desloca o princípio romano do Direito Civil, denominado de *uti possidetis* (consagrado ao direito de propriedade e posse sobre terras) para o campo do Direito Público (Artigo III), o que permitiu lidar com a questão da expansão das fronteiras de povoamento (Machado, 1989).

No início do século XIX, uma nova doutrina de fronteira-limite vinculada à identidade nacional surgiu, não entre os franceses mas entre os alemães. Usualmente se toma como marco o *Discurso à Nação Alemã* de J. Fichte (1807). A reação alemã a doutrina das fronteiras naturais dos franceses foi o conceito de fronteira baseado no princípio da nacionalidade. Fazendo uso de uma idéia mística de “povo”, Fichte defende a unidade territorial do estado e de que seus limites sejam derivados da existência (histórica) de língua e cultura comuns. Diversos autores apontam que uma das principais conseqüências no século XX da doutrina de fronteira baseada na identidade nacional foi o conceito de autodeterminação dos povos.

Contudo, em grande parte do século XIX dominou a concepção imperial de fronteira e limite, desenhado no âmbito da hegemonia da Grã-Bretanha no sistema mundial. Tanto a

existência como os interesses de coletividades envolvidas eram negligenciados em favor do balanço de poder entre as principais potências. É nesse contexto que surgem as noções de ‘estado-tampão’ (reavivando a noção da antiga *marca*, só que agora na forma de estado protegido por grandes potências) e de ‘esfera de influência’. A maior parte dos limites políticos da África e da Ásia foi desenhada pelas potências coloniais visando à estabilização do poder, ainda que momentâneo, entre as próprias potências coloniais (Curzon, 1907).

Engana-se, portanto, quem imagina que a Terra foi dividida por limites políticos tão precisos como o são hoje desde o início da ‘era moderna’. Para Globet (1934), tal situação só teria acontecido de forma mais generalizada no século XIX. Uma das razões principais apontadas por esse autor seria a pouca importância de negócios realizados em escala internacional. Havia inicialmente apenas pontos de inspeção, onde as mercadorias podiam ser examinadas para efeito de tarifas. Teria sido a necessidade de ajustar as relações entre os Estados ao crescimento do comércio mundial o motivo principal para a demarcação exata dos territórios. A segunda razão apontada por Globet é que somente no século XIX os Estados se tornaram suficientemente organizados e capazes de garantir a definição de suas áreas de jurisdição. As observações de Globet remetem à tese de G. Arrighi, de que o sistema de estados nacionais foi englobado e funcionalizado pelo sistema de acumulação capitalista.

Até hoje prevalece em muitas arenas de política internacional uma concepção fortemente contratual de fronteira internacional. O princípio geral da fronteira contratual é que sua delimitação seja o resultado de uma negociação bilateral em que as partes não utilizam outros recursos para fazer prevalecer seus pontos de vista. Os inúmeros conflitos de fronteira observados atualmente indicam, contudo, que a fronteira contratual é na verdade extremamente rara. Muitos tratados foram, na prática, artifícios para ganhar tempo e consolidar velhas conquistas.

A atual tendência de formação de blocos econômicos regionais e as diásporas de povos com nacionalidade compósita numa escala sem precedentes no passado, provocaram uma mudança fundamental na abordagem das fronteiras e limites internacionais. Para muitos países já não importam tanto os efeitos da existência dos limites internacionais, mas os efeitos da remoção desses limites ou pelo menos de reduzir as descontinuidades que estes representaram por muito tempo para a vida econômica e social, para a circulação de idéias, mercadorias e serviços (House, 1980).

Claude Raffestin (1993) afirma que as novas abordagens, sobretudo na Europa, estão criando uma nova mitologia, uma mitologia de *abolição* das fronteiras-limite, coincidente com uma vontade confusa de torná-las sem sentido também em outros domínios da sociedade (Raffestin faz uso de limite e fronteira como sinônimos). É interessante notar que tendo sido primeiramente institucionalizadas na Europa, é também lá que a abolição ou não dos limites internacionais estão sendo intensamente questionadas, mais do que em qualquer outro lugar

na atualidade. Esta mitologia de abolição dos limites estaria apoiada na idéia de que constituem um obstáculo e um entrave à liberdade individual ou coletiva, dentro de uma tradição de longa data de atribuir às divisões entre Estados apenas funções negativas.

Para Raffestin, essa mitologia não faz o menor sentido, já que o limite é uma necessidade incontornável, um mecanismo de regulação que garante a existência contra os perigos do caos. Mesmo quando parece estar completamente ultrapassada, aparentemente sem efeitos sobre o cotidiano vivido, os limites internacionais continuam a sublinhar tanto diferenças legais como o princípio da identidade territorial, e a separação entre “nacionais” e “não-nacionais” através de impedimentos jurídicos, políticos e ideológicos.

Regiões de Fronteira

Uma característica importante do tratamento dado às regiões de fronteira na atualidade é que o foco se deslocou do campo estritamente político para o campo econômico (Machado, 2000). O caso da fronteira entre o México e os Estados Unidos é paradigmático. Apesar do problema imigratório ser muito antigo e fonte de antagonismo de parte a parte, os primeiros protocolos de cooperação entre os dois países surgiram em função da questão hídrica². Essa tendência de criar comissões/empresas de gestão de recursos hídricos em zonas de fronteiras internacionais e administrá-los de forma compartilhada se confirma, aliás, em outras partes do mundo, inclusive no Brasil (caso da Hidrelétrica de Itaipu no início da década de 1970). Voltando a fronteira Mexico-EUA, a importância política (negativa) que os últimos atribuem aos fluxos imigratórios mexicanos não impediu a criação de diversos organismos de cooperação e monitoramento da zona de fronteira entre os dois países, incluindo até um boletim diário por *e-mail* das notícias mais importantes sobre vários aspectos da vida de fronteira.

É certo que os estudos atuais sobre as regiões de fronteira se concentram nos casos da fronteira EUA-México (NAFTA), e da União Européia. De modo geral, no entanto, a escassez de estudos sobre outras regiões de fronteira internacional pode ser explicada pela situação duplamente marginal que as tem caracterizado. Por um lado, grande parte dessas regiões está isolada dos centros nacionais de seus respectivos Estados, quer pela ausência de redes de transporte e de comunicação, quer pelo peso político e econômico menor que possuem. Por outro lado, as regiões de fronteira estão também formalmente isoladas dos

² Criada em 1944, a *International Boundary and Water Commission* atua em prol da cooperação bilateral no que tange a disputas de limites fluviais, controle de enchentes, controle da qualidade e do armazenamento da água, entre outros. Para isso, concedeu imunidade diplomática e liberdade de movimento aos oficiais das duas nacionalidades para inspecionar problemas de poluição ou de falta de água (Anderson, 1997:39). Foi precedida pela *International Boundary Commission*, comissão também bilateral criada em 1889 para resolver conflitos sobre os limites fluviais (Coelho, 1992:47).

Estados vizinhos pelo papel disjuntor dos limites políticos. Sem instituições para instrumentá-la, a cooperação entre países vizinhos em regiões de fronteira tem sido feita informalmente, e através de acordos tácitos entre as autoridades locais dos países fronteiriços.

Para Paul Ganster e co-autores, esse quadro tende a mudar. Em primeira instância, pela maior importância assumida e atribuída às cidades e regiões de fronteira pelos estados nacionais no contexto atual. Um novo tipo de atuação dos estados nacionais poderia ser facilitado pela criação de novos mecanismos legais e administrativos. Em segundo lugar, pela integração de países em blocos regionais, que poderá transformar essas regiões, por sua própria localização geográfica, em zonas de cooperação e sinergia entre países vizinhos. Nas palavras dos autores:

"With the deemphasize of security as a strategic component of international relations, it appears that regions are emerging from the paternalistic control of the state, defining their own policy interests and, more and more, engaging in their own form of foreign policy by establishing trans-boundary problem-solving dialogues." (Ganster et al., 1997:7)

Para Lia Machado (1998) esse processo é indicativo de que, mais do que uma perda de função dos limites e fronteiras internacionais, o que está ocorrendo é uma mutação da perspectiva do Estado em relação ao seu papel. A fronteira deixa de ser concebida somente a partir das estratégias e interesses do Estado central, passando a ser concebida também pelas comunidades de fronteira, ou seja, no âmbito subnacional. O desejo e a possibilidade real de comunidades locais estenderem sua influência e reforçarem sua centralidade além dos limites internacionais e sobre a faixa de fronteira estaria subvertendo e renovando os conceitos clássicos de limite e de fronteira.

A iniciativa da Confederação Nacional das Indústrias no Brasil, apoiada pela Agência de Promoção de Exportação (APEX), ilustra bem o processo. Sob seus auspícios funciona uma rede de centros internacionais de negócios baseados em 20 Unidades da Federação. O Centro Internacional de Negócios de Roraima, por exemplo, ambiciona projetar a influência do estado, ampliando as relações comerciais com a Venezuela e a Guiana. A organização de bancos de dados sobre produtos de interesse potencial e as oportunidades criadas para encontro de empresários são parte dos serviços oferecidos para subsidiar a estratégia. Na mesma escala subnacional tem atuado o SENAI de Roraima. A entidade assinou um acordo de cooperação técnica com o Instituto Nacional de Cooperação Educativa da Venezuela (INCE), no âmbito do qual são oferecidos cursos técnicos nas cidades de Santa Elena de Uaiyén, Ciudad Bolívar e San Félix. Em contrapartida, o INCE oferece estágios para técnicos e docentes do SENAI no seu Centro Nacional de Mecânica Automotriz, localizado em

Maracay. O referido centro dispõe de tecnologia de ponta e foi construído com financiamento dos países da União Européia.

Essas iniciativas de escopo específico e de base local têm sido apontadas como instrumento essencial para intensificar as inter-relações das comunidades fronteiriças, um primeiro passo rumo a uma efetiva integração. No entanto, mesmo na Europa, onde a União Européia provocou uma certa perda de função dos limites entre estados nacionais mais do que em outros blocos limitados ao livre comércio, a ação dos governos nacionais e das organizações supranacionais tem sido criticada por sua timidez no que concerne às regiões fronteiriças. As regiões fronteiriças ou transfronteiriças, na prática, ainda não contam com legislação específica nem com projetos de estímulo realmente orientados para elas. A ação, quando empreendida, tem partido dos governos nacionais que atuam no âmbito supranacional sobre suas respectivas regiões fronteiriças, descaracterizando a interação local.

A morosidade de atuação na escala local pode ser explicada também pela impossibilidade jurídica *a priori* do que constitui uma zona/região de fronteira. É necessário coerência para que não sejam atropeladas as funções legais e de controle, junto com a função fiscal que se pretende amenizar ou eliminar. Mas essa coerência é tida como burocrática, sem agilidade nem flexibilidade para resolver os problemas cotidianos de comunidades com frequência artificialmente repartidas (Pradeau, 1994).

Pradeau, assim como John House, assinalam que embora compartilhando muitas vezes dos mesmos problemas e efeitos causados pelo limite internacional, as regiões fronteiriças são, via de regra, concorrentes. A duplicidade de infra-estruturas como as rodovias paralelas, aeroportos, usinas de geração de energia, entre outras, é prova dessa concorrência e fonte de desperdício de muitos recursos. É também reflexo de uma concepção de zonas de fronteira como regiões defensivas, fechadas e orientadas para dentro. Paradoxalmente, mesmo que permaneçam concorrentes, essas regiões tem sido obrigadas a formar alianças, ainda que para competir com outras díades – ou tríades - de seus próprios países ou de países limítrofes.

As iniciativas locais de integração em muitas regiões de fronteira derivam do interesse delas se afirmarem como saídas preferências de escoamento ou como regiões de turismo mais destacadas. Não é por acaso que um dos principais fatores a intervir na promoção da cooperação é a existência de uma elite política *local* empreendedora que esteja disposta a investir tempo, esforços e dinheiro em promover o desenvolvimento de redes transfronteiriças (Ganster et al., 1997).

Na prática, os elementos de integração e de desintegração coexistem e se interpenetram incessantemente de forma diversa para as diferentes funções desempenhadas.

Se as regiões fronteiriças têm potencial para deslançar a cooperação internacional dos países que as contém, o que dizer da influência do contexto supranacional sobre a qualidade e a intensidade das relações entre elas?

É incontestável que um contexto de integração política e econômica como o que vem ocorrendo com a formação da União Européia abre novas possibilidades para as regiões fronteiriças. O bom desempenho da EUREGIO, na porção central da fronteira entre Alemanha e Holanda, tem sido considerado modelo de cooperação transnacional. Criada em 1970, a partir da congregação de três associações autônomas de municípios localizados na fronteira, a região adquiriu progressivamente uma estrutura complexa (Coelho, 1992).

O parlamento único formado pelas autoridades locais e representantes civis dos vários segmentos das duas regiões envolvidas foi criado para que os interesses de ambos os lados da fronteira sejam debatidos. O resultado parece animador, tendo em vista que a União Européia conta com 60 associações de regiões transfronteiriças (Ganster et al., 1997).

Ainda assim, outras questões se colocam sobre o futuro do papel das fronteiras externas no bloco europeu, e sobre a possibilidade de transferir esse modelo para outras regiões. House (1980) indaga quais delas, embora periféricas no nível nacional, são potencialmente nodais para a União Européia? Pesaram sobre a EUREGIO aspectos favoráveis como a ausência de assimetrias socioeconômicas, estruturais e administrativas, além de problemas econômicos, sociais e ambientais comuns, circunstâncias nem sempre facilmente encontradas e nem sempre garantias de uma efetiva integração. Na mesma linha, os casos da fronteira entre Estados Unidos e Canadá e México são ilustrativos. Com padrões de vida muito semelhantes, Canadá e Estados Unidos são os primeiro e segundo Índices de Desenvolvimento Humano do mundo. A ausência de conflitos políticos e de diferenças culturais marcantes, bem como a acentuada autonomia local, caracterizam uma região transfronteiriça de baixas assimetrias, porém de baixa interação (Ganster et al., 1997).

A fronteira dos Estados Unidos com o México, por outro lado, é marcada por fortes assimetrias econômicas e infra-estruturais, mas tem se provado uma zona de fronteira dinâmica e de alta interação. Mesmo considerando os custos informacionais das transações, definidos pelas diferenças lingüísticas e culturais, as tensões étnicas e as animosidades históricas, ainda assim existem muitos progressos a contabilizar (House, 1980). Por outro lado, se na Europa a União Européia funcionou como fator de incentivo à cooperação, na América do Norte o NAFTA é quase um fator limitante. A integração que emana dos centros de poder dos países envolvidos é funcional, e limitada ao livre-comércio, não visando uma efetiva integração (Ganster et al., 1997).

A existência ou não de simetrias é uma questão importante. Quando os sistemas em ambos os lados do limite são análogos, é provável, como pensava Boggs (1940), que haja menor tensão na periferia de cada um, mas a existência de simetria e paz não é garantia de

grande interação. Em contraste, House (1980) postula que o grau de homogeneidade das condições econômicas e sociais em ambos os lados limita a complementaridade das trocas, enquanto uma grande diversidade pode encorajar o desenvolvimento de complementaridades e, por conseguinte, sustentar uma nova divisão transfronteiriça do trabalho. Para este autor, *As assimetrias e diferenças de gradiente são a fonte do dinamismo dos espaços fronteiriços*.

Não apenas as assimetrias econômicas têm efeitos sobre as regiões fronteiriças. A interpenetração de culturas que lhes é peculiar, com seu bilingüismo e costumes próprios, é em muitos países explorada para a indústria do turismo. Levando-se em consideração que a maior parte dos turistas são habitantes de grandes cidades, o isolamento das regiões de fronteira permite paisagens mais preservadas que podem funcionar como um atrativo importante, especialmente se ela estiver próxima a áreas densamente povoadas (Miossec apud Pradeau, 1994).

As assimetrias culturais, por outro lado, podem gerar efeitos negativos para as transações transfronteiriça. Aqui, de novo, o exemplo da fronteira entre Estados Unidos e México é interessante. Nela, os persistentes estereótipos culturais do "anglo-saxônico prepotente e dominador" e do "hispanico preguiçoso e ignorante" são fatores limitantes do processo de integração. Por isso, Guichonnet e Raffestin (1974) assinalam que o efeito de fronteira pode ser derivado e prolongado, como no caso de uma fronteira já desfuncionalizada que continua impermeável por inércia do quadro mental que ela "formou".

Há ainda outra importante questão pendente para as regiões transfronteiriças ou zonas de fronteira. Ainda que elas atinjam um nível de complementaridade e cooperação efetivo, elas precisarão se impor. É preciso que deixem de ser simples intermediárias, cidades que não são mais que nódulos intermediários nas rotas de passagem que ligam os centros maiores entre si. Uma questão crucial para as cidades e regiões de fronteira é, portanto, a de como se inserir nas diversas redes transnacionais que as atravessam, sem desempenharem fatalmente o papel de mero ponto de passagem (Pradeau, 1994).

Zona de Fronteira: Redes e fluxos multi-escalares transfronteira

Voltado também para o caso da fronteira México - Estado Unidos, John W. House (1980) mostra quão problemática é a concepção de políticas públicas para as fronteiras internacionais. Propõe um interessante modelo para descrever os fluxos de bens, capitais e pessoas que caracterizam esses espaços, reativando a noção de *zona de fronteira*. A zona de fronteira seria composta pelas faixas de cada lado do limite internacional, caracterizando-se por interações que, embora internacionais, criam um *milieu* próprio de fronteira, só

perceptível na escala local/regional. A noção de zona de fronteira não é nova na literatura geográfica e das ciências afins, com suas constantes referências à “região de fronteira” (*border zones, border regions*). No entanto, em vez de focalizar as interações locais, a maioria dos autores busca com essa noção diferenciar a faixa de fronteira de cada país em relação ao restante do território nacional. O pioneirismo de John House foi centrar a análise da zona de fronteira no feixe de interações entre cidades-gêmea e qualificá-los. O autor, no entanto, assinala a dificuldade que é analisar os efeitos locais desses fluxos, mais difícil de justificar em termos teóricos do que operacionais.

Para House, pouca atenção foi dada a essas zonas, cuja concentração de efeitos territoriais poderia servir de base para a organização de contatos e de cooperação transnacionais. A extensão desses efeitos teria uma gradação decrescente (*distance decay*) numa zona de distância indeterminada rumo ao interior de cada território nacional. Determinar essa distância tem sido um dos objetivos mais espinhosos dos pesquisadores dedicados ao tema, com implicações práticas para a atuação do Estado em suas respectivas faixas de fronteira. A dificuldade advém principalmente do fato de que esses efeitos se expressam com formas e amplitudes diferenciadas no território, às vezes de forma conjugada, ou isolada, contínua ou descontínua.

O modelo de House analisa esses efeitos em termos dos diversos fatores de produção, tais como terra, trabalho e capital, serviços públicos ou privados. Uma vez que a base empírica foi a fronteira entre Estados Unidos e México, seu modelo concerne a uma zona de fronteira muito heterogênea em termos de níveis de desenvolvimento e características culturais. Ele mostra que não se pode deduzir uma relação mecânica entre Estados desenvolvidos e faixas de fronteira desenvolvidas, já que na prática pode ocorrer o inverso.

Um dos fatores que apresenta efeitos mais concentrados nas comunidades fronteiriças de ambos os lados de uma zona de fronteira é o trabalho. As oportunidades que oferece um Estado mais desenvolvido, sobretudo para a realização de tarefas pesadas descartadas pelos profissionais qualificados desse mesmo Estado, acarretam ao longo do tempo grande fluxo de trabalhadores do lado pobre para o lado mais rico do limite internacional. Esse fluxo pode ser constituído por trabalhadores diaristas ou sazonais, desqualificados ou semiquaificados, atraídos pelas oportunidades de trabalho e pelos possíveis pagamentos de assistência social no outro lado, mas, pelos mesmos motivos pode incluir também a saída dos mais qualificados do Estado menos desenvolvido. Se esse afluxo de trabalhadores reduz as pressões demográficas e o desemprego no Estado menos desenvolvido, pode também se converter em potencial para grave exploração de trabalhadores ilegais na região de fronteira do mais desenvolvido.

Mais difíceis de mensurar, devido à relativa imobilidade comparada à alta mobilidade dos trabalhadores, são os fluxos de capital. Sujeita a variações conjunturais constantes, induzidas pelas diferentes políticas econômicas e cambiais de cada país, a zona de fronteira

pode se tornar muito instável. É comum investimento de empresários nos dois lados da fronteira para se proteger dessa instabilidade, possuindo eles, muitas vezes, lojas em ambos os lados. Em outros casos são instaladas fábricas do lado mesmo desenvolvido em busca de trabalho barato e desorganizado, e de padrões ambientais menos rigorosos, mas os lucros são invariavelmente drenados através da fronteira para o país de origem.

Várias cidades da fronteira continental do Brasil estão nesse caso. Em Guajará-mirim, ao oeste de Rondônia, por exemplo, as agências bancárias locais são beneficiadas pelo fato dos empresários bolivianos localizados na cidade de Guayaramerín, do outro lado do rio Guaporé, preferirem depositar seu dinheiro no lado brasileiro, em parte pela ‘segurança’ que não encontram em seu próprio país³; em parte para buscar o mercado financeiro brasileiro, que por ser mais organizado e informatizado oferece oportunidades melhores de investimento. A ‘segurança’ que encontram no país vizinho pode também ser traduzida por fuga do fisco e do controle de saída de divisas, assim como de lavagem de dinheiro pelo governo boliviano. Um caso bastante conhecido, mas com fluxos bancários do Brasil para o país vizinho, é Foz do Iguaçu (estado do Paraná) e Ciudad del Este (departamento do Alto Paraná). A cidade paraguaia abriga mais de uma dezena de bancos nacionais e estrangeiros utilizados por nacionais brasileiros não só para transações legítimas como também para operações de fuga do fisco e lavagem de dinheiro. Em ambos os casos, no entanto, a saída de capitais de um lado para outro não significa que eles não possam retornar ao país de origem como ‘capital estrangeiro’, mecanismo muito difundido hoje em todo o globo. Qualquer que seja o direcionamento dos fluxos transfronteiriços, estes são fortemente dependentes da existência do limite internacional, e não da fronteira; por outro lado, a formação e reprodução de redes e fluxos transfronteiriços é essencial para o delineamento de uma região de fronteira.

Outro elemento incentivador de fluxos transfronteira é a terra. A terra é normalmente mais barata do lado do limite do país menos desenvolvido, o que atrai o interesse do lado oposto. Se em alguns casos acaba aumentando o êxodo rural, em outros pode levar ao uso de recursos que estavam abandonados. Este é o caso, por exemplo, da zona de fronteira onde estão situadas as cidades de Brasiléia (estado do Acre) e Cobija (departamento de Pando), onde muitos brasileiros procuram o lado boliviano (legal ou ilegalmente) devido ao preço mais barato da terra e baixa restrição na proteção ambiental da extração de madeira nobre.

O setor de serviços também é objeto da atenção de John House. Excetuando-se os casos de fronteiras com nível de integração avançado, muitas cidades apresentam serviços duplicados, cada um confinado a cada jurisdição, o que, em princípio, inibe fluxos transfronteira. Não é o caso de muitas cidades na zona de fronteira amazônica, onde existe uma grande complementaridade de serviços, ainda que não intencional. Tabatinga, por exemplo, usufrui, quando necessário, dos serviços prestados pelo corpo de bombeiros de

³ Segundo entrevistas realizadas em Trabalho de campo, setembro 2001.

Letícia, que ela mesma não possui. Da mesma forma, os fornecedores de gás em Letícia vendem o produto para os habitantes de Tabatinga. O caso do combustível, por outro lado, é interessante porque mostra a ‘economia de arbitragem’ explorada localmente na zona de fronteira⁴. A direção dos fluxos de combustível não se deve à relação produtor-comprador e sim ao preço do produto: combustível proveniente da refinaria de Manaus, transportado rio acima até Tabatinga, sai ilegalmente através da fronteira seca para Letícia, onde a não incidência de impostos permite que seu preço de venda seja mais barato para os moradores brasileiros. Ainda no caso da Tríplice Fronteira, os serviços de saúde prestados pelo Hospital da Guarnição [militar] em Tabatinga, constituem poderoso atrator para cidadãos peruanos e colombianos. Para os primeiros, porque as localidades peruanas de fronteira não têm assistência adequada, e no caso dos colombianos, porque serviços como saúde e educação superior são particulares e custosos.

Uma teoria para a fronteira internacional?

As diferenças entre países e entre segmentos da própria fronteira nacional levaram muitos geógrafos a concordar com a tese de Lord Curzon de que é impossível teorizar a questão das fronteiras internacionais. Recentemente, no entanto, James Anderson (2001), geógrafo que trabalha numa das regiões de fronteira mais conflituadas do mundo, Belfast na Irlanda, argumenta a favor da necessidade de retomar a teorização dos limites internacionais (*borders*) e das regiões de fronteira (*border regions*) no contexto da globalização e da visão de um “mundo sem fronteiras”. Para Anderson, fatores como a permeabilidade crescente de fluxos de capitais, commodities, informação e (algumas) pessoas, além do fato de que fronteiras econômicas, comunitárias e sociais estão crescentemente descoladas das fronteiras territoriais, estão na origem da crescente pressão sobre as zonas de fronteira. A tese de Anderson é que o crescimento dos fluxos de natureza econômica que transpassam as fronteiras nacionais expulsa a democracia da esfera da produção econômica, os regimes democráticos podendo parar no limite internacional. Nesse sentido, o ‘político-econômico’ ou o binômio separação/integração forma uma ‘unidade contraditória’, criando arbitragens oportunistas sobre os déficits econômicos e democráticos nos limites internacionais.

A tese de Anderson nos parece correta ao enfatizar o uso oportunista dos diferenciais políticos e econômicos nos limites entre estados, mas tal uso não pode ser atribuído à globalização atual e sim aos fundamentos e evolução do sistema capitalista e do sistema de estados nacionais. Arbitragens oportunistas resultam de uma contradição maior, a saber, a contradição que emerge no interior do sistema de acumulação capitalista tendente a destruir

⁴ O mesmo ocorre na escala internacional. Ver Machado, 1996, p.37

obstáculos a livre circulação de bens de capital, mercadorias, etc., ao mesmo tempo em que gera obstáculos (seletivos) à livre circulação, apoiando-se na forma política do sistema de estados nacionais.

Bibliografia

- Anderson, J.** “Theorizing State Borders: Politics/Economics and Democracy in Capitalism”. *CIBR Working Papers in Border Studies*, 1, 2001
- Anderson, M.** “The political Science of Frontiers”. Em P.Ganster et alli. *Border and Border Regions in Europe and North America*. San Diego, San Diego State University and Institute for Regional Studies of the Californias. 1997
- Backheuser, E.** “Teoria das Fronteiras”. *Curso de Geopolítica Geral e do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1952.
- Brigham, A. P.** “Principles in the determination of boundaries”. *Geographical Review* 7 (4): 201-19, 1919
- Coelho, P. M. P.** *Fronteiras na Amazônia: Um espaço integrado*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1992.
- Curzon of Kedleston.** *Frontiers*. Romanes Lecture. Oxford: Clarendon Press, 1907
- Ganster, P. et alli.** (Eds). *Border and Border Regions in Europe and North America*. 1997.
- Globet, Y.** *Le Crépuscule des Traités*. Paris: s/ed., 1934.
- Guichonnet, P. & Raffestin, C.** *Géographie des Frontières*. Paris : PUF. 1974
- Hartshorne, R.** “Suggestions on the Terminology of Political Boundaries” (abstract). *Annals, Association of American Geographers* 26(1): 56-57, 1936
- Holdich, T.** *Political Frontiers and Boundary Making*. London: Macmillan, 1916
- House, J.** “The Frontier Zone. A Conceptual Problem for Policy Makers”, *International Political Science Review* 4(1): 456-477, 1980
- Jones, S.** “The Description of International Boundaries”. *Annals, Association of American Geographers* 33 (2): 99-117, 1943
- “Boundary Concepts in the Setting of Place and Time”, *Annals, Association of American Geographers* 49 (3): 241-255, 1959
- Lattimore, O.** “Origins of the Great Wall of China. A frontier concept in theory and practice”. *Geographical Review* 27 (4): 529-549, 1937
- Lyde, L.W.** *Some Frontiers of Tomorrow. An Aspiration for Europe*. London: A. & C. Black. 1915
- Machado, L.O.** “Mitos y Realidades de la Amazonia en el contexto geopolítico internacional (1550-1912)”. Barcelona: Dep. Geografía Humana, Universitat de Barcelona, Tese de Doctorado. 1989
- “Limites, Fronteiras, Redes”. Em T. M. Strohaecker et alli. (orgs.). *Fronteiras e Espaço Global*. Porto Alegre: AGB, 1998
- “Limites e Fronteiras. Da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade”. *Revista Território* 8: 9-29, 2000.

----- . “O comércio ilícito de drogas e a geografia do sistema financeiro mundial: uma simbiose?”. Em I. Castro et alli. (orgs.). *Brasil. Questões Atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

-**Minghi, J.** “Boundary Studies in Political Geography”. *Annals, Association of American Geographers* 53: 407-428. 1963

-**Pounds, N.J.G.** “France and ‘Les Limites Naturelles’ from the Seventeenth to the Twentieth Centuries”. *Annals, Association of American Geographers* 44 (1): 51-62. 1951

----- . “The Origin of the Idea of Natural Frontiers in France”. *Annals, Association of American Geographers* 44 (2): 146-157, 1951

-**Pradeau, C.** *Jeux et Enjeux des Frontières*. Bordeaux: PUB, 1994

-**Raffestin, C.** “Autour de la Fonction Sociale de la Frontière”. *Espaces et Sociétés* 70-71. 1993

Silva, L.O. “Fronteiras e outros Mitos”. Campinas: Unicamp, Tese de Livre Docência. 2001

-**Spykman, N.J.** “Frontiers, security, and International Organization”. *Geographical Review* 32: 436-447. 1942

-**Whittlesey, D.** “The Impress of Effective Central Authority upon the Landscape”. *Annals, Association of American Geographers* 25: 85-97. 1935