

LIMITES E FRONTEIRAS: DA ALTA DIPLOMACIA AOS CIRCUITOS DA ILEGALIDADE

Lia Osório Machado, UFRJ, CNPq

Abstract

Boundaries and Frontiers: From high diplomacy to illegal networking

Two aspects of the relations between boundaries, frontiers and territory are discussed in this paper: The first refers to the different processes interfering in the formation and functionality of boundaries and frontiers between sovereign spatial units. Albeit different these processes share the same catalyst - the content of territory and its governing institutions. This will be shown by focusing on illegal transactions networking at two moments of time in Brazil: the late colonial period and nowadays. Illegal networks may help establish the threshold or level at which two sovereign spatial units are, simultaneously, separated and bound. The notion of threshold, as suggested here, implies that State strategic thought is not an issue of doctrine but of opportunity. The second aspect is the contemporary trend towards the proliferation of laws, norms and rules inside national territories which are valid for- certain sectors and places but not for others. In the world system of nation states a similar trend can be detected in the formation of specifically targeted territories, which do not follow the ground rules of nation states (fiscal havens, offshore centers, free export zones). Such a process points to a change of paradigm in the relation between boundaries, frontiers and territory and demands new ways of territorial control by State institutions.

Se for certo que a determinação e defesa dos limites de uma possessão ou de um Estado se encontram no domínio da alta política ou da alta diplomacia, as fronteiras pertencem ao domínio dos povos. Enquanto o limite jurídico do território é uma abstração, gerada e sustentada pela ação institucional no sentido de controle efetivo do Estado territorial, portanto, um instrumento de separação entre unidades políticas soberanas, a fronteira é lugar de comunicação e troca. Os povos podem se expandir para além do limite jurídico do Estado, desafiar a lei territorial de cada Estado limítrofe e às vezes criar uma situação de *facto*, potencialmente conflituosa, obrigando a revisão dos acordos diplomáticos.

Não é surpresa, portanto, que a fronteira, historicamente, tem sido objeto permanente de preocupação dos Estados, no sentido de controle e vínculo. Tampouco é surpreendente que um dos objetivos do sistema histórico de Estados nacionais, em vigência por quase dois séculos, foi o de estimular a coincidência entre limite e fronteira, disso resultando uma convergência conceitual, a ponto de serem consideradas na literatura como sinônimos. Hoje, no entanto, a funcionalidade dessa convergência conceitual deve ser revista frente aos novos agenciamentos do poder político e econômico, e do espaço físico mundial. As manifestações mais em evidência dessas mudanças têm sido, de um lado, os agrupamentos funcionais de Estados (Comunidade Européia, uniões aduaneiras como Nafta, Mercosul, etc.), a proliferação de organizações internacionais e transnacionais, e as diásporas de povos com nacionalidades compósitas (ROSENAU, 1990; ANDERSON, 1991; APPADURAI, 1995); de outro, as formas de organização em rede, possibilitadas pela revolução tecnológica dos meios de comunicação e informacionais, rápidos em redefinir espaços de transação não coincidentes com o espaço territorial dos Estados nacionais. Precisamente neste momento, quando limites e fronteiras entre Estados soberanos parecem estar numa trajetória de dissolução, é que, em aparente contradição a essa tendência, surge o interesse em discutir de novo seu papel.

Aqui trataremos de dois aspectos específicos da relação entre limite, fronteira e território. O primeiro é a diferença de processos que interferem na formação e funcionalidade do limite e da fronteira entre unidades espaciais soberanas. Embora distintos, esses processos compartilham de um mesmo catalisador, o conteúdo do território e as instituições que o

regem. Serão enfocados circuitos de transações definidas como ilegais em dois momentos históricos distintos - a época colonial, mais especificamente, o período pombalino quando ocorreram as primeiras tentativas de demarcação de limites do Brasil, e a época contemporânea. Os circuitos ilegais podem ajudar a estabelecer o limiar, nível ou ponto de passagem que simultaneamente separa e une dois espaços soberanos. A noção de limiar, como proposta aqui, implica que o pensamento estratégico das instituições de Estado não é uma questão de doutrina e sim de oportunidade.

O segundo aspecto é a tendência atual para a proliferação de leis, normas e regras no interior dos territórios nacionais, válidos para certos setores e lugares, mas não para outros. Na geografia do sistema mundial de Estados nacionais se observa algo similar com a formação de território-objetos, isto é, territórios desenhados para atingir objetivos específicos, que servem como expediente legal para ações considerada ilegais no país de origem (paraísos fiscais, centros financeiros offshore). Processos desse tipo assinalam uma mudança de paradigma na concepção das relações entre territórios, limites e fronteiras e obrigam a uma revisão das formas de controle usualmente adotadas pelas instituições estatais.

O desafio à lei territorial

A história dos povos e das instituições mostra que se a noção de legalidade e ilegalidade é intrínseca a toda organização social, a *condição* legal ou ilegal de qualquer ação é mutável no tempo e no espaço. Isso ocorre porque as normas jurídicas, as circunstâncias diplomáticas, os dispositivos técnicos mobilizados geram concepções de tempo e espaço distintas. Aqui se pretende comparar dois momentos da história dos limites e fronteiras do Brasil. Embora sujeitos a condições bem diferentes de imposição do que era legal e ilegal, e a concepções distintas de tempo e espaço, têm em comum a curta-duração e a dependência em relação a eventos provenientes do contexto imediato. Immanuel Wallerstein sugere denominar tais situações como "tempo-espaço geopolítico episódico" (WALLERSTEIN, 1991).

O Brasil Colônia e o contexto europeu

Na segunda metade do Século XVIII, o perímetro das fortalezas e casas-fortes foi expandido de modo a incorporar as margens das terras do Estado do Brasil e do Estado do Grão-Pará com as terras pertencentes à Espanha. Foi um momento importante porque marca o abandono da política territorial (até então dominante) de concentrar fortificações ao longo da linha de costa. Concebida durante o período em que o Marques de Pombal foi primeiro-ministro em Portugal e construída após seu termino, a linha de fortificações pombalinas corresponde *grosso modo* ao atual limite das terras brasileiras, formalizado pela primeira vez no Tratado de Madri (1750).

Não obstante ter sido anulado (1761), o Tratado de Madri constitui uma referência válida para o estudo do processo histórico de legitimação dos limites das terras brasileiras, tendo em vista as inovações introduzidas por quatro anos de negociações diplomáticas. Entre as inovações destacamos: a) o reconhecimento da superação da linha de Tordesilhas; b) a primeira tentativa de estabelecer os limites entre as possessões lusas e castelhanas num sentido continental; c) uma visão ampla da geopolítica mundial, em que se estabelece a separação entre os conflitos que pudessem ocorrer na Europa (entre as potências signatárias) e os conflitos americanos (Artigo XXI); por fim, d) o deslocamento, na ordem jurídica, do 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) (MACHADO, 1989).

Existe um outro aspecto que nos interessa no Tratado de Madri e no posterior Tratado de Santo Ildefonso (1777). Esse aspecto é a concepção de fronteira implícita nos textos, ou seja, a escolha dos lugares de referência para o traçado da linha-limite das terras. A leitura dos tratados revela a enorme importância atribuída aos *lugares de comunicação*, usualmente coincidentes com pontos estratégicos de passagem da rede fluvial e de caminhos. São esses lugares que dão coerência à localização das fortificações pombalinas, todas situadas nos lugares-ponto por onde confluíam circuitos de contrabando. Embora oficialmente espanhóis, ingleses, franceses ou holandeses tenham sido nomeados como transgressores dos 'limites portugueses', era a pouca confiança da Coroa Portuguesa na lealdade dos 'nacionais' em defesa do imperativo colonial e contra as atividades de contrabando o motivo maior da preocupação metropolitana com os lugares de comunicação.

A segunda referência interessante para o traçado da linha-limite adotada no tratado de Madri, são os *lugares de povoamento*, em especial as terras sob domínio das missões religiosas jesuíticas. As missões castelhanas se estendiam pelo centro do continente, desde o Paraguai até Maynas, formando uma verdadeira faixa fronteira no sentido norte-sul, o mesmo papel, aliás, que tiveram as missões religiosas portuguesas na parte oriental da bacia amazônica. Esses segmentos foram essenciais para o traçado de limites e para a aplicação do princípio do *uti possidetis*.

A terceira referência do Tratado foram os acidentes físicos. Não havendo o reconhecimento do direito indígena ao território, grande parte das terras era tida como *espaços vazios*. Os limites seguiriam, nesse caso, os acidentes físicos, ou seja, a fronteira natural, principalmente, as fronteiras fluviais (motivo pelo qual as Sete Missões passaram para o domínio português ao se respeitar o traçado do rio Uruguai).

A relação entre limite e fronteira territorial estava sendo desenvolvida precisamente nesta época na Europa. Até o Século XVIII, os limites das possessões, fossem reinos ou soberanias, eram, com frequência, imprecisos. Foi no decorrer daquele século que se difundiu na Europa a noção de muro-fronteira ou de uma razão de Estado linear: "o que chama a atenção é que a idealidade da construção (utópica) sobre territórios construídos como adjacentes e tributários fosse aquela de Estados, antes de ser de sociedades e mesmo de nações" (VIRILIO, 1976:102).

Não é difícil assim relacionarmos a demarcação de limites nas colônias sul-americanas, mesmo que não finalizada e a despeito da anulação posterior dos tratados, ao avanço da teoria de Estado moderna na Europa. Contudo, trata-se de uma interpretação *a posteriori* dos acontecimentos. Naquele momento, meados do século XVIII, o interesse das Coroas Ibéricas pela definição da posse e o traçado de limites e, mais especificamente, o da Coroa Portuguesa em investir na ocupação das fronteiras tinha motivos concretos e imediatos.

A economia do ouro foi responsável não só pela multiplicação dos caminhos de contrabando no interior da colônia como foi responsável pelo aumento geral do comércio, tanto no âmbito colonial como metropolitano. A necessidade de reformar a economia portuguesa, respondendo ao contexto europeu, e de reformar o sistema colonial, em resposta ao contexto americano, explica o poder conferido ao Marquês de Pombal, a partir de 1750. É ele quem inicia o processo de reformulação das práticas comerciais na metrópole e na colônia, e foi durante seu governo que os lucros auferidos com o comércio legal e de contrabando foram redirecionados.

Ora, o contrabando não era uma atividade nova nas terras americanas. As tentativas de repressão eram constantes, quase sempre com pouco sucesso. Durante o período de união das coroas ibéricas, por exemplo, a Espanha tentou impedir o contrabando de prata e ouro de

Potosi e do alto Peru através do porto franco de Buenos Aires. Um dos alvos principais era os portugueses e lusos-brasileiros (chamados de "peruleiros") que estabeleceram linhas de comércio clandestino muito lucrativas: vendiam escravos (principalmente africanos) e gêneros em troca de metais preciosos posteriormente comercializados em Lisboa ou nos portos de Buenos Aires e da costa brasileira (Santa Catarina, Rio de Janeiro, Salvador) (CANABRAVA, 1984).

O fato de a Espanha ter adotado o regime de venda ou outorga da exploração de parcelas desse comércio para particulares tornou as linhas de comércio entre as duas colônias ilegais. Nas palavras da historiadora Alice Canabrava, "*a limitação extremada do conceito de comércio lícito, resultou num alargamento considerável do conceito de contrabando*" (CANABRAVA, 1984:78).

Em meados do século XVIII, a avaliação de Canabrava quanto aos castelhanos do século XVII poderia ser bem aplicada aos portugueses, quando da outorga por Pombal do monopólio de exploração do comércio às grandes companhias privadas, colocando dessa forma uma parte considerável do comércio colonial na ilegalidade. Quais as circunstâncias que levaram o governo pombalino a mudar a política comercial?

A posição dos portugueses era claramente defensiva, não só por causa do ouro do Brasil mas devido às relações com a Inglaterra, sua principal aliada. Desde o início do século XVIII, o domínio do comércio metropolitano português pelos ingleses permitiu que estes participassem da economia marítima brasileira e da bacia do rio da Prata. Com a concessão a Portugal da Nova Colônia do Sacramento pela Espanha (Tratado de Utrecht, 1713), a Inglaterra se encarregou junto aos portugueses de expandir a rede comercial no Prata e na costa brasileira, sempre privilegiando o tráfico de escravos, o contrabando de prata (que os ingleses precisavam para o comércio com a China) e o couro.

Em conseqüência, durante a primeira metade do século XVIII, a prosperidade geral do comércio e da captação dos metais americanos formou um grupo poderoso de comerciantes em Lisboa, reunindo as numerosas casas comerciais britânicas e um setor dos comerciantes portugueses, os "comissários volantes". Esse grupo detinha o controle sobre as linhas de crédito comercial e se encarregava da intermediação do comércio com o resto da Europa. Ao grupo se associou a Companhia de Jesus. Privilegiados pela isenção fiscal desde o século anterior, os jesuítas negociavam essa prerrogativa assim como outros serviços com as casas importadoras/exportadoras lisboetas. Pombal denunciou a todos como contrabandistas, acusando-os de subverterem os interesses nacionais de Portugal (MAXWELL, 1997:73).

Nacionalizar a estrutura de comércio colonial tornou-se um dos objetivos do governo pombalino, afinal concretizado com a outorga do monopólio às novas companhias comerciais portuguesas, a expulsão dos jesuítas e a dissolução da Mesa do Bem Comum dos Mercadores (1755). Embora Pombal tenha conseguido acabar com o poder da confraria dos mercadores e se livrado dos jesuítas, reconduzindo ao governo metropolitano o controle do comércio colonial, não teve o mesmo sucesso com os ingleses nem com o contrabando. Nesse sentido o conflito permanente entre Portugal e Espanha tendo como foco a posse da Nova Colônia do Sacramento é ilustrativo.

Pelo Tratado de Madri, Portugal deveria ceder a Nova Colônia de volta à Espanha e, em troca, os espanhóis aceitariam a proposição lusitana das fronteiras fluviais como princípio da demarcação. No entanto, em 1761, quando da revogação do tratado, o rei espanhol usou como argumento o fato dos portugueses não terem renunciado a colônia de Sacramento, como estabelecido pelo tratado, o que era verdade. De fato, ainda em 1761, 500.000 libras de prata chegaram a Lisboa desde o Rio de Janeiro, produto do comércio da Nova Colônia do Sacramento (CRAWLEY, 1971). Em resumo, a aliança de Portugal com a Inglaterra durante a Guerra dos Sete Anos (1758-63) e a manutenção da rede de contrabando do Prata foram fatores de peso na revogação do Tratado de Madri.

Naquela época, como agora, a questão do contrabando não é tanto a atividade em si mas suas ramificações. No caso do ouro e dos diamantes, o desvio era severamente punido, e uma série de mecanismos de controle foi criada para sua repressão. No entanto, as atividades de comerciantes estrangeiros e luso-brasileiros nos portos atlânticos produziam benefícios colaterais nada desprezíveis para a economia local através da expansão das linhas comerciais e da cobrança de direitos alfandegários. Só a linha de contrabando para o sul ocupava, por volta de 1767, mensalmente, 30 embarcações para a cabotagem da costa do Brasil ao Rio da Prata. A condição de ilegalidade desse comércio só se configurava quando os direitos alfandegários eram sonegados, ou quando os direitos de monopólio eram feridos. Mesmo assim, o comércio ilegal rendia, anualmente, para a colônia do Brasil cerca de um milhão e meio de *piastras* (moeda de prata), o equivalente a pouco mais que a cobrança anual do quinto do ouro (2 toneladas/ano). A piastra espanhola em si mesma era muito bem-vinda porque aumentava o volume de moeda circulante, uma vez que o ouro das minas do Brasil não podia ser utilizado para cunhar moedas, ou seja, a colônia não produzia dinheiro (de Bougainville apud FRANÇA, 1999).

Em decorrência de uma conjunção de fatores -- a revogação do Tratado de Madri, a incerteza de rumos nas guerras no sul, com a Espanha, e a situação econômica metropolitana atingida pela queda significativa das exportações do ouro brasileiro na segunda metade do século --, o governo pombalino deu prioridade à questão do contrabando e à defesa das fronteiras. A solução para esses problemas seria, segundo os portugueses, a construção de fortificações e casas-fortes no perímetro correspondente ao que fora acordado no tratado.

O papel das fortificações na configuração dos limites do Brasil foi fundamental, não pela função militar, muito pequena, e sim pelas funções simbólica e estratégica, ao marcar a presença do Estado colonial português e garantir o controle dos passos de comunicação na fronteira oeste (REIS, 1942; MENDONÇA, 1961).

A Figura 1 traça, esquematicamente, as rotas de comércio e contrabando dos séculos XVII e XVIII, mostrando ainda a localização das missões religiosas castelhanas e o posicionamento das fortificações pombalinas. Situadas nos principais lugares de comunicação, as fortificações constituíram assim verdadeiros marcos de fronteira, tendo ainda a função adicional de potencializar focos de povoamento, segundo o modelo proposto pelo engenheiro militar francês Vauban, em quem, aliás, os engenheiros portugueses se inspiraram para elaborar o plano de defesa das fronteiras, e a construção do Forte Príncipe da Beira e do Forte de Macapá em forma hexagonal.

É sugestiva a comparação entre as figuras 1 e 2. Na figura 2 estão esquematizados os principais corredores terrestres-fluviais utilizados pelos circuitos ilegais de contrabando e de drogas ilícitas em trânsito no Brasil atual. Podemos observar que os lugares de comunicação são quase os mesmos do passado colonial assim como a disposição espacial das rotas. Ora, se as circunstâncias definidoras da condição de ilegalidade são diferentes, um fator aproxima estes dois momentos, a complexidade do território. É o papel do território, influenciando e constringendo o comportamento dos indivíduos (e das organizações), que permanece. A complexidade dos caminhos traçados pelos circuitos não é necessariamente um reflexo da complexidade dos circuitos mas da complexidade do território. Sendo assim, não é possível pensar o território como algo sobre o qual se atua, e sim como algo com o qual se interage. É essa interação que define tanto o limite como a fronteira, e é ela que determina o sucesso ou fracasso de qualquer intento de controle da condição de legalidade e ilegalidade.

O Brasil de hoje e o contexto mundial

A realidade hoje é mais dinâmica porém tão cheia de incertezas como em qualquer momento do passado. Uma dessas incertezas é saber em que sentido está evoluindo o Estado

territorial, uma questão que desafia a relação entre território, fronteiras e limites. Podemos decompor essa questão em três componentes. Deles trataremos em seguida, tomando o Brasil como caso empírico.

O primeiro componente é *institucional*.; a ocorrência simultânea de distintas concepções da forma de controle dos limites e das fronteiras no âmbito das instituições governamentais com efeitos sobre a distribuição de poder. O segundo é *conjuntural*: o "deslizamento" da fronteira para o interior do território nacional e a multiplicação de territórios especiais, configurando uma ascensão da concepção econômica de fronteira em detrimento da tradicional concepção política. O terceiro componente é *estrutural*: refere-se ao uso do estatuto de legalidade/ilegalidade e ao papel dos limites políticos numa economia mundial caracterizada pelo risco; de ambos decorre a irregularidade nos padrões das relações entre entes políticos-territoriais concretos; essa irregularidade aponta para a instabilidade (estrutural) do sistema de Estados nacionais.

a) *Deslocamento de poder no âmbito institucional*

O motivo mais imediato e óbvio de diferenças de concepção sobre o controle de limites e fronteiras é o funcional, seja por decorrência de funções constitucionais determinantes, seja no cumprimento de funções político-administrativas, essas mais sensíveis ao ambiente imediato. Ainda no campo funcional, mas agregando a dimensão política, podemos distinguir uma certa estrutura hierárquica dos componentes institucionais. Referidos à arena de segurança internacional e ao papel exclusivo do Estado soberano nessa arena encontramos a diplomacia e a defesa, ou seja, a esfera da alta política, representando os aspectos nobres da administração. Os responsáveis pelos assuntos mundanos do dia a dia, impostos, comércio, policiamento etc., compõem o que chamaremos de "intendência" do Estado e pertencem à esfera da baixa política (ANDERSON, 1994). Embora válida e atuante, a motivação funcional por si só é insuficiente para explicar a emergência de diferentes concepções das formas de controle e vigilância no âmbito institucional.

É o processo de incorporação do Brasil ao meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1996)¹ que imprime ao país uma aceleração das ações e uma pressão por reestruturação do aparato estatal, porém ambos os eventos são absorvidos de forma diferenciada pelos diversos componentes institucionais. A implantação do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), no âmbito do programa federal SIVAM (Sistema de Proteção da Amazônia) pode ilustrar a questão.

Formulado pela então Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e pelos ministérios da Aeronáutica e da Justiça (1990), o objetivo geral do sistema foi romper com uma situação extremamente defensiva do governo brasileiro frente às acusações internacionais de destruição do patrimônio ecológico da Amazônia. Essas acusações provocaram o bloqueio efetivo de financiamento externo para programas de desenvolvimento na região, principalmente a construção de infra-estrutura. O SIVAM apoiou-se numa concepção radicalmente distinta daquelas adotadas anteriormente. Emergindo do meio técnico-científico-informacional, o sistema prevê a implantação de um sistema informatizado de vigilância permanente e de controle do tráfego aéreo, inclusive do tráfego de baixa altitude, fundamentado em tecnologia de redes, satélites e radares.

A proposição do SIVAM encontrou, no entanto, algumas resistências no próprio âmbito das instituições de defesa. Um dos motivos foi a existência de uma proposta anterior que havia sido bloqueada pelas acusações, externas e internas, de "militarização" da fronteira.

¹ De forma resumida, seria um ambiente onde a ação e interações são aceleradas pela mudança nos métodos de trabalho e pela possibilidade de transmissão instantânea de informações e onde os objetos construídos são dotados de alto coeficiente de intencionalidade (ver Milton SANTOS, 1996:180 e segs.).

O Projeto Calha Norte foi elaborado pelo Exército na primeira metade da década de 1980, baseado numa concepção de defesa dos limites territoriais não muito distante do modelo clássico de Vauban, ou seja, a presença efetiva no terreno de tropas militares em associação com um plano de povoamento e construção de estradas.

A solução da Aeronáutica não só não seguia os pressupostos dos modelos geopolíticos clássicos, de defesa do perímetro territorial pela ocupação e a colonização, como foi interpretada, ao menos no primeiro momento, como uma tentativa de quebra do papel tradicionalmente preponderante do Exército no controle dos limites e fronteiras internacionais. É certo que a função de controle de fronteira nos aeroportos internacionais, por exemplo, já era exercida pela Aeronáutica (e a Receita Federal), porém a percepção desse controle não ia além do campo funcional. Sem dúvida, embora ambos estejam vinculadas à função de defesa, na história militar brasileira o poder e o prestígio associados à defesa da soberania territorial sempre pertenceram mais ao Exército (e Marinha) do que à Aeronáutica. O desacordo de setores do Exército, que encontrou certo respaldo na opinião pública pelo menos no primeiro momento, teve ainda uma outra motivação. O custo e a sofisticação do sistema de controle do SIVAM levou o governo a buscar uma parceria no setor privado estrangeiro, o que não era novo. Mas o fato de ter sido uma grande firma de armamentos norte-americana a vencedora da licitação foi percebido como um risco de "desnacionalização" da Amazônia. Uma aliança singular surgiu assim entre setores tradicionalmente críticos dos governos militares e setores do Exército que criticavam o novo programa, ambos avaliando que o acordo representaria uma perda de soberania e, por conseguinte, o enfraquecimento do Estado nacional. Por mais duvidosos que possam ser em certos momentos os motivos que a inspiram, ou fracos os argumentos que mobiliza, essa aliança implica num questionamento sobre o futuro que extrapola o quadro de referência nacional.²

O Programa foi aprovado, já se encontra em funcionamento e de fato constituirá uma base de dados essencial ao controle e vigilância da região amazônica. Não é demais assinalar que o SIVAM, como as fortificações do período pombalino, tem uma dimensão simbólica (além de valor comercial) ao pontuar a modernidade tecnológica e a necessidade de uma concepção mais complexa de controle territorial.

Tanto o SIVAM como o Projeto Calha Norte fazem parte da atual política de fronteiras, sob a responsabilidade de setores governamentais não militares (embora contando com a sua participação). Contudo, o Projeto Calha Norte só recebeu um quarto da verba original porque partes do projeto foram deslocadas para outros órgãos governamentais. Essa desagregação não foi apenas para evitar a acusação de "militarização" da fronteira. A reestruturação do Estado implica em mudanças no modo de operação, que se expressam na desagregação dos componentes institucionais e no deslocamento de poder da esfera da alta política para o setor de "intendência". Assim, a atual política de fronteira inclui grandes projetos sociais (Comunidade Solidária), recursos financeiros especificamente destinados à faixa de fronteira (definida pela Constituição Federal como os municípios localizados até 150 quilômetros do limite), e acordos negociados com os governos locais (SARDENBERG, 1999).

² No âmbito mundial existe um debate similar, formulado em termos do desaparecimento ou da desagregação das instituições do Estado nacional frente ao poder privado e às associações voluntárias (de organizações empresariais, não-governamentais, internacionais, instituições religiosas, movimentos de minorias etc.). Com frequência essa mudança é percebida como um *jogo de soma zero*, isto é, um ganho de poder pelos atores não-estatais implica necessariamente na diminuição do poder do Estado.

b) Territórios especiais e deslocamento da fronteira

A suspensão total ou parcial da legislação nacional em territórios delimitados é uma prerrogativa dos Estados nacionais. É um expediente cada vez mais usado pelos Estados como uma forma alternativa de regulação das fronteiras internacionais para atender a objetivos imediatos de natureza econômica. É o caso da instituição de *zonas francas* e de *zonas de livre comércio*, onde o princípio básico do estatuto de extra-territorialidade é aduaneiro, ou seja, o Estado abre mão da cobrança de direitos alfandegários para um ou mais produtos de importação e exportação para as firmas localizadas nesses territórios especiais. É uma política bem menos abrangente, portanto, do que a dos blocos regionais de livre comércio, com os quais, aliás, convive.

Embora sejam tão antigas quanto as aduanas, as zonas francas se difundiram pelo mundo neste século numa rapidez e amplitude desconhecidas anteriormente. Além disso, sua concepção se tornou mais complexa, à medida que zonas industriais inteiras destinadas à exportação puderam se beneficiar também do estatuto de extra-territorialidade. O vínculo com a indústria de exportação estimulou a oferta de outras vantagens, como a isenção de taxas e impostos diversos, empréstimos com juros reduzidos e mesmo a modificação da legislação de trabalho.

Essa complexidade se traduz hoje numa tipologia de zonas francas, porém só nos interessam aqui os dois tipos principais: aquelas especializadas na importação/exportação de mercadorias sem pagamento de direitos alfandegários, denominadas zonas de livre-comércio (*free trade zones*); e aquelas que também promovem algum tipo de processamento industrial destinado à exportação (*export processing zone*), para as quais se reserva a denominação de zonas francas industriais.

O Brasil tem apenas uma zona franca industrial e várias zonas de livre-comércio. (Figura 3). Ao contrário dos países vizinhos onde sociedades comerciais privadas são responsáveis pela gestão desses territórios, no Brasil elas são administradas pelo governo federal, que anualmente estabelece um teto para as importações, além de controlar as atividades através de normas rígidas de funcionamento. A Zona Franca de Manaus (ZFM) foi instituída em 1957, mas suas atividades só começaram em 1968 e têm data marcada para acabar (2013). Concebida como um pólo atrator para indústrias multinacionais eletroeletrônicas, a ZFM tornou-se um importante centro do setor na América do Sul e um dos maiores do Ocidente. Na perspectiva espacial, a ZFM inclui desde um espaço delimitado para a localização das indústrias (SUFRAMA) até firmas localizadas fora do perímetro porém beneficiadas pelo estatuto especial. Até o final da década de 1980, essas indústrias chegaram a atender 85% da demanda nacional de rádios, televisores, telefones, calculadoras etc- além de exportar diretamente para as filiais das empresas no estrangeiro.

O estatuto franco permitiu que Manaus se transformasse em importante plataforma de exportação aérea do norte da América do Sul, lugar de trânsito para o Caribe, e "ponta" de uma *fronteira-corredor* (CICCOLELLA, 1997) ao longo das vias de circulação terrestre e fluvial por onde transitam as mercadorias destinadas às outras regiões do país.

As zonas de livre comércio brasileiras também estão localizadas na região amazônica, a maioria na faixa de fronteira internacional. A escolha dos lugares foi fortemente influenciada pela presença na faixa de fronteira das zonas de livre comércio dos países vizinhos. Apesar da localização estratégica em antigos lugares de comunicação, as zonas de livre comércio apresentam resultados modestos, algumas experimentando certo sucesso (Macapá/Santana, Guajará-mirim, Cruzeiro do Sul), outras prejudicadas por restrições de infra-estrutura (Pacaraíma, Bonfim, Brasília, Tabatinga).

Se a expressão econômica desses territórios especiais é insignificante para o país, o mesmo não acontece com o cordão de zonas de livre comércio implantado em países

vizinhos. Com efeito, a fluidez das transações nesses pontos da faixa de fronteira beneficia a economia paralela dos países limítrofes. É conhecida a centralidade de Ciudad del Este (Paraguai), vizinha a Foz de Iguaçu, para os circuitos de pequenos comerciantes brasileiros procedentes de todos os lugares do Brasil que, de forma legal ou ilegal, compram mercadorias do outro lado da fronteira. Uma parcela considerável dos produtos estrangeiros vendidos em feiras populares nas cidades brasileiras tem origem nessas zonas, com preponderância dos entrepostos paraguaios. A Confederação Nacional do Comércio (CNC) estimou em cerca de US\$ 9 bilhões as importações brasileiras via Paraguai sem pagamento de impostos³ (SANTOS, 1998).

Por outro lado, até 1998, as mercadorias importadas por este país entravam pelo porto de Paranaguá na costa atlântica e transitavam por território brasileiro por força de acordos diplomáticos gerados pela geopolítica brasileira no Cone Sul. Por essa *fronteira-corredor* uma massa de mercadorias era transportada diariamente por cerca de 2.000 caminhões, em dezenas de milhares de contêineres destinados ao Paraguai. O movimento comercial não se restringe às vias terrestres. Na Figura 3 aparecem as cidades brasileiras localizadas na faixa de 150 quilômetros do limite internacional que mantêm conexões aéreas com o resto do país, algumas delas em função das zonas de livre comércio localizadas nos países limítrofes.

Mais recentemente foram criados os portos secos (Estações Aduaneiras do Interior/EADI) que são aduanas acopladas a armazéns públicos, cabendo a administração a empresas privadas, responsáveis pela logística do fluxo de carga. Embora a função seja somente portuária, os portos secos fazem parte da mesma lógica da aceleração e de incentivo às trocas comerciais com o estrangeiro, concretizando o deslocamento das fronteiras para o espaço interno do país (precedida pelos aeroportos internacionais) e a multiplicação de *fronteiras-corredor* ao longo das faixas de trânsito.

Todo esse movimento ainda é tímido, se comparado com o que ocorre no exterior. Por exemplo, qualquer que seja a zona de livre comércio, a pequena São Matheus ou Guayarámiri na Bolívia, Rivera no Uruguai, Leticia na Colômbia ou Macapá no Brasil, as mercadorias chegam por intermédio de outras zonas francas e de livre comércio espalhadas pelo globo. Determinadas zonas francas (Hong Kong, Panamá, Miami, etc.) encarregam-se da distribuição global de mercadorias das mais variadas procedências, configurando uma verdadeira rede hierarquizada de zonas francas. Tanto a isenção alfandegária como as formas de organização em rede são essenciais para o barateamento das mercadorias e a rapidez no atendimento dos clientes, donde sua importância crescente para o comércio internacional.

Por outro lado, a condição de paraíso fiscal de certas zonas francas permite outras facilidades. Uma delas é a instalação de firmas vinculadas a empresas com sede em outro país com o objetivo de pagar menos ou nenhum imposto, e/ou usufruir maior liberdade em transações comerciais no mercado mundial, o que talvez explique porque as Ilhas Cayman tenham aparecido como um dos maiores exportadores para o Brasil em 1998 (ROSSI, 1998). A outra é o uso desses territórios como "hospedeiros" de operações bancárias, com dinheiro procedente tanto de atividades legais que buscam fugir dos impostos e regulamentos dos países de origem, como dinheiro procedente de evasão fiscal, evasão de divisas e de atividades ilegais. Ciudad del Este, por exemplo, tem tido essa função para o Brasil, semelhante ao papel das ilhas do Caribe para o sistema financeiro mundial.

"O inverso do sistema mas parte integrante do sistema" (BRUNET, 1986), espaços da globalização "destinados a impedir que se imponha a idéia de duração e a lógica da sucessão"

³ Com a desvalorização da moeda brasileira em relação ao dólar, o fluxo de mercadorias contrabandeadas inverte a direção, saindo do Brasil com destino ao Paraguai. Não temos dados para saber se essas mercadorias são exportadas através das zonas de livre comércio paraguaias para as congêneres no exterior, o que nos parece provável. Por outro lado, a alta do dólar reduz as importações do país, reforçando de novo o fluxo de sacoleiros para as zonas francas localizados nos limites com os países vizinhos.

(SANTOS, 1994), a instituição da zona franca, embora pareça apontar para uma disfunção das leis e estruturas do tradicional Estado territorial, também pode ser interpretada como produto da irregularidade nos padrões de relações entre os Estados nacionais no âmbito mundial. O que nos leva à última seção deste trabalho.

c) *Fronteiras econômicas, limites políticos e circuitos da ilegalidade*

Na última década, uma série de artigos na imprensa popular tem feito denúncias episódicas, quase sempre com estardalhaço, sobre o crescimento e ampliação das atividades ilegais⁴ tanto nos países ricos como nos países pobres. De outro lado, as Nações Unidas têm chamado a atenção para o caráter transnacional dessas atividades, com o desenvolvimento de grandes organizações que atuam em forma de rede e movimentam grandes somas de dinheiro sem conhecimento ou controle dos Estados.

Em si mesmo, muitos desses aspectos não são novos, como o breve relato sobre o período colonial permite entrever. É certo que a massa de dinheiro hoje faz diferença, assim como as vantagens oferecidas pelas novas tecnologias de telecomunicação e transporte, inexistentes no passado. Mas é possível argumentar que a escala e os meios usados pelas atividades ilegais acompanham a escala e os meios disponibilizados pelas atividades legais de cada época.

Propomos, então, outra linha de argumentação que tenha como quadro de referência o contexto imediato: o aumento da sensibilidade de organismos internacionais e de Estados nacionais em relação às atividades ilegais deriva da situação duvidosa das leis e normas que regem as atividades legais. A antiga demarcação entre legal (o bem) e ilegal (o mal) transformou-se numa "zona cinza" caracterizada por decisões conflitantes sobre o uso do estatuto de legalidade/ilegalidade tanto no espaço global como nos espaços nacionais.

Onde evidências de uma "zona cinza" entre o legal e o ilegal aparece com maior clareza nos últimos anos é no comportamento e evolução do sistema financeiro mundial (MANDEL, 1989; LEVI, 1991; CORBRIDGE e THRIFT, 1994; AGLIETTA, 1995). Três características desse sistema são notáveis: a) a tendência de se liberar de enquadramentos "regulatórios" de base territorial como aqueles do Estado-nação, manipulando fundos de diversos países e administrando moedas diversas; b) a rapidez e o barateamento da transferência de dinheiro pelas operações on-line dos bancos e financeiras, graças sem dúvida aos avanços tecnológicos das telecomunicações e dos computadores, o que permitiu também o acesso a mercados geograficamente dispersos; c) o crescimento espetacular do volume e variedade dos capitais de curto prazo circulando pelos mercados financeiros, desde o especulativo de curtíssimo prazo (*hot money*) até instrumentos de crédito comercial, letras do Tesouro, depósitos institucionais e não-institucionais, poupança em busca de rendimento elevado, etc.

A manipulação dos regulamentos impostos pelos Estados nacionais, acoplada ao volume de dinheiro transacionado da ordem de trilhões de dólares, à rapidez de circulação e à voracidade com a qual o sistema financeiro absorve capitais oriundos de qualquer país e de qualquer setor, independentemente de sua origem, constituem um fenômeno social desconhecido anteriormente. Todas essas características têm favorecido aqueles indivíduos e organizações que detêm grandes somas de dinheiro provenientes de atividades ilegais (BLIXEN, 1993; MACHADO, 1996; 1997).

As facilidades criadas pelo sistema financeiro mundial são ideais para transformar o dinheiro obtido ilegalmente em capital legalizado, uma operação conhecida como

⁴ Em termos econômicos, as atividades ilegais aparecem sob duas formas - as transferências mercadorias e renda (exemplos: contrabando, evasão fiscal), e a produção de mercadorias e serviços ilegais (drogas ilícitas, lavagem de dinheiro, jogos de azar, prostituição etc.)

branqueamento ou *lavagem de dinheiro*. De fato, o fortalecimento das organizações criminosas e sua ramificação crescente na economia legal têm sido atribuídos, em grande parte, a essas facilidades. Fez-se, então, a tentativa de diferenciar os diversos tipos de dinheiro circulando no mercado financeiro (nacional e mundial). Seria "dinheiro sujo" aquele oriundo de atividades criminosas, e "dinheiro limpo" aquele oriundo de atividades legais. Não há dúvida sobre o cinismo que orienta esse tipo de diferenciação.

Na verdade o dinheiro proveniente de atividades ilegais, por mais nefasto que seja, não é o que tem peso maior no sistema financeiro internacional. Bem mais significativo é aquele oriundo de particulares e de empresas que querem escapar da instabilidade econômica do país de origem, do pagamento de impostos ou que buscam maior rentabilidade para o seu capital. São eles responsáveis pela transferência de grandes somas desde os países de origem para o exterior através de operações bancárias legais e ilegais, e que podem voltar ao país de origem como capital estrangeiro, beneficiando-se das vantagens que porventura o país hospedeiro ofereça.

Para a maioria dos Estados a evasão de divisas e a evasão fiscal são atividades ilegais na medida que representam transferência de capital e de poupança para o exterior, além de contribuírem para a instabilidade dos mercados cambiais. Esse estatuto, no entanto, não é válido para o sistema financeiro mundial, que o considera como dinheiro "limpo" por não envolver, na origem do dinheiro, o exercício de atividades ilegais. Quer dizer, dependendo da perspectiva, se de fora ou de dentro do território nacional, encontramos que o mesmo dinheiro pode ser classificado como legal e ilegal.

Apesar de tudo, não tem sentido "demonizar" o sistema financeiro mundial, pois a demanda por seus serviços se origina em indivíduos e empresas com base nacional. Um serviço, por exemplo, como o *private banking*, foi criado justamente para facilitar a legalização do que é, para todos os efeitos, fuga de capitais. O mercado mundial de *private banking* somava em 1996 US\$ 12 trilhões, sendo que um terço disso eram recursos administrados fora dos países de origem (*off-shore*). Cerca de 159 do total - US\$ 600 bilhões - era da América Latina, dos quais 10% correspondiam a aplicações do Brasil em centros financeiros *off-shore* (CAMBA, 1999).

Tampouco podemos supor que o sistema financeiro mundial opera de forma independente do sistema de Estados. São os elementos constitutivos do Estado com territorialidade definida pelos limites jurídico-políticos (base produtiva, moeda, legislação, balança de pagamentos, poupança nacional, taxa de investimento etc.) os maiores responsáveis pela dinâmica dos fluxos de capitais. O movimento, direção geográfica e rentabilidade desses fluxos são fortemente dependentes dos diferenciais econômicos e políticos entre os Estados territoriais e das políticas econômicas de cada Estado.

É certo que para muitos Estados, inclusive para o Brasil, os fluxos de capital externo (especulativo e de *portfolio*) podem fortalecer o mercado doméstico de capitais e permitir melhor acesso ao sistema de crédito internacional. Em contrapartida o país deve adaptar-se à instabilidade característica desses fluxos, promovendo mudanças rápidas de normas e regras, de modo a ajustar a dinâmica econômica interna ao ritmo das flutuações externas. Existe atualmente um grande debate sobre a conveniência ou não de controlar mais rigidamente a entrada e saída de capitais porém não existe clareza sobre as perdas e ganhos associados a uma ou outra política.

Seja como for, o adensamento das redes conectivas e interativas, sejam elas de natureza legal ou ilegal, produzem espaços superpostos a mais de um Estado territorial. Desses *grandes espaços com fronteiras flutuantes* emergem fenômenos sociais, em função das próprias propriedades estruturais das redes, que não têm existência no âmbito de cada Estado individual, e para os quais o estatuto de legalidade/ilegalidade erigido a partir de cada Estado não tem validade, exceto por pressão ou negociação. Por conseguinte, uma crescente

irregularidade nos padrões de relações entre Estados pode ser observada, principal indicador da atual instabilidade estrutural do sistema de Estados nacionais.

Conclusão

As mudanças rápidas, por vezes incompreensíveis, que caracterizam o contemporâneo têm levado alguns brasileiros a uma espécie de nostalgia por uma época quando era possível conceber o país como um "sistema fechado" em seus limites históricos, protegido pelo muro-fronteira do Estado territorial. Para estes a metáfora da porosidade das fronteiras resume tudo de negativo que identificam no Brasil atual. Para outros, a emergência de situações que contrariam a coerência, a estabilidade e a congruência do sistema histórico de Estados nacionais indicaria o fim desse sistema, quando não uma situação de caos. Ambos empregam o "conceito guarda-chuva" de globalização, com um valor negativo, ao estabelecer uma pretensa dicotomia entre esse sistema e o sistema de Estados nacionais. Ao contrário, a conclusão deste trabalho é que existe uma simbiose entre ambos os "sistemas" e que uma das manifestações desta simbiose é a manipulação e a ambigüidade do estatuto de legalidade/ilegalidade das transações, seja através dos Estados, seja por parte dos circuitos globais e até de indivíduos. Os atuais debates sobre o papel dos limites e fronteiras na 'proteção' da soberania dos estados nacionais devem levar em consideração essas ambigüidades e simbioses.

Referências bibliográficas

- AGLIETTA, M. (1995): *Ordre et désordre (l'expression universelle du capital argent)*. In: *Futur Antérieur*, 27, pp. 55-85, Paris.
- ANDERSON, B. (1991): *Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso, 2. Ed.
- ANDERSON, M. (1994): *Policing Across National Boundaries*. Londres: Pinter.
- APPADURAI, A. (1995): *Le patriotisme et son avenir*, *Futur Antérieur*, n° 27/1, pp. 355-3.
- BLIXEN, S. (1993): *L'argent de la drogue et la drogue de l'argent*. La banque latino-américaine et le narco-trafic. In: LABROUSSE, A. WALLON, A. (orgs.) *La planète des drogues*, Paris: Seuil, p.275-290.
- BRUNET, R. (1986): *Zones franches et paradis fiscaux*. Paris: Fayard-Reclus.
- CAMBA, D. (1999): *Fortunas de US\$ 45 bi no private banking*. *Gazeta Mercantil*, 09/ 06.
- CANABRAVA, A.P. (1984 [1943]): *O comércio português tio Rio da Prata (1580/1640)*, São Paulo: Edusp-Itatiaia, 2. ed.
- CASTELLS, M. (1996): *The Rise of the Network Society*. Londres: Blackwell.
- CASTELO BRANCO, F. (1960): *Tratado de Madrid*. In SERRÃO, J. (ora): *Dicionário da História de Portugal*, pp.883-4.
- CICCOLELLA, P. (1997): *Redefinición de fronteras, territorios y mercados en el marco del capitalismo de bloques*. In CASTELLO, I. R. et al. (orgs.) *Fronteiras da América Latiria: Espaços de Transformação*, P. Alegre, Ed. Da Universidade/UFRGS, p. 55-67.
- CORBRIDGE, S. e THRIFT, N. (orgs.) (1994): *Money, Power and Space*. Londres: Blackwell.
- CRAWLEY, C. (1971): *Tradición y innovación*, *New Cambridge Modern History* (trad.cast.), pp. 60-85.
- FRANÇA, J. M. C. (1999): *Visões do Rio de Janeiro colonial. Antologia de textos. 1531-1800*. Rio de Janeiro: José Olympio, pp.117-125.
- LEVI, M. (1991): *Pecunia non olet. Cleansing the Money Launderers from the Temple*, *Crime, Law and Social Change* 16(3): 217-302.

- MACHADO, L. O. (1996): O comércio ilícito de drogas e a geografia da integração financeira: uma simbiose? In: CASTRO, I. et al. (org): *Brasil. Questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- MACHADO, L.O. (1998). Financial Flows and Drug Trafficking in the Amazon Basin, *MOST-UNESCO Discussion Paper* n.º 22, 16 pp.
- MANDEL, E. (1989): The infernal logic of the debt crisis. In GOTTDIENER, M., KOMNINOS, N. (orgs.): *Capitalist Development and crisis theory. Accumulation, regulation and spatial restructuring*. Londres: MacMillan.
- MAXWELL, K. (1997): *Marquês de Pombal. Paradoxo do Iluminismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2. ed.
- MENDONÇA, M. C. (1961): O caminho de Mato Grosso e as fortificações pombalinas da Amazônia. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, vol. 25 I, pp.3
- REIS, A. C. F. (1942): Roteiro histórico das fortificações no Amazonas. *Revista do SPHAN*, vol.6, pp. 1 19-168.
- REIS, A.C.F. (1993 [1948]): *Limites e demarcações na Amazônia brasileira*, Belém
- ROSENAU, J. (1990): *Turbulence in World Politics*. Londres: Harvester Wheasheaf.
- ROSSI, C. (1998): Cayman é 3º maior exportador para Brasil. *Folha de São Paulo*, 06/08/98, pp.2-4.
- SANTOS, A. O. (1998): Os bilhões do contrabando. *Folha de São Paulo*, 21/03/98, pp.2.
- SANTOS, M. (1994): *Técnica, espaço, tempo, Globalização e meio técnico-científico-informacional*. São Paulo: Hucitec.
- SANTOS, M. (1996): *A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec.
- SARDENBERG, R. M. (1999): Política de fronteiras hoje, *O Globo*, 12/04.
- SOARES, J. M. (1939): *Fronteiras do Brasil no Regime Colonial*. Rio de Janeiro: José Olympio Ed.
- VIRILIO, P. (1976): *L'Insecurité du territoire*. Paris: Stock.
- WALLERSTEIN, I. (1991): The Inventions of TimeSpace Realities: Towards an Understanding of our Historical Systems. *Geography*, LXXIII(4), pp. 5-22.