
AS FRONTEIRAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARCIO AUGUSTO SCHERMA¹

RESUMO: As fronteiras são regiões geográficas que se distinguem das demais especialmente devido ao fato de que nelas, as interações internacionais são uma realidade cotidiana. Apesar dessa importância, o tema foi até hoje pouco explorado sob o enfoque das relações internacionais. O tratamento dado na academia foi eminentemente de caráter geográfico ou geopolítico, abordando a questão das fronteiras eminentemente do ponto de vista estratégico-militar, com maior foco em temas relativos à segurança nacional e defesa da soberania. Assim, o artigo pretende introduzir ao debate teórico das Relações Internacionais o conceito de “fronteira”. A hipótese apresentada sugere que o modo como os conceitos-chave das Relações Internacionais foram abordados pelo *mainstream* das Relações Internacionais acarretaram nesse “silêncio” em torno do conceito de “fronteira”. Isso, por sua vez, dificultou a abordagem do tema pelos teóricos e gerou um *gap* entre as teorias tradicionais e a realidade cotidiana das fronteiras.

Palavras-chave: Fronteiras. Teoria de Relações Internacionais. Soberania

ABSTRACT: Borders are geographic regions that can be distinguished from others especially because, in these areas, the international interactions are a daily reality. Despite this relevance, there are few studies of these matters based on international relations’ theories. Academics’ treatment of this subject are generally made from the strategic-military or geopolitical point of view, focusing in themes as those related to national security and sovereignty’s defense. Thus, this paper intends to introduce the concept of borders to the international relations’ theory debates. The main hypothesis suggests that the way the main concepts of the International Relations academic area were treated by its mainstream resulted in a “silence” about the concept of borders. This, on the other hand, imposed difficulties to the treatment of these themes by the theorists, and made a gap between the traditional theories and the daily reality of borders.

Key-words: borders; International Relations Theory; Sovereignty.

¹ Graduado em Ciências Sociais e Mestre em Relações Internacionais pela UNICAMP. Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas. Professor no curso de Relações Internacionais do IESB-Brasília.



Introdução

A disciplina de Relações Internacionais se constituiu como campo de estudos, no sentido moderno, no início do séc. XX. Como o próprio nome sugere, a disciplina nasceu com o intuito de estudar as relações entre nações (ou entre Estados) e suas consequências. Ou seja, a disciplina só pôde emergir a partir do surgimento e consolidação destes Estados e da sistematização das relações entre eles. Na verdade, a principal preocupação dos estudos de Relações Internacionais à época eram as guerras. De modo especial essa preocupação se intensificou a partir da I Guerra Mundial (1914-1918).

Devido ao fato de que a preocupação com a guerra era o principal objeto de estudo e que os Estados eram considerados os únicos atores internacionais à época do surgimento da disciplina, ela fundamentou sua existência em alguns conceitos chave, como "Estado", "território" e "soberania". Num mundo onde Estados territoriais soberanos se relacionam e inexistia um poder superior, criara-se um "sistema internacional" cuja característica fundamental era a "anarquia".

Estes cinco conceitos (Estado, território, soberania, sistema internacional e anarquia) têm grande relevância até os dias atuais, constituindo o cerne de inúmeros debates no campo das Relações Internacionais.

Entretanto, existe um outro conceito que permeia esse debate e que, no entanto, é pouco explorado pelo *mainstream* de pesquisa das Relações Internacionais. Trata-se do conceito de "fronteira", ou seja, uma porção específica de território localizada na divisa entre dois Estados e que, exatamente devido a esta característica geográfica, é um ponto onde as "Relações Internacionais" são mais corriqueiras.

O objetivo principal deste trabalho é, assim, introduzir ao debate teórico das Relações Internacionais o conceito de "fronteira". Para isso, é necessário situar o leitor quanto aos conceitos-chave da disciplina e quanto à evolução do debate em torno deles até a contemporaneidade.



A hipótese apresentada sugere que os o modo como os conceitos-chave que enumeramos anteriormente foram abordados pelo *mainstream* das Relações Internacionais acarretaram nesse “silêncio” em torno do conceito de “fronteira”. Isso, por sua vez, dificultou a abordagem do tema pelos teóricos e gerou um *gap* entre as teorias tradicionais e a realidade cotidiana das fronteiras.

Deste modo, para que seja possível abordar o conceito de “fronteiras” nas Relações Internacionais é preciso ir além dos conceitos tradicionais e do *mainstream*, motivo pelo qual o presente trabalho apresenta a ótica construtivista² com um potencial maior para os estudos relacionados às fronteiras.

Assim, o trabalho estrutura-se da seguinte maneira: inicialmente, serão abordados os conceitos-chave utilizados pela disciplina das Relações Internacionais, oriundos de outras ciências sociais. A seguir, será realizada uma análise acerca da apropriação e utilização desses conceitos por três vertentes teóricas das Relações Internacionais: realismo/neorealismo, liberalismo/neoliberalismo (teorias do *mainstream*) e construtivismo. Em cada uma dessas análises, buscar-se-á ainda descrever ou inferir (quando não esteja explícito) o conceito de fronteira, seu papel nesse campo teórico e quais os desdobramentos possíveis (possibilidades e limitações) para pesquisa a partir de cada vertente teórica.

Estado, território, soberania e fronteira

Como dissemos, para que os estudos das Relações Internacionais surgissem, era necessário haver Estados³. Estes Estados surgiram como organizações sócio-políticas em torno de um dado território, ou seja, de um espaço geográfico delimitado. Historicamente,

² Sobre o construtivismo na teoria das relações internacionais, consultar: ADLER (1999); CHECKEL (1998); ZEHFUSS (2002); HURD (2008), dentre outros. Outras referências serão apresentadas durante o decorrer do presente trabalho.

³ Uma análise interessante sobre os conceitos de “Estado”, “nação” e “Estado-nação” pode ser encontrada em BRESSER PEREIRA (2008). Salientamos que no presente trabalho o conceito utilizado de “Estado” não se confunde com o de “Estado-nação”. Na distinção feita por Bresser Pereira (2008: 03): “A nação é a sociedade que compartilha um destino comum e logra ou tem condições de dotar-se de um estado tendo como



o Estado surgiu e se consolidou na Europa entre os séculos 14 e 19, já se apresentando, no XVII, como modelo de organização política dominante no conjunto das relações socioeconômicas, de tal forma que entre o final do século 15 e o início do 17 começam a se definir os contornos do moderno sistema político internacional (SANTOS JR, 2007: 29)

Diversos teóricos, sobretudo ligados à Ciência Política, se debruçaram sobre a definição de Estado, seu surgimento e sua relevância⁴. Certamente, um dos autores mais importantes e cuja definição de "Estado" é uma das mais utilizadas nos trabalhos acadêmicos é Max Weber. Para o sociólogo alemão, o Estado define-se a partir da presença de quatro elementos principais⁵:

um conjunto diferenciado de instituições e funcionários expressando; 2) centralidade, no sentido de que as relações políticas se irradiam de um centro para cobrir uma; 3) área demarcada territorialmente, sobre a qual ele exerce; 4) um monopólio do estabelecimento de leis autoritariamente obrigatórias, sustentado pelo monopólio dos meios de violência física (MANN 1992: 67)

Segundo esta definição, o Estado é a autoridade mais importante a regular um certo território geográfico a partir da formulação de leis e da fiscalização do cumprimento das mesmas através do monopólio dos meios de coerção física.

Para o sociólogo Michael Mann, os Estados se fortaleceram e se desenvolveram ampliando sua capacidade de penetração logística – infraestrutura. Ao contrário dos modelos de organização política anteriores, o Estado ampliou seu poder de influência sobre

principais objetivos a segurança ou autonomia nacional e o desenvolvimento econômico; já a sociedade civil é a sociedade politicamente organizada que se motiva principalmente pela garantia dos direitos civis e dos direitos sociais. O estado, por sua vez, é o sistema constitucional-legal e a organização que o garante; é a organização ou aparelho formado de políticos e burocratas e militares que tem o poder de legislar e tributar, e a própria ordem jurídica que é fruto dessa atividade."

⁴ Sobre o tema, consultar: TILLY (1996); MANN (1992); WEBER (2009); dentre outros.

⁵ Análises dos aspectos ligados ao conceito de Estado permeiam uma parcela significativa da extensa obra de Weber, por isso reproduzimos a síntese apresentada por Michael Mann (1992) e utilizada em seu trabalho. A definição de Estado em função do monopólio do uso legítimo da força física pode ser encontrada em "A política como vocação" de Max Weber: "(...) temos de dizer que o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território" (WEBER, 1982:53)



seu interior de tal forma que chega a afetar o comportamento de todos que encontram-se sob sua influência. Segundo Mann

(...) o Estado pode avaliar e taxar nossa renda e riqueza na fonte, sem o nosso consentimento ou o de nossos próximos ou parentes (...); ele estoca e pode usar imediatamente uma maciça quantidade de informações sob cada um de nós; pode fazer cumprir a sua vontade no mesmo dia em quase todos os lugares sob seu domínio; sua influência sobre a economia global é enorme; ele até provê diretamente a subsistência da maioria de nós (via os empregos que oferece, as pensões previdenciárias, etc (MANN, 1992: 169)

Dessa forma, através de um aumento nos recursos infra-estruturais foi possível ao Estado ampliar seu poder político. Foi justamente esse poder político ampliado que levou o conceito de “soberania” a ocupar o posto de uma das principais instituições da sociedade moderna.

Segundo Beaulac (2003), embora alguns digam que ele não inventou o conceito, a maioria dos analistas consideram Jean Bodin como o “pai” da soberania devido ao fato de que ele realizou a primeira discussão sistemática sobre a natureza dessa palavra. De acordo com Bodin (1992: 01): “Sovereignty is the absolute and perpetual power of a commonwealth”. Mais adiante, Bodin (1992: 03) confere ainda maior ênfase ao dizer que “Sovereignty, then, is not limited either in power , or in function, or in length of time”.

Ainda segundo Bodin, a soberania é indivisível. É impossível ao príncipe soberano compartilhar seu poder com alguém sem perder seu status de soberano. Vejamos:

It is also by the common opinion of the lawyers manifest, that those royal rights cannot by the sovereign be yielded up, distracted or any otherwise alienated; or by any tract of time be prescribed against ... and if it chance a sovereign prince to communicate them with his subject, he shall make him of his servant, his companion in the empire: in which doing he shall lose his sovereignty, and be no more a sovereign: for that he only is a sovereign, which has none his superior or companion with himself in the same kingdom (BODIN apud BEAULAC, 2003: 12)

Portanto, o poder soberano centra-se, em última instância, na comunidade política. Assim, somente os Estados possuem a prerrogativa legal para agir em suas fronteiras



domésticas, sem a interferência de outras forças, sejam elas internas ou externas. Esse ponto de vista é reforçado por aquela característica que Bodin (1955: 43) considera a mais marcante de um príncipe soberano: a capacidade de fazer leis: “The first attribute of the sovereign prince therefore is the power to make law binding on all his subjects in general and on each in particular”.

Segundo a análise de Nicola Matteucci (1998:1881), temos ainda que

(...) desde o início há consenso constante sobre algumas características formais da soberania: para Bodin ela é 'absoluta', 'perpétua', 'indivisível', 'inalienável', 'imprescritível'. Com estas conotações ele procura, por outro lado, mostrar que a soberania é um poder originário, que não depende de outros

O que mais nos interessa é que historicamente vários Estados foram nascendo quase que concomitantemente, o que pouco a pouco foi transformando o espaço global num sistema em que coexistiam vários Estados soberanos. Inicialmente o movimento ocorre no continente europeu; todavia, esta forma de organização política espalha-se para outros continentes até abarcar a totalidade do globo.

No continente europeu, o primeiro a vivenciar esse processo, o momento histórico que melhor simboliza a transição para um sistema internacional – ou seja, um sistema de Estados soberanos – é a chamada paz de Westphalia.

Fruto do final da Guerra dos 30 anos, a paz de Westphalia – uma série de tratados que se seguiram ao final da guerra – incluiu tratados que reconheciam a autonomia política de muitas entidades que compunham o Sacro Império Romano, promovendo pela primeira vez o princípio da soberania como norteador das relações entre os Estados ⁶.

Alexander Murphy analisa essa transição como gradual, ou seja, antes de Westphalia criaram-se as condições para que tais tratados pudessem ser firmados. Contudo, após posto em prática, este modelo político mostrou-se o mais adequado à realidade social e econômica da época, e prevaleceu sobre os demais. Segundo o autor:

⁶ Uma referência importante sobre o tema é o texto de GROSS (1948), que analisa a importância da Paz de Westphalia enquanto ponto inicial do desenvolvimento do direito internacional moderno.



(...) the trend toward wider acceptance of the sovereign territorial ideal was a product of the emergence of political territories that were meaningful perceptual and functional regions, and the subsequent symbiotic relationship that developed between changing political arrangements and the sovereign territorial ideal. The political geographic importance of the ideal was no less than to crowd out competing conceptions of how power might be organized to the point where sovereign territorial ideal became the only imaginable spatial framework for political life (MURPHY, 1996: 91)

Assim, os tratados da Guerra dos 30 anos não colocaram fim à antiga ordem territorial, mas imputaram a idéia de que a soberania não era apenas uma característica de alguns Estados, e sim um princípio que deveria governar as relações entre Estados. Criaram ainda um ambiente no qual cada autoridade podia consolidar o controle de seus domínios mais facilmente. Como consequência desse novo arranjo:

(...) the states themselves became increasingly significant foci of identity for rulers and subjects alike. Social structures and individual rights became more strongly linked to the state in which they were situated, and the attention of rulers was directed away from their status in relation to quasi-feudal or imperial hierarchies and toward the development of territorial resources and the protection of state boundaries (MURPHY, 1996: 92)

Nessa nova lógica de arranjo territorial, "(...) the boundaries between territories can become increasingly meaningful dividers between social, economic, and cultural systems" (MURPHY, 1996: 90).

Para analisarmos o conceito de fronteira, é preciso recorrer à geografia, ou mais especificamente, à geopolítica, disciplina que tem trabalhado com maior afinco o tema, e que, portanto, tem sido a fonte conceitual para muitos acadêmicos e *policy makers* quando o assunto é fronteira.

O sueco Kjéllen, considerado um dos pais da geopolítica, apresenta ponto de vista organicista a respeito do Estado e das fronteiras. Para o autor, o Estado é como um "organismo vivo" - nasce, tem infância, juventude (e, portanto, cresce), adquire maturidade e o poder; estagna ou expande-se. Kjéllen compara analogamente as fronteiras do Estado à epiderme de um corpo vivo - é ela que recebe e transmite em primeira mão, assim, todas as



manifestações de poder emitidas ou dirigidas ao "cérebro" estatal - destinadas ou vindas do exterior. As fronteiras, deste modo, são constantemente modificadas durante a história ⁷.

Como epiderme, a fronteira corresponderia a uma linha divisória, que separa os ambientes interno e externo. Contudo, alguns autores enxergam a existência de uma *faixa* de fronteira, ou seja, um dado espaço territorial de transição, no qual convivem ainda características físicas, políticas e sociais de ambos os lados.

Nesse ponto, faz-se necessário distinguir entre "fronteira-linha" e "fronteira-faixa" (ou faixa de fronteira). O Gel. Meira Matos, recuperando diversos geógrafos como Ratzel, Kjellen, Sieger, Vallaux e Prescott nos apresenta a seguinte definição:

(...) os limites entre as nacionalidades se caracterizam por uma faixa de transição onde os valores de cada parte, particularmente a língua, raça, religião, ideologia, costumes e comércio, se interpenetram. Realmente, as faixas fronteiriças, quando habitadas, são regiões de endosmose cultural, daí a caracterização sociológica do chamado homem fronteiriço. Esta interpenetração se faz natural e pacificamente quando se trata de Estados amigos e é limitada e mesmo proibida quando se trata de Estados rivais. Mas, se a caracterização jurídica da fronteira é a linha, a sua realidade cultural ou administrativa (instalação de postos de controle, alfândegas, elementos de vigilância ou defesa) é a faixa. Por isso, Ratzel justifica sua tese sobre a realidade da faixa e a subjetividade da linha de fronteira (MEIRA MATTOS, 1990: 34)

No Brasil, a legislação tem utilizado o critério de faixa de fronteira. Miyamoto (1995) apresenta uma evolução do tratamento jurídico que define a extensão da faixa de fronteira, da Constituição de 1891 à Lei n. 6.634/79, que definiu a faixa de fronteira como um território de 150 km a partir da linha limítrofe. Essa definição foi corroborada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, cujo teor foi ratificado pela Constituição Federal de 1988, no parágrafo segundo do artigo 20.

⁷ Não é à toa que Kjellén, na sua obra *O Estado como organismo vivo*, de 1916, conceitua a geopolítica como "o ramo da política que estuda o Estado como organismo geográfico ou como fenômeno de espaço, portanto como país, território e dominiun (...)", (apud BACKHEUSER, 1942: 12). A relevância do tema "fronteiras" para a geopolítica e uma análise histórica do tratamento conferido ao tema pelos principais geopolíticos pode ser encontrada em MIYAMOTO (1995).



Teorias das Relações Internacionais e fronteiras

O pensamento realista

A escola de pensamento que mais influenciou – e que talvez ainda seja a que mais influencie – o campo de estudos das Relações Internacionais é o realismo. Trata-se sem dúvida de um grupo muito vasto de autores⁸, e não é pretensão deste trabalho adentrar nos meandros das diferenças entre eles. Buscar-se-á neste tópico destacar algumas premissas comuns aos autores realistas e, de modo especial, destacar como esse modo de analisar as Relações Internacionais afetou o estudo do tema das fronteiras.

Tal qual a denominação faz pressupor, os teóricos realistas estão preocupados em tratar “as coisas como elas são”. Devido especialmente ao momento histórico de seu surgimento (do entre guerras ao princípio da Guerra Fria) o realismo é marcadamente preocupado com as possibilidades de ocorrência de uma nova guerra. Talvez também por isso, esteja permeado de um ponto de vista pessimista acerca da natureza humana e da História.

Foram os realistas que mais beberam nas fontes dos clássicos. Com heranças de leituras de Tucídides, Maquiavel e Hobbes temos o seguinte cenário: a natureza humana é marcada pelo medo, pelo prestígio e pela ambição. O maior dos medos é o de deixar de existir, e por isso a busca pela sobrevivência permeia a vida dos Estados tal qual ocorria com os homens no “estado de natureza”. Para que isso não ocorra, é preciso buscar o prestígio, trazido na maior parte dos casos pelo poder, o que gera a ambição da busca por esse poder.

Se essa é a natureza e todos os atores raciocinam semelhantemente, na ausência de um poder acima do poder soberano Estatal, temos um “estado de natureza” hobbesiano no sistema internacional, ou seja, uma situação de anarquia. Como a interpretação de “anarquia” utilizada deriva da obra de Thomas Hobbes⁹, há um sentido implícito ao conceito – a saber, de que no “estado de natureza” no qual os Estados se encontram, a

⁸ Como autores da escola realista, podemos citar Raymond Aron, Hans Morgenthau, Hedley Bull, Alexander Wendt, Robert Gilpin, John Mearsheimer, dentre muitos outros.

⁹ HOBBS (1974)



guerra é uma possibilidade sempre presente. “Among states, the state of nature is a state of war” (WALTZ, 1979: 102)

Para os realistas, o Estado é o ator central das Relações Internacionais, como vimos. Nessa linha de pensamento, teria duas funções primordiais: uma de âmbito interno (garantir a paz dentro de suas fronteiras) e uma de âmbito externo (garantir a segurança frente a possíveis ameaças externas – ou seja, garantir sua sobrevivência).

Outra característica marcante dos atores (Estados) para os realistas é sua racionalidade; ou seja, os atores calculam de modo preciso os custos e benefícios de cada uma de suas ações. Essas ações, como vimos, voltam-se sempre em última instância para a busca do poder, como fim em si mesmo ou como meio para atingir outros fins.

Nessa linha de pensamento, o conceito de soberania sofre algumas variações, entre os autores e também frente ao modelo proposto por Bodin. É ilustrativo apresentar o a análise do conceito de soberania para alguns autores “clássicos” da escola realista. Iniciemos com Hans Morgenthau:

A soberania pressupõe a suprema autoridade legal de uma nação para aprovar leis e fazê-las cumprir dentro de um determinado território e, como consequência, a independência em relação à autoridade de qualquer outra nação e igualdade com a mesma nos termos do direito internacional (MORGENTHAU, 2003: 578)

Ainda para Morgenthau, um Estado pode perder sua soberania (ou seja, ela pode ser finita) em duas condições específicas, quais sejam: a) quando o Estado assume obrigações legais que acabam por transferir o poder supremo de legislar e fazer as leis; e b) quando perde sua “impenetrabilidade”, seja pela invasão de seu território ou pela tomada de controle do governo por um outro Estado¹⁰.

Já Edward Carr insere a análise da soberania dentro de uma lógica mais ampla. Na interpretação de Cardoso (2008: 11-12), para Carr, toda política no sistema internacional é uma política de poder: “(...) é possível inferir que a soberania, segundo Carr, é um poder derivado – e não um poder originário – e depende da disputa de poder compreendida

¹⁰ CARDOSO, 2008: 17-18



como força militar e econômica". Justamente por ser um poder derivado, Cardoso (2008: 14) identifica que para Carr "Os Estados poderosos são soberanos para pactuar, cumprir e denunciar tratados, enquanto os Estados fracos não dispõem de soberania". Nota-se mais uma vez a possibilidade de interrupção (ou mesmo inexistência) da soberania.

Para Kenneth Waltz (1979), um dos principais expoentes do neorealismo, a soberania não pode ser confundida com a habilidade dos Estados de fazerem o que querem. Há também na análise de Waltz o elemento da política de poder, assim como em Carr. Para Waltz (1979: 95), tratar os Estados como os atores do sistema internacional significa dizer que são unidades políticas autônomas, ou seja, que são soberanos. Essa soberania, contudo, é relativizada de acordo com as pressões às quais o Estado em questão está submetido e também em relação às capacidades (poder) de que dispõe para lidar com essas pressões. Vejamos:

To say that a state is sovereign means that it decides for itself how it will cope with its internal and external problems, including whether or not to seek assistance from others and in doing so to limit its freedom by making commitments to them. (...) It is no more contradictory to say that sovereign states are always constrained and often tightly so than is to say that free individuals often make decisions under the heavy pressure of events (WALTZ, 1979: 96)

Por fim, quando Waltz analisa as diferenças entre a violência dentro e fora das fronteiras do Estado, conclui que o Estado não tem o monopólio do uso da força internamente, mas sim o monopólio do uso legítimo da força. E é justamente a forma como reage ao uso da força por outrem dentro ou fora de suas fronteiras que diferencia o nacional do internacional: "The difference between national and international politics lies not in the use of force, but in the different modes of organization to do something about it" (WALTZ, 1979: 103)

Em suma, para os realistas a soberania pode não ser 'absoluta' ou ainda 'perpétua'. Trata-se não mais de um poder originário, mas está inscrito em uma série de relações de poder dentro do sistema internacional. Nesse sentido, haveria uma "hierarquia" de soberania entre os diversos Estados.



Ora, dentro desse contexto é possível a um Estado “perder” sua soberania, como vimos em Morgenthau. Uma das maneiras para que isso ocorra é a invasão territorial, de modo a inculcar ali outra autoridade que não o Estado. A esse respeito, Raymond Aron (2002: 254) disse que: “A violação da linha que separa o território das unidades políticas é um *casus belli* por excelência e prova de agressão”.

Esse tipo de acontecimento é muito mais provável de ocorrer na região fronteira do que na capital do país. As fronteiras muitas vezes são constituídas por obstáculos naturais, regiões onde a vigilância em geral é menor, dada a dificuldade de transpassar esses obstáculos. Em geral, quando se chega de um país a outro diretamente pela capital a fiscalização é bastante mais intensa. Isso é especialmente verdade num país com fronteiras vastas e vocação litorânea como o Brasil. Mais adiante trataremos das consequências desse cenário no tratamento às fronteiras brasileiras.

Morgenthau analisa a influência da geografia na ameaça à segurança dos Estados e confirma essa linha de raciocínio. Quando analisa o caso da Rússia, o autor afirma:

Não existe, portanto, qualquer obstáculo natural a uma invasão pela fronteira ocidental da Rússia (...) Assim, desde o século XIV até os dias de hoje, a Rússia Branca e o setor mais ocidental da Rússia propriamente dita têm sido o cenário de contínuos ataques e contra-ataques e um campo de batalha em que têm se encontrado a Rússia e seus vizinhos ocidentais. A ausência de uma fronteira natural, isto é, de uma fronteira predeterminada por fatores geográficos, como a italiana ou a espanhola, tem constituído uma fonte permanente de conflito entre a Rússia e o Ocidente (MORGENTHAU, 2003: 219).

Hedley Bull (2002: 214), em sua análise das guerras, remonta à possibilidade ganhos territoriais por parte do vencedor, chegando em última instância à anexação do outro Estado (ou seja, a “morte” do Estado perdedor). Vejamos: “É a guerra e a ameaça da guerra que ajudam a determinar a sobrevivência ou eliminação de certos Estados, seu crescimento ou declínio, se as suas fronteiras mudam, se seus povos têm este ou aquele governo (...)”

Por ora, o mais importante é salientar que as fronteiras, para os realistas, estão entre os principais pontos de entrada de pessoas e bens indesejáveis e que constituiriam assim um ponto nevrálgico para manutenção da soberania do Estado. Nesse raciocínio, a



vigilância dessas regiões é a política mais adequada, uma vez que perder a soberania significa perder poder e, no limite, deixar de existir enquanto unidade autônoma.

No realismo, os Estados são atores unitários e racionais. No modelo "*billiard ball*", os realistas tratam o Estado como uma "caixa-preta". Não é necessário para o analista descobrir como são formuladas as políticas de atuação internacional, pois é possível deduzi-las a partir da estrutura do sistema e das características intrínsecas ao Estado, que tem seus interesses já determinados, como vimos.

Exatamente por isso, o papel que cabe às fronteiras na realista também é derivado dessa perspectiva estadocêntrica; ou seja, as fronteiras são relevantes na medida em que representam uma região delicada para o Estado, apenas. O realismo é assim incapaz de levar em conta a importância regional das fronteiras, não analisando os fatos que ali ocorrem como frutos de uma lógica específica de uma região diferenciada das demais. Em nenhuma hipótese, para os realistas, uma condição específica regional poderia levar, por exemplo, à adoção de uma política para as fronteiras que contrariasse o "interesse nacional" – este definido sempre em termos de poder.

Portanto, a visão monolítica do realismo acerca do Estado conduziu a região de fronteira a uma importância secundária em sua agenda de pesquisa. Mais do que isso, reduziu a importância dessa região ao aspecto da defesa da soberania e, assim, a um tratamento eminentemente marcado pelas políticas de segurança.

O pensamento liberal

Antes da emergência do realismo, o liberalismo foi a primeira corrente de pensamento a ganhar força. Tal qual o realismo, o liberalismo baseou sua visão de mundo em autores clássicos; contudo, de outra vertente, tais como Immanuel Kant e Hugo Grotius.

Para os liberais, todos os seres humanos, pelo simples fato de terem nascido são possuidores de certos direitos naturais que devem ser respeitados (à vida, à liberdade, à propriedade, por exemplo). Assim, a preocupação fundamental destes teóricos reside em



assegurar uma ordem social que garanta o pleno exercício desses direitos naturais. O universalismo seria o meio pelo qual essa ordem seria alcançada.

A ideia liberal de criar uma comunidade de Estados na qual se discutiriam os problemas internacionais e se submeteriam alguns assuntos, como as declarações de guerra, à opinião pública, foi posta em prática com a criação da Liga das Nações, após o final da Primeira Guerra Mundial. O cenário belicoso persistiu após o final da I Guerra Mundial, e por uma série de razões¹¹, a Liga das Nações não obteve o sucesso almejado, e o realismo ganhou em poder de explicação, passando a ocupar o posto de teoria mais utilizada.

Foi somente a partir dos anos 70 que o pensamento liberal voltou a ganhar força. Desta feita, contudo, não mais tão marcado pelo idealismo do começo do século, mais preocupado com o “dever ser”, ou seja, buscava propor uma reorganização do sistema internacional de acordo com seus valores. O ideal liberal volta como uma revisão daquele pensamento do início do século: o neoliberalismo.

Deram forças a essa nova vertente as mudanças ocorridas durante a Guerra Fria, mas que se tornaram mais visíveis após os anos 70 e, sobretudo, a partir do fim da União Soviética e da derrocada dos sistemas políticos socialistas.

As novas tecnologias de informação e comunicação conferiram a base material que permitiu um incremento significativo no fluxo de bens, pessoas, culturas, informações e capitais. Concomitantemente, o ganho de importância de outros atores para além do Estado, que começaram a atuar para além das fronteiras nacionais – ONGs e empresas transnacionais são o maior exemplo. Esse fenômeno ficou conhecido como globalização.

Essa nova realidade material colocou questionamentos importantes à teoria realista. O papel do Estado tornou-se um dos principais pontos de discussão, diante de um mundo no qual as novas conexões globais não obedeciam, *a priori*, à lógica restritiva das fronteiras nacionais.

Dois dos principais expoentes dessa vertente teórica são Joseph Nye e Robert Keohane. Sua obra *Power and Interdependence*, de 1977 é certamente um marco na

¹¹ Consultar MIYAMOTO (2004).



consolidação do neoliberalismo. No livro, os autores analisam o fenômeno da interdependência como uma relação entre dois ou mais países na qual as decisões tomadas em cada país implica efeitos em outros países. Assim, a interdependência diz que vários atores podem ser atingidos, em grau maior ou menor, por acontecimentos ocorridos longe de seus domínios e por decisões tomadas por outros governos.

"Interdependence, most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries. These effects often result from international transactions - flows of money, goods, people and messages across international boundaries" (KEOHANE; NYE, 2001: 07)

Importante salientar que os autores não desconsideram a dimensão do poder na política mundial. Para eles, a interdependência pode ser uma fonte de conflito e também ser utilizada como instrumento de poder, como vemos explicitamente na passagem "We do not limit the term interdependence to situations of mutual benefit" (KEOHANE; NYE, 2001: 09).

No mundo interdependente, a união de forças para aumentar poder e competir em escala global também passa a ser um fenômeno recorrente. O estabelecimento de regimes internacionais¹² e de blocos econômicos é decorrente dessas novas necessidades. Países menores buscariam parcerias para aumentar seu poder e se prevenir frente às implicações da interdependência.

Desse modo, para os neoliberais, uma política de poder na era da interdependência passa pela integração. Seja pelo pertencimento a blocos econômicos ou a regimes transnacionais, a cooperação pode ser uma maneira de angariar maior poder de barganha no sistema internacional¹³.

Krasner (2001: 230) analisa como esses movimentos afetam o conceito de soberania. Segundo ele:

¹² Sobre regimes internacionais, consultar KRASNER (1981, 1982); YOUNG (1982); KEOHANE (2005), dentre outros.

¹³ Uma análise interessante nessa linha pode ser encontrada em MARIANO (1995)



The contemporary international system has its own rules and actors. Sovereign states are the building blocks, the basic actors, for the modern state system. Sovereign states are territorial units with juridical independence; they are not formally subject to some external authority. Sovereign states have also de facto autonomy. Although the power and preferences of foreign actors will limit the feasible options for any state, sovereign states are not constrained because external actors have penetrated or controlled their domestic authority structures

O autor reconhece que a globalização tem imposto desafios à soberania dos Estados. Contudo, sua análise diz que é muito cedo para falar no fim do sistema de Estados soberanos. Define assim, o que chama de “soberania da interdependência”: “Interdependence sovereignty refers to the ability of states to control movement across their borders” (KRASNER, 2001: 02).

Isso ocorre porque, em seu ponto de vista:

The ability of states to effectively regulate their borders and to exclude external sources of authority could never be taken for granted. Historically some large and powerful states, most obviously the United States, have been very successful at maintaining all elements of sovereignty. Smaller and weaker states have had a harder time” (KRASNE, 2001: 02)

Assim, os movimentos oriundos com a globalização já eram existentes. O que de fato alterou-se foi a velocidade e intensidade com que se dão agora. Apesar disso, o autor não enxerga a possibilidade de alterações radicais no sistema de Estados soberanos, ao menos no curto prazo. Ao invés disso, alenta a possibilidade de existência mútua de outros arranjos para além da soberania estatal, como é o caso da União Europeia, por exemplo.

Exatamente por identificar a soberania como um arranjo fraco – vez que não elimina estratégias alternativas, mas convive com elas – o autor conclui que os detentores de poder no sistema internacional não têm incentivos para estabelecer um novo arranjo de regras do jogo.

É possível notar, portanto, algumas características do pensamento neoliberal em relação à soberania e às fronteiras. Em primeiro lugar, sobressai a utilização dos mesmos conceitos-chave das Relações Internacionais (Estado, território, soberania, sistema



internacional e anarquia) dos realistas. Excetuando-se o caso da “soberania”, os pressupostos conceituais são basicamente os mesmos. Isso não quer dizer que o Estado funcione com as mesmas características que são descritas pelos realistas; mas o conceito de Estado é o mesmo, basicamente aquele weberiano – unidade política territorial com monopólio legítimo da violência.

O diferencial é que, para os realistas e neorealistas o Estado tem um dado objetivo e para alcançá-lo atua de uma determinada maneira. Para os liberais e neoliberais, tanto o objetivo quanto o modo de atuação são diferentes. O olhar é outro, e por isso as conclusões são distintas; todavia as peças são muito semelhantes. A diferença mais significativa reside no conceito de sistema internacional (os neoliberais admitem outras unidades além do Estado).

Mesmo o conceito de soberania que Krasner “flexibiliza” e apresenta como “soberania da interdependência” é sobremaneira similar ao realista. Relaciona-se com a capacidade (ou poder) que um dado Estado detém de exercer sua vontade frente aos fluxos externos (para os realistas, como vimos em Waltz, é frente aos outros Estados).

Dessa forma, apesar do exemplo de Krasner, não é raro encontrar em alguns autores neoliberais falas como “fim do Estado”; ou ainda “erosão da soberania Estatal” ou “ameaças à soberania”. Isso ocorre porque não ressignificam os conceitos, mas buscam colocá-los frente à nova realidade que enxergam.

Não obstante as semelhanças no trato conceitual, a implicação desses desenvolvimentos teóricos para as fronteiras é diferente da realista. Para os neoliberais a globalização – que é um fenômeno inexorável – cria redes globais que não respeitam as fronteiras nacionais, e organizam-se por todo o globo com auxílio das tecnologias de comunicação¹⁴. Essas redes são tanto de atividades lícitas (comércio, finanças) quanto de atividades ilícitas (tráfico de drogas, armas, pessoas, imigração ilegal).

Caberia aos Estados, assim, controlar as fronteiras de modo a filtrar os fluxos, facilitando a entrada daqueles tidos como interessantes ao Estado e cercear as redes de ilícitos; algo como o que Peter Andreas (2003: 107) chamou de “smart borders”. Esse

¹⁴ Vide, por exemplo, CASTELLS (1999, 2003, 2009) ou ainda HELD; MCGREW (2007).



funcionamento da fronteira, ora como barreira e ora como corredor de entrada tem sido difícil de ser obtido mesmo para os países mais desenvolvidos.

De acordo com esse raciocínio, podemos deduzir que para os neoliberais as fronteiras podem ter um papel importante para o desenvolvimento do Estado. Destacamos que não foi possível encontrar literatura específica a esse respeito, devido ao fato de que mesmo os neoliberais utilizam basicamente o conceito de Estado quando vão tratar da cooperação internacional, não existindo uma abordagem específica sobre a *região de fronteira*. Há autores que falam em redes, como vimos, mas para esses autores tampouco existe uma preocupação específica com essa região.

Portanto, assim como no realismo, as questões relativas às regiões de fronteira têm importância secundária na agenda de pesquisa. Apesar de podermos inferir que o papel dessa região é outro para os teóricos neoliberais, são poucas as referências específicas ao tema. Na análise dos processos de integração regional, por exemplo, onde muitas vezes são utilizados modelos da teoria dos jogos para explicar a existência da cooperação, a racionalidade dos atores é sempre pensada do ponto do seu próprio ponto de vista – dos Estados nacionais.

A concepção de Estado como “caixa-preta” persiste na maior parte dos estudos, alterando-se apenas os fins que busca atingir e os meios a partir dos quais buscam esses fins. Há alguns avanços no tratamento de regiões, em especial nos estudos sobre fundos compensatórios para regiões menos desenvolvidas que surgem em blocos de integração regional¹⁵, abrindo a possibilidade de que questões regionais levem a políticas nacionais; entretanto estudos sistemáticos sobre as regiões de fronteira ainda são escassos.

O construtivismo

A análise do tema pela ótica construtivista implica também a adoção de uma metodologia particular. Neste quesito, vale retomar a definição geral que Emanuel Adler

¹⁵ A esse respeito, consultar, dentre outros: HOOGHE;MARKS(1996); HARVEY (2006); SALOMÓN (2008); TESSARI (2009); dentre outros.



(1999: 205) faz do grande grupo de teóricos e pontos de vista conhecidos como construtivismo:

Construtivismo é a perspectiva segundo a qual o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material

Essa definição carrega em si o cerne da principal característica dessa corrente, que se pretende uma “terceira via” entre o “racionalismo materialista” (especialmente realistas, neorealistas e institucionalistas liberais, como vimos) e o “interpretativismo” (como os pós-modernos, teoria crítica, feministas¹⁶). A base da distinção entre estes dois grupos reside no papel que têm as ideias na conformação dos atores e na explicação dos fenômenos das Relações Internacionais.

Para os adeptos do primeiro grupo as Relações Internacionais seriam “(...) simples respostas comportamentais às forças da física que atuam em objetos materiais a partir do exterior” (ADLER, 1999:204). Para estes, grosso modo, existe um mundo físico concreto e real lá fora, e o papel do cientista é descobrir as regras que regem esse mundo. Descobertas estas regras, pode-se prever o comportamento dos atores.

Já os “interpretativistas” discordam da existência desse “mundo real” concreto. Para eles, o que efetivamente existe são as diversas interpretações que formamos dele. E estas interpretações são sempre subjetivas, de modo que não existiria “a verdade” acerca do mundo social real¹⁷. A “terceira via” proposta pelo construtivismo posiciona-se da seguinte maneira com respeito a essa questão:

Embora [os construtivistas] aceitem a noção de que há um mundo real, acreditam no entanto que ele não é inteiramente determinado pela realidade física e é socialmente emergente. Mais importante, acreditam que as identidades, os interesses e o comportamento dos agentes políticos são

¹⁶ Robert Cox, Andrew Linklater, Richard Ashley, Rob Walker, Christine Sylvester e Ann Tickner são alguns dos teóricos de maior destaque nessa linha.

¹⁷ O debate epistemológico/ontológico nas relações internacionais é deveras extenso, e não é nossa pretensão neste momento adentrar a fundo nele. Inúmeras publicações e textos exploram a questão, dentre as quais citamos: ADLER (1999); CHECKEL (1998); WENDT (1999), dentre outros possíveis.



socialmente construídos por significados, interpretações e pressupostos coletivos sobre o mundo(ADLER, 1999: 208-209)

Como dissemos, a escola "construtivista" abrange diversos pontos de vista, havendo subdivisões dentro deste grupo. Segundo definição de Adler (1999), o presente trabalho apresenta eminentemente o grupo "modernista estadocêntrico", capitaneado por Alexander Wendt. Para estes autores, uma vez evitado o extremismo ontológico, não há razão para se excluir o uso de métodos padronizados ao lado de métodos interpretativos.

Acerca da centralidade do Estado, Wendt (1992: 424) nos diz:

The significance of states relative to multinational corporations, new social movements, transnational and intergovernmental organizations is clearly declining, and 'postmodern' forms of world politics merit more research attention than they have received. But I also believe, with realists, that in the medium run, sovereign states will remain the dominant political actors in the international system. Any transitions to new structures of global political authority and identity – to 'postinternational' politics – will be mediated by and path-dependent on the particular institutional resolution of the tension between unity and diversity, or particularism and universality, that is the sovereign state

Wendt estabelece assim pontes entre as teorias racionalistas e interpretativistas. Sem deixar de lado o papel preponderante do Estado nas relações internacionais é capaz de incorporar o papel das idéias, discursos e entendimentos coletivos, que compõem também a estrutura material, conforme vemos no trecho: "In sum, social structures are real and objective, not 'just talk'. (...) Ideas always matter, since power and interest do not have effects apart from the shared knowledge that constitutes them as such" (WENDT, 1995: 74).

Isso posto, vale a pena tecer algumas considerações sobre como alguns construtivistas trabalham os conceitos-chave das Relações Internacionais e qual a implicação desse posicionamento para o pensamento sobre as fronteiras.

Inicialmente, é importante salientar que para a maior parte dos construtivistas não existem conceitos estáticos. Para Thomas Biersteker (2002: 158): "The concepts of state, sovereignty and territory are each socially constructed. They are defined, and redefined, by



the rules, actions and practices of different agents, including in the case of the states, by themselves”.

Em sua análise, Biersteker (2002) faz um apanhado histórico das mudanças pelas quais o “Estado” passou, sem que seu conceito tenha sido alterado significativamente. Argumenta que há uma grande diferença do Estado imperial do início do século XX para os Estados do final do século, como os “Estados globalizados”, os “Estados falidos” e “super Estado” (caso da União Européia). Algo semelhante ocorre com o conceito de soberania.

Traditionally, sovereignty has been characterized as a basic rule of coexistence within the states system, a concept that transcends both ideological differences and the rise and fall of major powers, and it is frequently invoked as an institution that must be both protected and defended. Sovereignty provides the basis in international laws for claims for state actions, and its violation is routinely invoked as a justification for the use of force in International Relations. Sovereignty, therefore, is an inherently social concept. State's claims to sovereignty construct a social environment in which they can interact as an international society of states, while at the same time the mutual recognition of claims to sovereignty is an important element in the construction of states themselves (BIERSTEKER & WEBER, 1996: 1-2).

Ainda para Biersteker (2002: 162):

In constructivists terms, the practices of the states serve to define the operational meaning of sovereignty, and these practices are by no means consistent. States are hypocritical and have always intervened in each other affairs. The westphalian ideal of sovereign non-intervention has always been just that: an ideal.

Dessa forma, Estado e soberania passaram por alterações significativas durante o século XX. Contudo, apesar dessas mudanças, os conceitos de Estado e soberania – mutuamente constitutivos – não refletiram essas mudanças quando abordados pelo *mainstream*.

Weber e Biersteker ressaltam que conceitos não são perpétuos. Contudo, nem por isso deixam a análise de lado. Para os autores, Estado e soberania podem ser assim definidos:



As a starting point, therefore, we provisionally define the 'territorial state' as a geographically-contained structure whose agents claim ultimate political authority within their domain. We consider 'sovereignty' as a political entity's externally recognized right to exercise final authority over its affairs (BIERSTEKER & WEBER, 1996: 2).

As definições de Estado e soberania são assim mutuamente dependentes. Um Estado é o ente político que reivindica a autoridade no seu território. Isso, no entanto, não basta. É preciso ainda que os demais atores o reconheçam enquanto ator no sistema internacional. O mútuo reconhecimento auxilia na definição de Estado soberano e também na definição do sistema internacional. Deste modo, na análise construtivista, temos que o Estado continua como ator e o sistema internacional como estrutura. Entretanto, ambos influenciam-se concomitantemente, e dessa relação ator-estrutura é que resultam tanto os atores quanto a estrutura. Esse raciocínio fica evidente no trecho:

We agree with other scholars interested in sovereignty, that territory, population and authority – in addition to recognition – are important aspects of state sovereignty. Unlike most scholars, however, we contend that each of these components of state sovereignty is also socially constructed, as is the modern state system. The modern state system is not based on some timeless principle of sovereignty, but on the production of a normative conception that links authority, territory, population (society, nation) and recognition in a unique way and in a particular space (the state) (BIERSTEKER & WEBER, 1996: 3).

Wendt (1992: 412-413) faz questão de reafirmar que as práticas entre os Estados geram o sistema que posteriormente os afeta. É somente a partir das práticas de reconhecimento mútuo de identidade que se forma o sistema internacional:

(...) it is only in virtue of mutual recognition that states have 'territorial property rights'. This recognition functions as a form of 'social closure' that disempowers nonstate actors and empowers and helps stabilize interaction among states. (...) If states stopped acting on these norms, their identity as 'sovereigns' (if not necessarily as 'states') would disappear. The sovereign state is an ongoing accomplishment of practice, not a once-and-for-all creation of norms that somehow exist apart from practice.



Da mesma maneira, as alterações nas fronteiras não são – nem foram – novidades. Porém, assim como as formas de Estado e soberania, a saliência do território e mesmo o significado de “fronteira” que separa esses territórios não são fixos nem constantes no tempo e espaço.

Entre o final do século XIX e início do século XX havia uma certa obsessão com a posse física e o controle do território, bem como suposições sobre os benefícios derivados desse controle¹⁸. Essas idéias começaram a refletir-se no mundo material, em especial a partir do momento em que tanto a Convenção da Liga das Nações quanto a Carta das Nações Unidas reafirmaram o princípio da não-intervenção. Os fluxos de pessoas, mais fáceis no século XIX, dificultaram-se com as barreiras de entrada colocadas pelos Estados. Essa concepção sobre território foi-se alterando somente a partir do advento da era nuclear, a partir da qual os Estados começaram a reconhecer sua vulnerabilidade estratégica.

By the end of the 20th century, both the salience of physical territory and the significance of borders appeared to be on the decrease in most issue areas, with the only major exception involving the movement of people. There has been ‘a subtle shift away from the state as the spatial unity within which problems are assumed to be most appropriately confronted’ and a belief that growing challenges to the state ‘will direct attention to the nature and meaning of the changing spatial organization of politics’. Control of networks – of finance, of information, of raw material flows, of cyberspace – is increasingly more important than control of physical, territorial space (BIERSTEKER, 2002: 165)

Essas mudanças na importância do território e no significado das fronteiras teve implicações importantes nas Relações Internacionais. Apesar de haver ainda conflitos por locais específicos, não se crê mais em alcançar a hegemonia por aquisição territorial, o que cessou uma das maiores fontes de conflito entre as grandes potências. As implicações disso para as regiões fronteiriças não são difíceis de se imaginar:

At the same time, the use of the border to protect and insulate a population from external influences has been replaced with the

¹⁸ O organicismo de Ratzel e os trabalhos de Mackinder e Mahan contribuíam fortemente para o predomínio desse ponto de vista.



believe that in many arenas, great openness, rather than closure, may be the most effective way to advance the interests of a population
(BIERSTEKER, 2002: 166)

Friedrich Kratochwil (1986) realizou uma análise importante sobre as alterações históricas no papel das fronteiras. Segundo o autor, essa análise auxilia no entendimento da natureza e padrões de interação entre os sistemas doméstico e internacional.

Para ele, as fronteiras exercem o papel de mediar trocas. São o ponto de contato e de separação entre o sistema social e seu meio ambiente. Nesse contexto, podem ocorrer dois tipos de troca, basicamente: sistema-meio ambiente (ou Estado-sistema internacional) e sistema-sistema (ou Estado-Estado):

Only exclusive sovereignty make defense and internal administration the primary and increasingly exclusive task of the central authorities. This development illustrates the complexity of the concept of sovereignty. It denotes internal hierarchy as well as external equality. The similarities and differences between boundaries in a state system and those developing in the frontier zones of empires are striking; they show the usefulness of separating center-periphery relations from those of inter-system interactions and system-environment exchanges (KRATOCHWIL, 1986: 35)

O autor destaca ainda uma variedade de tendências contraditórias que podem ser encontradas na vida internacional presente. Em primeiro lugar, o reconhecimento universal da soberania territorial como princípio diferenciador na arena internacional. Em segundo lugar, a erosão das fronteiras pela crescente interdependência da vida econômica moderna. Por fim, resultados dos diferentes poderes entre as nações e tensões entre sistemas políticos limitados e trocas ilimitadas (econômicas, ideológicas, etc.).

Assim, embora o sistema esteja baseado na soberania territorial, novas concepções modificando esse exclusivo regime evoluíram e têm alterado o gerenciamento do sistema internacional. Destacam, nesse ponto, os regimes funcionais. Segundo o autor, esperava-se que os regimes não apenas diminuíssem a importância das fronteiras nacionais, mas que pudessem, pela expansão das redes cooperativas, levar à paz em algumas partes. Contudo, dificuldades persistem.



Portanto, os construtivistas buscam analisar a construção social dos conceitos teóricos. Para eles, essa construção é fruto das práticas e da interação entre os atores, como vimos. Por isso mesmo, não são necessariamente estáveis. A partir de alterações no mundo material ou da influência das ideias, as práticas podem ser alteradas e então, novos conceitos devem ser definidos para que as análises possam ser aprimoradas.

No caso das fronteiras, os construtivistas também demonstraram interesse relativamente pequeno no tema, sendo poucos os estudos que tocam no tema. No entanto, a flexibilidade proporcionada pelo construtivismo permite ampliar o horizonte de visão e analisar os fenômenos relativos às fronteiras conectando-os aos mais diversos aspectos.

É possível analisarmos a influência do mundo material e do “interesse nacional”; a importância daquela região na concepção de uma política pública nacional; a influência das ideias nessa região e, quiçá, no Estado – fazendo com que surja, então, uma nova política pública para aqueles locais; enfim, as possibilidades são amplas. O construtivismo permite, assim, maior poder de análise para um tema relevante, mas ainda pouco explorado pelas Relações Internacionais.

Teorias das Relações Internacionais e fronteiras – Algumas Considerações

Conforme exposto, o tema “fronteiras” tem sido pouco explorado pelos teóricos das Relações Internacionais. Seu conceito foi bastante mais estudado pela geografia e pela geopolítica, que acabou influenciando sobremaneira estudos em outras áreas do conhecimento.

É possível, todavia, estudar a região de fronteira a partir da ótica das Relações Internacionais. O conceito de fronteira é derivado de outros conceitos-chave da disciplina, como Estado, território, soberania, sistema internacional e anarquia – todos estes temas fundamentais na agenda de pesquisa da academia.

Se há uma relação tão próxima entre os conceitos mais pesquisados e o conceito de fronteira, por que motivo então o tema encontra-se relegado a um plano eminentemente secundário nessa mesma agenda de pesquisa? A resposta oferecida por este trabalho passa



pelas características intrínsecas das teorias mais utilizadas nas relações internacionais – o realismo/neorealismo e o liberalismo/neoliberalismo.

Como vimos, o primeiro grupo de teóricos tem no Estado um ente unitário, e não se preocupa com o que ocorre internamente a ele. Além disso, pelos seus pressupostos teóricos, as escolhas desses entes já estão dadas – e também os meios pelos quais agem. Assim, as fronteiras não possuiriam nenhuma especificidade merecedora de atenção analítica especial; apenas se inseririam na lógica geral de funcionamento do Estado dentro do sistema internacional. Como os conceitos dos realistas não apresentam grandes variações, é difícil imaginar uma abertura para a inclusão do tema em sua pauta de pesquisas.

Já o segundo grupo, dos liberais/neoliberais, é um pouco mais flexível. Legitimam outras entidades como atores do sistema internacional, mas mantém uma lógica de análise centrada no “interesse nacional” dos Estados, ainda quando este interesse se refira às políticas internacionais com finalidade de beneficiar determinadas regiões. Esse grupo de teóricos capta a importância dos fluxos e a porosidade das fronteiras, mas pecam na análise ao focalizar eminentemente o Estado. Por isso, quase sempre o que encontramos é “o Estado perde soberania”; ou “o Estado perde poder”; ou ainda “o Estado precisa controlar os fluxos”.

Há alguns autores que analisam a globalização com foco nas cidades, que formariam uma rede global de cooperação. Existem também grupos que pesquisam a chamada “cooperação subnacional”, ou seja, a atuação internacional de entes subnacionais, como estados, províncias e municípios¹⁹. Esses estudos destacam aspectos muito relevantes dos movimentos em curso atualmente; no entanto, são relativamente poucos aqueles que os relacionam às políticas nacionais, interpretando-os mais como uma forma individual de “fuga” de uma cooperação oficial nacional lenta em busca de resultados mais rápidos.

De fato, o neoliberalismo abre brechas importantes para um estudo focalizado nas regiões fronteiriças e, embora não seja possível identificar muitos trabalhos nessa linha,

¹⁹ A esse respeito, consultar, dentre outros: SASSEN (1998; 2006); MARIANO; TESSARI (2006); MARIANO; MARIANO (2005); BORJA; CASTELLS (1996).



algumas correntes parecem caminhar nessa direção. Porém, dois aspectos levam a minimização do poder explicativo desta teoria. O primeiro deles é a imutabilidade dos conceitos – como dissemos, em grande parte ainda persistem os conceitos de Estado, soberania e anarquia da mesma forma que para os realistas, o que confere certa limitação à análise.

O segundo aspecto é eminentemente metodológico: o neoliberalismo, tal qual o realismo, desconsidera a influência das ideias na formação de identidades dos atores. Assim, as motivações e meios são presumidos a partir de certas concepções sobre “a natureza humana”. São apenas os desenvolvimentos materiais que influenciam o comportamento dos atores e conformam a estrutura.

Os construtivistas, por sua vez, ao utilizar nas análises tanto dos elementos materiais quanto das ideias ampliam o escopo de análise. Na busca de analisar a co-construção dos fenômenos sociais, os construtivistas não mantêm conceitos estáticos; ao contrário, buscam em cada momento histórico as singularidades dos diversos fenômenos, de modo a captar de modo mais claro quais as forças e como elas agem em determinados contextos.

A análise das fronteiras nas Relações Internacionais foi, assim, prejudicada pelo ponto de vista das teorias do *mainstream*, que mantêm conceitos estáticos que em muitos casos não apenas encontram-se defasados do ponto de vista da realidade social como também não são facilitadores na análise das fronteiras.

Portanto, a aplicação do ponto de vista construtivista pode ser um importante instrumento para que o tema das fronteiras possa ser de fato incorporado nas análises das Relações Internacionais, abarcando o tema em suas nuances específicas, incorporando assim à disciplina um campo de estudos ainda pouco explorado, mas que tem muito a oferecer.



Referências Bibliográficas

- ADLER, Emanuel. 1999. ***O construtivismo no estudo das relações internacionais***. In: Revista Lua Nova, nº47.
- ANDREAS, Peter. 2003. **Redrawing the line: borders and security in the twenty-first century**: In: International Security, vol. 28, n. 2.
- ARON, Raymond. 2002. **Paz e guerra entre as nações**: Brasília, Ed. UnB.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. 1985. **Achieving Cooperation Under Anarchy**: In: World Politics, vol 38, n. 1, p. 226-254. Cambridge, Cambridge University Press.
- BACKHEUSER. 1942. **Geopolítica e geografia política**: In: Revista Brasileira de Geografia. São Paulo, n. 1, vol. 4.
- BEAULAC, Stephane. 2003. **The Social Power of Bodin's 'Sovereignty' and International Law**: University of Montreal - Faculty of Law - Melbourne Journal of International Law, Vol. 4, No. 1, 2003
- BIERSTEKER, Thomas J. 2002. **State, sovereignty and territory**: In: RISSE, SIMMONS & CARLSNAES. Handbook of international relations. London, SAGE Publications.
- BIERSTEKER, Thomas J & WEBER, Cynthia. 1996. **The social construction of state sovereignty**: In: BIERSTEKER, Thomas J & WEBER, Cynthia (1996). State Sovereignty as social construct. Cambridge, Cambridge University Press.
- BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. 1998. **Dicionário de Política**: Brasília, Ed. UnB.
- BODIN, Jean. 1992. **On Sovereignty**: Series: Cambridge Texts in the History of Political Thought Jean Bodin - Ed. por Julian H. Franklin. Cambridge, Cambridge University Press.
- BODIN, Jean. 1955. **Six Books of the Commonwealth**: Ed. por M. J. TOOLEY. Disponível em: <http://www.constitution.org/bodin/bodin .htm>. Último acesso em 31/01/2012.
- BORJA, Jordi ; CASTELLS, Manuel. 1996. **As cidades como atores políticos**: In: Novos Estudos, n.º45. São Paulo: CEBRAP.
- BRESSER PEREIRA, L. C. 2008. **Nação, Estado e Estado-Nação**: Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.21.Na%C3%A7%C3%A3o.Estado.Estado-Na%C3%A7%C3%A3o-Mar%C3%A7o18.pdf>. Último acesso em 31/01/2012.
- BULL, Hedley 2002. **A sociedade anárquica**: Brasília, Ed. UnB.
- CARDOSO, Rodrigo Bertoglio. 2008. **O conceito de soberania nos realistas clássicos: Aron, Morgenthau e Carr**: Paper apresentado no II Congresso da Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED).
- CASTELLS, Manuel. 1999. **Sociedade em rede - A Era da informação: Economia, sociedade e cultura**: Volume 1. São Paulo, Ed. Paz e Terra.
- CASTELLS, Manuel. 2003. **A Galáxia da Internet**: Rio de Janeiro, Ed. Zahar.



- CASTELLS, Manuel. 2009. **Communication Power**. Oxford, Oxford University Press.
- CHECKEL, JT. 1998. **The constructivist turn in international relations theory**: In: World politics. The John Hopkins University Press
- GROSS, Leo. 1948. **The peace of Westphalia, 1648-1948**: In: The American Journal of International Law, vol. 42, nº 1, p. 20-41.
- HARVEY, Brian. 2006. **Manual de Gestão dos Fundos Estruturais da União Européia**: Rede Européia Anti-pobreza.
- HELD, David ;
- McGREW, Anthony. 2007. **Globalization Theory: approaches and controversies**: Cambridge, Cambridge University Press.
- HOBBS, Thomas. 1974. **O Leviatã**: Coleção "Os Pensadores". São Paulo: Abril Cultural.
- HOOGHE, Liesbet e MARKS, Gary. 1996. **Europe with Regions: channels of regional representation on Europe Union**: In: Publius: The Journal of Federalism 26.
- HURD, Ian 2008. **Constructivism**: In: The Oxford Handbook of International Relations. Oxford, Oxford University Press.
- KEOHANE, Robert 2005. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**: Princeton, Princeton University Press.
- KEOHANE, Robert ; NYE, Joseph. 2001. **Power and Interdependence**; New York, Longman.
- KRASNER, Stephen D. 1981. **Transforming International Regimes: What the third world wants and why**: In: International Studies Quarterly, Vol. 25, No. 1.
- KRASNER, Stephen D. 1982. **Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables**: In: International Organization, Vol. 36, No. 2.
- KRASNER, Stephen D. 2001. **Abiding Sovereignty**: In: International Political Science Review, Vol. 22, N. 3.
- KRATOCHWIL, Friedrich. 1986. **Of systems, boundaries and territoriality: na inquiry into the formation of the state system**: In: World Politics, vol 39, no. 1
- MANN, Michael. 1992. **O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados**: In: HALL, J (org). Os Estados na história. Rio de Janeiro, Imago.
- MARIANO, Karina. 1995. **O Neoliberal Institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional**. In: Cadernos CEDEC, nº 50.
- MARIANO, Karina ; TESSARI, Gustavo. 2006. **As Cidades nos Processos de Integração Regional**: In: Perspectivas (São Paulo), v. 30, p. 55-79.
- MARIANO, Karina; MARIANO, Marcelo. 2005. **Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas**: In: WANDERLEY, Luis Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs.). Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e MERCOSUL. São Paulo: EDUC; Fundação Editora Unesp; Fapesp.



- MEIRA MATTOS, Carlos de. 1990. **Geopolítica e teoria de fronteiras**: Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. 1995. **Geopolítica e poder no Brasil**: Campinas, Papirus.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. 2004. **O ideário da paz em um mundo conflituoso**: In: BEDIN, Gilmas (et. al). Paradigmas das Relações Internacionais. Ijuí/RS, Ed. Unijuí.
- MORGENTHAU, Hans. 2002. **A política entre as nações**: Brasília, Ed. UnB.
- MURPHY, Alexander. 1996. **The sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations**: In: BIERSTEKER, Thomas J & WEBER, Cynthia (1996). State Sovereignty as social construct. Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- SALOMÓN, Mónica. 2008. **El Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos Del Mercosur em el Contexto de La Política Exterior Brasileña**: Trabalho apresentado no Seminário sobre El Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos Del Mercosur. Buenos Aires, Argentina.
- SANTOS JUNIOR, Raimundo. 2007. **A globalização ou o mito do fim do estado**: Ijuí, Ed. Unijuí.
- SASSEN, Saskia. 1998. **As cidades na economia mundial**: São Paulo: Studio Nobel.
- SASSEN, Saskia. 2006. **Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages**: Princeton, Princeton University Press.
- TESSARI, Gustavo. 2009. **O impacto institucional da implantação de uma política de fundos estruturais no Mercosul**: Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp.
- TILLY, Charles. 1996. **Coerção, capital e estados europeus**: São Paulo, Ed. Edusp.
- WALTZ, Kenneth. 1979. **Theory of international politics**: McGraw-Hill
- WEBER, Cynthia. 1995. **Simulating sovereignty: intervention, the state and symbolic exchange**: Cambridge, Cambridge University Press
- WEBER, Max. 1982. **Ensaios de sociologia** (ed. por H. H. Gerth e C. W. Mills): Rio de Janeiro, LTC Editora.
- WEBER, Max. 2009. **Economia e Sociedade**: Brasília, Ed. UnB. volumes I e II.
- WENDT, Alexander. 1987. **The Agent-Structure Problem in International Relations Theory**: In: International Organization, 41, vol 3.
- WENDT, Alexander. 1992. **Anarchy is what states made of it: the social construction of power politics**: In: International Organization, Vol. 46, nº 2.
- WENDT, Alexander. 1994. **Constructing International Politics**: In: International Security, vol. 20, n. 1.
- WENDT, Alexander. 1999. **Social Theory of International Politics**: Cambridge, Cambridge University Press.



YOUNG, Oran R. 1982. **Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes:** In: International Organization, Vol. 36, No. 2.

ZEHFUSS, M. 2002. **Constructivism and International Relations: the politics of reality:** Cambridge, Cambridge University Press.