

Administração e legislação de fronteiras (*)

OCÉLIO DE MEDEIROS

Técnico de Organização

I — O Estado brasileiro e a geopolítica das fronteiras. II — O zoneamento do território brasileiro e as características de precariedade da faixa; a fronteira como região peculiar. III — A realidade das fronteiras e sua importância na definição territorial do Estado. IV — A noção de fronteiras como zona de serviço público nacional e internacional e a necessidade da pluralização dos territórios de fronteiras.

I — O ESTADO BRASILEIRO E A GEOPOLÍTICA DAS FRONTEIRAS

A noção de Estado como sistema de normas definindo uma situação de conveniência humana se associa à idéia do tempo e do espaço que somam o âmbito de validade da ordem jurídica estatal. Surge aí, criando o continente dessas normas, a imagem do território (1), elemento essencial à vida do Estado: "Territorium est universitas agrarum intra fines cujusque civitatis", dizia POMPÔNIO.

2. O sistema normativo que se representa como o conteúdo tempo-espacial do Estado tem a sua área restrita, a princípio, a um determinado

territorium, decorrendo disso, na sociedade internacional, a existência de várias ordens estatais. O Direito, por um processo de limitação, fixa o âmbito de validade de cada sistema, surgindo fronteiras que, na realidade, não representam limitação absoluta.

3. E' certo que alguns autores admitem a possibilidade da existência de Estado sem território. Mas se DUGUIT, nas suas teorias de considerações sociológica e jurídica, concebeu o território como simples limite material da ação do Estado, e KELSEN excluiu do mesmo a idéia da sedentariidade, desde KLÜBER se considera o território como elemento essencial do Estado, pois "sem território, não se pode conceber um Estado, a nosso ver; outra era a opinião da antiga teoria política que estabelecia como centro de gravidade do conceito de Estado a comunidade dos cidadãos, que não precisava estar indissolúvelmente unida a um determinado território. A moderna teoria do Estado considera este como uma entidade territorial, isto é, não pode imaginar um Estado sem território".

4. A geografia ratzeliana comprehende o Estado — ser vivo que para KJELLÉN, criador da geopolítica (2), se manifesta em quatro aspectos: território, povo, economia e governo — como um

(*) A recente criação de cinco novos Territórios Federais veio colocar em evidência uma série de problemas que ainda não foram devidamente tratados pelos autores nacionais. O Sr. Océlio de Medeiros, que se tem dedicado a êsses estudos, resolveu escrever um trabalho, a ser publicado ainda este mês, com o fim de debater tais problemas, nos seus diversos aspectos. Trata-se de um livro sobre Territórios Federais, Núcleos Coloniais, Colônias Agrícolas, Administração, Política e Legislação de Fronteiras, contendo a sistematização dos atos legislativos mais importantes sobre a matéria e comentários. O presente artigo será incluído no referido trabalho, constituindo um de seus capítulos.

(1) "O território não vale simplesmente como o espaço delimitado dentro do qual a atividade soberana do Estado se exerce; entra na composição do próprio Estado, como um elemento ativo, no sentido de que a autoridade exclusiva mantida sobre um território é que assegura a uma dada organização política a situação de Estado soberano. Não fôsse a sua estrutura territorial, o Estado não poderia apresentar os traços que o distinguem de qualquer outra corporação. Nesse valor, o território é, rigorosamente, um elemento de composição do Estado". LIMA, EUSÉBIO DE QUEIROZ — *Teoria do Estado* — 4.ª edição — 1943 — Livraria Edit. Freitas Bastos — Rio de Janeiro — Pág. 177.

"A política, segundo KJELLÉN, estuda o Estado por cinco modos diferentes, por meio de cinco elementos quase da mesma força que, na frase do autor, são *como que os cinco dedos da mão que trabalha nas épocas de paz e luta nos tempos de guerra*. Desses cinco dedos, o dedo polegar é o da geopolítica, a qual tem por objeto de investigação o país, ou seja, o solo político. Esse primeiro dedo, que cor-

organismo, e não como uma construção jurídica abstrata, em que o *solo*, "elemento materialmente coerente", e o *homem*, "vínculo espiritual", estão inseparavelmente unidos.

5. Assim sendo, o Estado não possui limites eternos, podendo crescer ou decrescer, expandir-se ou retrair-se. As normas do Direito, regulando a sociedade dos Estados, podem manter a continuidade, mais ou menos prolongada, de uma situação de conveniência externa, definindo a estabilidade teórica dessa mesma sociedade.

6. Unidade completa, o Estado pode servir-se de seu próprio território, enquanto houver "espaço" suficiente, para desenvolver-se dentro de suas próprias limitações, pela área nuclear compacta de sua estrutura, ou para uma expansão mais ampla, utilizando-se de seus elementos materiais na conquista dos "espaços", que segundo o próprio RATZEL comportam mais vidas quanto maiores forem.

7. Se o Estado, conforme foi dito acima, não é uma categoria imóvel e abstrata, representa um "fenômeno no espaço", porque é antes de tudo um organismo geográfico, sendo a geopolítica, com suas teorias de possibilidades, o principal elemento que revolucionou o Direito Público Moderno.

8. A noção de Estado Brasileiro não pode deixar de se associar a uma idéia de *territorium*,

responde ao *país*, fica separado de todos os outros que se referem mais diretamente ao *homem*.

Para KJELLÉN: "Geopolítica é o ramo da política que estuda o Estado como organismo geográfico ou como fenômeno de espaço, portanto como país, *territorium* e *dominum*".

Para HAUSHOFER: "A geopolítica é a ciência que estuda os vínculos que prendem os processos políticos ao solo (terra). Assenta sobre o largo fundamento da geografia, principalmente da geografia política como doutrina e sua estruturação. A essência dos espaços terrestres abraçada pela geografia dá o quadro da geopolítica dentro do qual se deve realizar a evolução da política prática, se quiserem ter resultados duradouros. ... A geopolítica deve se tornar a consciência geográfica do Estado".

Para HENNIG: "Geopolítica é a ciência do Estado como ser vivo".

O conflito de interpretação pode ter o seu apoio em HAUSHOFER: "Geopolítica é a ciência das formas da vida política nos espaços vitais naturais, compreendidos em sua vinculação ao solo e dependência dos movimentos históricos". E "geografia política é a ciência da distribuição do poder do Estado através dos "espaços" da superfície da Terra e na dependência da morfologia, clima e revestimento florestal dos mesmos".

(EVERARDO BAICKHEUSER — *Geopolítica e Geografia Política* — In "Revista Brasileira de Geografia", I.B.G.E., Ano IV, N.º 1, janeiro-março de 1942, págs. 21-36).

impondo-se a necessidade da criação de uma consciência geográfica como realidade do Estado e a conveniência de uma política de consolidação contínua do sentimento nacional. Nisto está a própria razão de ser da existência da continuidade histórica da civilização brasileira, cujas características guardam ainda a marca das influências européias.

9. Dêsse modo, tendo-se sempre a considerar o elemento básico no mais alto plano de conceituação do Estado Brasileiro, a política que nos é mais conveniente, sem falar da necessidade econômica da socialização da terra, é a que tem por objetivo provocar o ecuménico nacional, numa obra de defesa e aproveitamento, pela nacionalização sistemática e de fato. E é dentro dêsse propósito que surge uma espécie de estratégia interna, em que todas as forças se devem mobilizar.

10. Possuidor de imenso espaço, onde vive uma população absoluta que totalmente se poderia concentrar em qualquer dos Estados-membros, obtendo do próprio meio os elementos de subsistência, o Brasil não pode deixar de seguir uma série política territorial, com o fim de efetivar de fato a unidade de domínio de toda a sua superfície. Para isso, torna-se necessário saber distribuir as populações rurais e dispor os núcleos de administração, de modo a constituirem fortes centros de nacionalidade, capazes de resistir a futuras tendências de desagregação. E, inegavelmente, a Carta Constitucional em vigor, apesar de suas falhas, soube prever um excelente meio para essa política, — a entidade Território, — cuja oportunidade se justifica, não só pelas próprias necessidades vitais da nação, mas ainda pelo extraordinário poder de que se acha investido o Governo Central.

11. O ponto de partida para essa política está positivamente, em face das circunstâncias do momento, nas regiões do norte e do oeste, para onde se concentram interesses econômicos e militares determinados pela conflagração, e a sua justificativa lógica reside no fato da existência de vazios que entravam o progresso dêsses meios, possuidores de indiscutíveis possibilidades de civilização.

12. O Estado, na sua fisionomia moderna, não é um ser contemplativo nem uma abstração: ganhou perspectivas amplas de poder, com o aumento de seu campo de interferência, graças à política de recuperação de forças.

13. Favorecendo, por isto mesmo, o "governo regional", na atual acepção do termo, o Estado Brasileiro fixará os seus núcleos de poder futuro, numa política de previsão, e se fortalecerá a si mesmo no presente, pelo domínio de fato das suas áreas mortas.

14. O Território é um meio constitucional para a realização desse programa e até certo ponto solução para o problema da reorganização das áreas administrativas do país, nesta hora em que a marcha para o oeste se aponta como rumo salvador.

15. E' preciso observar, entretanto, antes de qualquer tentativa de má interpretação destas idéias, que o autor não vê, em absoluto, na obra de planejamento de novos Territórios, principalmente ao longo da faixa, os objetivos repudiáveis dos nacionalismos estreitos e os interesses imperialistas que geralmente inspiram o artificialismo da organização de fronteiras de tensão.

16. Em matéria de Direito Público, a escola individualista, que conduz ao Estado Cosmopolita, e a super-individualista, que leva ao Dogma da Soberania, já sofreram séria revisão, não sendo admissível, por isso mesmo, persistir no fetichismo de convicções que não podem mais encontrar prosélitos e sebastianistas numa época em que as imperiosidades da socialização dominam todos os ângulos da vida.

17. Por outro lado, se essa revisão já fêz sentir os seus efeitos profundamente na ordem internacional, também não é admissível permanecer nos dogmas do Direito Público Interno ou no romantismo das doutrinas sobre o federalismo, para, por uma questão de respeito ao sentimento de peculiaridade das localidades ou aos princípios irreduzíveis do bairrismo provincianista, não admitir que a configuração interna da União possa ser alterada dentro das conveniências de seu próprio progresso. Quer haja, entre a União e os Estados-membros, uma relação de coordenação ou subordinação, sempre cabe ao super-Estado zelar pelos interesses e pela segurança da comunidade estatal, principalmente no caso brasileiro, em que o Estado, ao transformar-se em federal, tomou a iniciativa de reservar às antigas províncias a competência de que precisavam, dentro das órbitas de descentralização que lhes foram fixadas.

18. A competência de criar Territórios é assim explicada, e nesse sentido deve ser compre-

endida, não apenas como uma necessidade de concentração de poder, preconizada por todos os partidários da centralização rígida, mas principalmente como conveniência da própria União, de modo a favorecer, pela reestruturação de suas áreas e pela realização de um programa de assistência ao interior, a organização de administrações descentralizadas que tenham a seu cargo regiões que até hoje viveram longe das vistas do Governo.

19. E' bem verdade que, para isto, a União poderia tomar outras providências que não implicassem a criação de Territórios pelo desmembramento dos Estados, como sejam a organização de autarquias, a fundação de centros industriais ou a realização de planos de obras sob um convênio em que se afirmasse a cooperação do Governo Federal, dos Estados e dos Municípios. Mas, se tal acontecesse, não deixaria de se verificar a existência de uma área de administração e governo com características próprias, em que a influência dos Estados não seria maior. Revela-se conveniente, desse modo, o fato de a União chamar a si a administração direta dessa área, sem sobrecarregar a economia dos Municípios, mesmo porque seria ela fatalmente a maior ou a única parte financeira da empresa, por dispor de recursos, tanto técnicos como econômicos, de cuja falta se ressentem os governos locais.

20. Quanto ao aspecto militarista, se há referência à necessidade da organização, ao longo da faixa, de uma linha de defesa, é preciso observar também que o pensamento do autor não é o de justificar a formação aí de núcleos com finalidades exclusivamente militares, de modo a restabelecer a noção de importância das antigas muralhas de isolamento e das linhas intransponíveis que deram lugar à mentalidade Maginot.

21. Mais que isso, devem ser tidas em vista, no estabelecimento de tal sistema de defesa, as imperiosidades de dar maior intensificação aos contactos dos centros civilizados do litoral com os núcleos nascentes do oeste, o que, — estimulada a capacidade produtiva desses núcleos através de uma séria política de colonização dirigida e realizado um programa de concentração de capitais e meios de circulação da riqueza, — só benefícios poderá trazer tanto ao país como às nações limítrofes, com seu potencial econômico ainda por explorar.

22. A insuficiência das áreas, nas partes desmembradas dos Estados, e a incapacidade finan-

ceira e técnica das administrações locais, paralelamente à necessidade de dar solução ao problema de redivisão territorial, são fatores que precisam de ser levados em conta na justificativa da obra de interferência do Governo central para criar Territórios Federais em regiões que estão intimamente ligadas ao interesse da defesa nacional.

23. Além de tudo, a indisciplina das forças econômicas é uma das principais características dessas regiões, com população ainda não radicada, os meios de transporte deficientes, a capacidade tributária insignificante, a produção extrativa empírica, produção industrial incipiente, e a agricultura e a pecuária desorganizadas, ainda sob o império dos métodos primitivos e rotineiros o trabalho.

24. O Estado Brasileiro não deve, em absoluto, adotar uma política imperialista, mesmo que não se lhe deva negar o direito de disputar uma situação de predominância na América Latina, como centro irradiador de cultura e de civilização. Isto, entretanto, não quer dizer que necessite adotar um programa de expansão, pelo qual fosse capaz de projetar o seu domínio além das fronteiras que a história lhe definiu. Há meios pacíficos para tal predominância, meios êsses que não comprometem, em absoluto, o direito de auto-determinação dos povos limítrofes. Basta, antes de mais nada, orientar sua economia e sua civilização em sentido capaz de tornar ainda mais intensa a relação de interdependência entre o Estado Brasileiro e as Repúblicas vizinhas, de modo que os mercados do continente se completem reciprocamente, num objetivo de auto-suficiência e não de isolamento.

25. Procurar aumentar o seu *territorium*, por qualquer obra de imperialismo, parece sonho de megalômano, pois, na realidade, um dos males do Estado Brasileiro se representa pela extensão e pela diversidade de sua base física, onde ainda há muito "espaço" para conquistar e muito "ecúmeno" para provocar. Por isto mesmo, o "territorium", em si, pouco ou nada vale, sem que sirva de meio de produção e enriquecimento de um grupo humano radicado. O que deve convir à política brasileira são os centros de população e de cultura, principalmente se êsses centros ainda guardam características indígenas e não se apresentam marcados pelas práticas dissolventes do capitalismo alienígena. E para que o Estado Brasileiro possa ver assegurada essa predominância, não só em seu benefício como

também de tôdas as Repúblicas circunvizinhas, parece aconselhável :

- a) vitalizar, através de uma séria política de colonização dirigida, os pontos centrais de seu território, de modo a permitir uma irradiação de civilização capaz de promover, em futuro próximo, o domínio de fato das regiões vitais do solo brasileiro ;
- b) fixar um potencial humano ao longo da faixa de fronteiras, sem prejuízo da linha de civilização do litoral, de modo a assegurar o mais possível a interdependência das zonas de produção e consumo das Repúblicas circunvizinhas com a República do Brasil, através dêsse potencial ;
- c) desenvolver centros industriais nas zonas do Brasil central ;
- d) realizar uma sábia política comercial, no sentido da assistência e da cooperação, para que a política da América Latina se faça à base de uma comunidade econômica, sem nacionalismos estreitos nem focos de desagregação de sentimento continental ;
- e) utilizar os centros de população das proximidades ou da própria faixa de fronteiras, que guardem características tradicionais, como centros de irradiação das zonas de influência, de modo a favorecer a absorção das populações que, por qualquer causa, estejam na interdependência dos meios de produção, apesar de sua natureza alienígena.

II — O ZONEAMENTO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO E AS CARACTERÍSTICAS DE PRECARIEDADE DA FAIXA

26. Num país como o Brasil, caracterizado por extraordinária heterogeneidade de meios físicos, a autonomia não pode possuir um sentido clássico de conceito, por quanto, embora havendo comunidades administrativas capazes de "home rule", não se pode deixar de relacioná-las com os problemas das regiões em que se situam, caracterizadas por fenômenos típicos cuja correlação imprime unidade a diversas zonas. Êsses fenômenos, pertencentes ao domínio da geografia física, impõem programas administrativos baseados nos imperativos da geopolítica e não nos interesses particularistas dos grupos locais.

27. ELISÉE RÉCLUS, em sua obra *Estados Unidos do Brasil*, observou que as regiões naturais do nosso país não se confundem com os limites das Províncias, havendo, dêsse modo, problemas que

são peculiares a diversas províncias, do que resulta a necessidade de um governo de estreita cooperação e não inspirado exclusivamente no fetichismo da autonomia; remanescente das idéias feudais que estavam transformando os nossos municípios — herança das instituições manuelinas (3) — em núcleos de resistência à política federal. Foram estas as regiões classificadas por ELISÉE RÉCLUS :

- I — Amazônia (Amazonas e Pará).
- II — Vertente do Tocantins (Goiás).
- III — Costa Equatorial (Estados nordestinos, de Maranhão a Alagoas).
- IV — Bacia do S. Francisco e Vertente Oriental dos Pianaltos (Sergipe, Bahia, Espírito Santo e Minas Gerais).
- V — Bacia do Paraíba (Rio de Janeiro e Distrito Federal).
- VI — Vertente do Paraná e Contraventente Oceânica (S. Paulo, Paraná e Santa Catarina).
- VII — Vertente do Uruguai e Litoral adjacente (Rio Grande do Sul).
- VIII — Mato Grosso.

28. A idéia de se escrever a História do Brasil não por províncias isoladas mas por grupos regionais vem de MARTIUS. Os fatos históricos e políticos estão assim associados aos fatos da geografia física, determinante de problemas comuns em duas ou mais comunidades administrativas que se agitam na comunidade estatal, integrando-a. Por aí se deduz que um conceito muito amplo de autonomia, no Estado Federal, prejudica a administração do país, retardando-o e fazendo esbarrar a ação governativa da União nos focos teóricos da "home-rule".

(3) "Admite-se geralmente que o Município é, por excelência, a sociedade natural. A redução dos interesses coletivos a um círculo geográfico menor, entretanto, e a conveniência dos homens estabeleceram uma cooperação mais íntima entre eles, para a satisfação de necessidades comuns. Do município de estrutura rudimentar, reunião de famílias, a bem dizer, passou-se ao Município Grande, de vida social complexa, em que a solução dos problemas existenciais já se não podia tentar por fórmulas diretas, nem direto, portanto, poderia ser o governo, impondo-se a representação". — J. GUIMARÃES MENEGALE — *Direito Administrativo e Ciência da Administração* — Tomo I — Metrópole Editora — Rio de Janeiro — 1938 — Pág. 275.

29. ANDRÉ REBOUÇAS, em 1889, fazia a divisão do Brasil em zonas agrícolas :

- I — Zona amazônica (Pará e Amazonas).
- II — Zona do Parnaíba (Maranhão e Piauí).
- III — Zona do Ceará (Ceará).
- IV — Zona do Paraíba do Norte (Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas).
- V — Zona do S. Francisco (Sergipe e Bahia).
- VI — Zona do Paraíba do Sul (Espírito Santo, Rio de Janeiro e S. Paulo).
- VII — Zona do Paraná (Paraná e Santa Catarina).
- VIII — Zona do Uruguai (Rio Grande do Sul).
- IX — Zona auro-ferrífera (Minas Gerais).
- X — Zona central (Goiás e Mato Grosso).

30. Sob critério geo-econômico, o Conselho Técnico de Economia e Finanças estabeleceu as seguintes regiões :

- I — Norte : Acre, Amazonas, Pará, Maranhão e Piauí.
- II — Nordeste : Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia;
- III — Sudeste : Espírito Santo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Minas Gerais e S. Paulo;
- IV — Sul : Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul;
- V — Centro : Goiás e Mato Grosso.

31. O Conselho Nacional de Estatística, em 1938, adotou a divisão realizada pelo Ministério da Agricultura :

- I — Norte : Acre, Amazonas, Pará, Maranhão e Piauí;
- II — Nordeste : Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas;
- III — Este : Sergipe; Bahia e Espírito Santo;
- IV — Sul : Rio de Janeiro, Distrito Federal, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul;

V — Centro : Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais.

32. O Prof. FÁBIO M. S. GUIMARÃES (4), chefe da Secção de Estudos Geográficos do S. G. E. F., tratou especialmente de cada uma dessas regiões, em paciente trabalho, e se referiu ainda às divisões estabelecidas por DELGADO DE CARVALHO, em uso nos livros didáticos, (5 regiões) ; PIERRE DENIS (6 regiões) ; BETIM PAES LEME (7 regiões) ; MOACIR SILVA (8 regiões).

33. Por aí se vê, claramente, que, num país como o nosso, de meio heterogêneo pela sua própria natureza, as unidades administrativas locais não podem deixar de sujeitar sua autonomia aos problemas comuns das regiões, não querendo dizer isso, entretanto, que se asfixie, por pressão administrativa, o direito natural que têm os municípios de se *auto-administrarem...* E' isso o que não compreendem alguns Departamentos de Municipalidades.

34. A iniciativa de se promover a reunião de Interventores para debater problemas peculiares às regiões geo-econômicas em que se localizam os seus Estados teve em vista o princípio da cooperação. As teses apresentadas, infelizmente não coordenadas em plano nacional, aconselhavam soluções comuns a problemas igualmente comuns.

35. Sob esse ponto de vista, o Brasil avançou mais que os Estados Unidos da América do Norte, onde os Estados-Membros, ciosos de sua autonomia, possuíam até bem pouco quase soberania interna.

36. No Estado Federal, dizem JACOBSEN e LIPMAN — autoras que criticam as causas que determinaram a existência de duas Carolinas separadas por barreiras, quase à feição das fronteiras internacionais — “são necessários constantes reajustamentos do poder para adaptá-lo às novas condições de vida, particularmente no campo dos interesses econômicos. Muitas questões que antigamente eram tratadas pelos governos locais exigem atualmente uma regulamentação em escala nacional” (5). E' assim que nos Estados Unidos da América já se verifica uma acentuada tendência

para fazer coincidir as fronteiras dos Estados com as fronteiras orgânicas, de que tratou KREBS (6).

37. O engenheiro MOACIR M. F. SILVA, em recente trabalho, estudou a geografia das fronteiras do Brasil, chegando ao enunciado de problemas que interessam de perto à administração. Mostrou, nesse trabalho, a confusão existente entre *fronteiras*, *zona* ou *faixa*, e *limites*, traçado *material* ou *intelectual*, levantando uma questão que diz mais respeito à terminologia geográfica que à técnica da administração. Realmente, a realidade manda que se compreenda a fronteira, no dizer de JACQUES ANCEL, como “uma isóbara política que fixa, por algum tempo, o equilíbrio entre duas pressões”.

38. Daí ANDRÉ SIEGFRIED, ao acentuar que a geografia não conhece fronteiras naturais nem domínios físicos fechados, dizer que “a noção linear das fronteiras é uma ilusão”. Esboçadas, vivas ou mortas, segundo a classificação de CAMILLE VALLAUX, as fronteiras definem sempre uma realidade. No Direito Administrativo, porém, o que interessa é a noção de fronteiras como *zona* ou *faixa*, de acordo com a orientação que vem sendo seguida desde 1854, quando o Decreto n.º 1.318, em seu art. 82, estabelecia uma zona de 10 léguas ao longo da linha divisória, de cerca de 16.281 kms., 452. Esta linha, na largura de 150 kms., representa 16,4 % dos 8.511.189 km² da área total do Brasil, ou sejam 1.403.021 km², conforme o mapa “Faixa da Fronteira do Brasil” editado pelo I.B.G.E., em 1941.

39. No trabalho daquele ilustre engenheiro — que é autor do livro “Roda e Asa”, no qual se verifica que 15 cidades vivem junto ou próximo da linha divisória — temos uma noção da densidade demográfica da faixa, capaz de nos dar uma viva idéia das “áreas passivas” :

“1) Na fronteira norte (Pará-Amazonas-Acre) as terras são “despovoadas”, pois não chegam a atingir a densidade de 1 hab. por Km². Mesmo no Território do Acre, onde se observa o valor mais alto, este é ainda de 0,98 (Xapuri) ;

2) Na fronteira oeste (Mato Grosso) — apenas dois municípios são “francamente povoados” : Bela Vista (1,48) e Ponta Porã (1,94). Os cinco restantes, que se alongam, imensos, na linha rainha, são desertos (menos de 1 hab. por Km²). Nessas duas fronteiras (setentrional e ocidental), o

(4) FÁBIO M. S. GUIMARÃES — *Divisão Regional do Brasil* — In “Revista Brasileira de Geografia” — Ano 3 — N.º 2 — Abril-junho de 1941 — Págs. 318/370.

(5) GERTRUDE A. JACOBSEN e MIRIAM H. LIPMAN — *An Outline of Political Science* — Barnes & Noble, Inc. — New York — 1939 — Págs. 140/141.

(6) N. KREBS — *Geografia humana* — Labor — Barcelona — Madrid — Buenos Aires — Pág. 80.

despovoamento é ainda maior do que o indicado pelas "baixas densidades fracionárias", porque estas provêm, quase totalmente, das populações, que, embora pequenas, se concentram nas sedes municipais, "em geral", afastadas da "linha divisória";

3) Na *fronteira sul*, a situação é muito melhor. À excessão de um município "despovoado" (Foz do Iguaçu, com 0,38), mas cuja cidade, a desenvolver-se na *linha divisória*, compensa, em parte, este fator desfavorável, os demais constituem *terras habitadas*.

40. Passando à sub-fronteira, isto é, à região constituída pelos municípios sub-fronteiriços e considerando, igualmente, as três grandes subdivisões, observaremos:

1) Na *sub-fronteira norte*, os cinco municípios amazônicos, que a constituem, são terras "despovoadas", (a maior densidade sendo 0,53 em Bôca do Acre);

2) Na *sub-fronteira oeste*, há dois municípios "francamente povoados": Maracaju (1,14) e Campo Grande (1,59). Os nove restantes são outras tantas vastidões desertas; a densidade mais alta sendo 0,97, em Poconé;

3) Na *sub-fronteira sul* é onde se nota o mais denso povoamento em toda a faixa de fronteira" (7).

41. Dados como êsses, colhidos por um técnico de incontestável mérito, aconselham a realização de um plano administrativo de vitalização dessas zonas que formam as *áreas inativas* (Supan) do país, para o que conta o governo com a *entidade* própria que representa o meio oportuno e constitucional.

42. Tais dados são suficientes para evidenciar as características de precariedade administrativa da faixa brasileira, impondo-se, por isto mesmo, a necessidade de uma compreensão da mesma em função das suas exigências de serviço público, sem nacionalismos estreitos nem ambições subalternas. No zoneamento do Brasil, a faixa há de constituir, dêsse modo, uma região à parte, apesar das diversidades de características do meio físico ao longo da linha de limites. Seus problemas são tão peculiares e comuns e criam um tal interrelacionamento que se torna impossível incorporar partes da faixa a outras regiões sob jurisdição estadual.

(7) MOACIR M. F. SILVA, Consultor Técnico do Conselho Nacional de Geografia — *Geografia das Fronteiras no Brasil* — In "Revista Brasileira de Geografia" — IBGE — Outubro-novembro de 1942 — Ano IV — N.º 4 — Págs. 749/769.

III — A REALIDADE DAS FRONTEIRAS E SUA IMPOR- TÂNCIA NA DEFINIÇÃO TERRITORIAL DO ESTADO

43. É indiscutível a realidade das fronteiras (8).

"Por toda parte a fronteira é o continente do conteúdo nacional. A fronteira completa, define e especifica o país, sede de um povo organizado. A fronteira assegura o instinto de propriedade, tão natural e imperioso nos povos, como nos indivíduos. O território, quer dizer, o que se contém dentro das fronteiras, está para as nações como a casa está para as famílias" (9).

44. Zonas de interpenetração e zonas de penetração, as fronteiras, como as capitais, consideram-se órgãos vitais dos grandes Estados.

45. Aí se entrechocam direitos, e se encontram os Estados. As fronteiras, por isso mesmo, são linhas de vigilância, do ponto de vista estratégico.

"No Brasil, cujas linhas a audácia das entradas e das bandeiras colocou muito além das marcas fixadas nos textos escritos, é preciso criar o que poderemos chamar de consciência da fronteira, isto é, fazer com que a fronteira deixe de constituir sómente um traço no mapa, para ser um sentimento, alguma coisa de orgânico e inseparável da Nação. É preciso povoar a fronteira, impregná-la de brasiliade, vigiá-la não tanto para obstar a agressão pelas armas, que, graças a Deus, não temos razão de recear, quanto para aniquilar as tendências de decomposição e desnacionalização que as imensas distâncias poderiam favorecer" (10).

46. A história ensina, como que mostrando a origem militar da palavra, que as antigas expedições de fôrça, que se mobilizavam em defesa de um país, se chamavam "fronteiras". A Nação aí instala, tanto nos tempos de paz como nos períodos de guerra, os órgãos que afirmam os seus direitos e as guaritas de suas sentinelas. E ainda que se considerem as fronteiras como linhas de aproximação e de intercâmbio, elas pressupõem sempre separação. Reveste-se de caráter axiomático a frase: não há nacionalidade sem fronteiras. Isto define a sua realidade.

(8) CAMILLE VALLAUX — *Le sol et l'État* — Ed. Doin — Paris — 1911 — Págs. 363/368.

(9) JOSÉ CARLOS DE MACEDO SOARES — *Fronteiras do Brasil no Regime Colonial* — José Olímpio, edit. — Rio de Janeiro — 1939 — Pág. 4.

(10) FRANCISCO DE CAMPOS — *O Estado Nacional* — Pág. 121.

47. O fato de um *territorium* confinar com outro, criando assim um limite de poderes, "dá às fronteiras um caráter próprio, devido quer às relações especiais de direito, quer às organizações sociais, quer às condições de vida e ao tipo dos habitantes". Por isso mesmo, "as linhas férreas, as al-fândegas, as forças militares, as lutas sempre ardentas entre as línguas e as civilizações vizinhas dão a essas zonas uma complexidade em que brota a vida sob seus múltiplos aspectos. Há, então, uma atividade política só comparável à das capitais" (11).

48. O Decreto n.º 1.318, de 30 de janeiro de 1854, estabeleceu "uma zona de dez léguas contíguas aos limites do Império com países estrangeiros, para, nas terras devolutas ali existentes, se estabelecerem colônias militares e se fazerem concessões gratuitas a colonos brasileiros".

49. A Constituição de 91, denunciando a origem do dispositivo que se segue, no art. 77 da Lei n.º 1.850, que dispunha sobre as "terras reservadas", rezava no art. 64 :

"Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União sómente a porção do território que fôr indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais".

Foi, portanto, omissa no que se refere à extensão da zona de fronteira que a União tem necessidade de reservar à defesa nacional.

50. "No período republicano, houve tentativas para a fixação dos limites, de que a Constituição não cogitou, quando fêz referência às terras de fronteira, a cuja transferência para o domínio dos Estados, Prudente de Moraes moveu uma tenaz e profícua oposição. Serzedelo Corrêa, na sessão de 21 de agosto de 1895, teve ocasião de dizer: "Posso assegurar que essa faixa de 66 quilômetros (10 léguas) ainda seria insuficiente se se tratasse de estabelecer duas ou três linhas de fortes, ou um cordão estratégico" (12).

(11) FERNANDO ANTÔNIO RAJA GABAGLIA — *As fronteiras do Brasil* — Tip. do "Jornal do Comércio" — Rio de Janeiro — 1916 — Pág. 7.

(12) AURELIO LYRA — *Domínio territorial do Estado* — Tip. d'A Encadernadora — Rio de Janeiro — 1931 — Pág. 41.

51. A Constituição de 1934 (Título VI — Da Segurança Nacional — Art. 166) estabelecia que

"dentro de uma faixa de cem quilômetros a longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuarão sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, estabelecendo êste o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração".

52. Discutiu-se por muito tempo o problema da jurisdição sobre a faixa, conforme se vê no trabalho original do advogado JOSÉ MARIA MAC-DOWELL (13), no qual trabalho se acham transcritos vários pareceres e acórdãos. Após o debate da questão, e apoiado sempre em autores de fé, esse causídico somou todas as razões em períodos como o seguinte, ao tratar da jurisdição do Pará sobre a zona do Amapá :

"Parece que os nossos governos não se compe-traram ainda das consequências importantes que dimanam dos atos da vida civil das populações brasileiras que habitam as fronteiras do país, pois que até agora não lhes deram os meios de verificá-los legalmente. Faz-se mister que uma legislação, apropriada a zelar os altos interesses nacionais que estão nas terras de fronteira, seja quanto antes promulgada, regulando definitivamente a jurisdição da União sobre elas, quer administrativa, quer judiciária, nas múltiplas feições que ambas assumem".

53. A Constituição de 10 de novembro de 1937 (Da Segurança Nacional — Art. 165) foi mais categórica :

"Dentro de uma faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação poderá efetivar-se sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, e a lei providenciará para que nas indústrias situadas no interior da referida faixa predominem os capitais e trabalhadores de origem nacional".

54. Esta obra de nacionalização da faixa de fronteira, que foi objeto de recente parecer do Dr. SÁ FILHO (14), fez-se completar por atos do Poder Executivo, entre os quais se salientam os Decretos-leis n.º 1.164, de 18-3-39, sobre conces-

(13) JOSÉ MARIA MAC-DOWELL — *Fronteiras Nacionais* — Tip. Leuzinger — 3.ª edição — Rio de Janeiro — 1922 — Pág. 84.

(14) SÁ FILHO — *Parecer* — "A Faixa de Fronteira" — In "Revista do Serviço Público" — Ano V — Vol. I — N.º 3 — Março, 1942 — Pág. 72.

sões de terras, vias de comunicação e instalação de indústria na zona fronteira, e o Decreto-lei número 1.351, de 16-7-39, sobre estabelecimento de colônias militares (15).

55. Os países sul-americanos seguem a mesma política de defesa das fronteiras. Na Argentina, pela Ley Agraria n.º 12.636, art. 64, está estabelecido que as terras de fronteira, situadas numa faixa de 20 a 150 km. da linha internacional, destinam-se à formação de colônias com elementos nativos. Na Colômbia, a lei das terras estabelece que os imóveis das colônias de fronteiras devem ser adjudicados aos nativos, numa percentagem de 80% das parcelas. Na Bolívia, pela Constituição de 1938, foi proibida aos estrangeiros a posse de terras nas zonas de fronteira internacional (16). E, assim, êsses países organizam a sua linha de defesa, atribuindo ao Estado uma função colonizadora, como se verifica principalmente no México — onde os Territórios são de preferência implantados em regiões distanciadas da ação administrativa e controladora do governo central — e na Argentina, em cujos Territórios há ainda setenta milhões de hectares onde "hay mucho por hacer".

IV — A NOÇÃO DE FRONTEIRAS COMO ZONA DE SERVIÇO PÚBLICO NACIONAL E INTERNACIONAL E A NECESSIDADE DA PLURALIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DE FRONTEIRAS

56. O Estado Cosmopolita é produto do individualismo. Sua estrutura econômica, fundamentada na grande luta pela conquista dos mercados de consumo e produção de matérias primas, tem servido para fomentar nacionalismos estreitos que, para sobreviverem e se afirmarem, necessitam de uma política de tensão que não pode deixar de servir de um conceito próprio de fronteiras, em função de suas conveniências e de seus interesses peculiares.

57. Na realidade, os Estados industriais, pela própria natureza de sua política de expansão econômica, não podem ter de fronteiras a mesma noção igual à dos Estados meramente consumidores. Dentro desse argumento, não pode haver um rígido

conceito de fronteiras para o capitalismo internacional, apátrida por princípio. E desde que se dê prioridade ao fato econômico na explicação de todos os fatos históricos, ou mesmo na sua maioria, torna-se difícil justificar o extremado nacionalismo de fronteiras, fundado na soberania que já deu lugar a um dos mais sérios problemas conceituais no campo do Direito Público e que já foi revista em todos os seus fundamentos.

58. A interdependência dos Estados, mesmo do Estado Individualista que gerou o Estado Cosmopolita, é um fato que dia a dia se comprova, a começar pelas próprias relações do comércio internacional. Daí o triunfo, no momento atual, das comunidades de Estado, como que explicando um novo conceito de confederação, que até agora não havia logrado o duradouro prestígio do Estado Federal, talvez porque a sua principal característica fosse a existência de um tratado para fins de defesa mútua, em sentido militar, e não de interdependência e auto-suficiência, em sentido econômico. Substituída a estrutura econômica dos Estados, de modo a tornar mais estreita essa interdependência ao invés de tornar mais angustiando o seu nacionalismo, é de se admitir a conveniência de um novo conceito de fronteiras. Affiram os teóricos do Direito Público Moderno que o chamado Estado Comunista conduz ao desaparecimento do próprio Estado, por inútil. Deixe-se de lado a discussão sobre a verdade ou não dessa assertiva. Mas convenha-se que a descentralização administrativa gera uma descentralização econômica que torna menos necessária a ação do Estado, êste da maneira concebida pelo nacionalismo extremado, criador de fronteiras que se definem como linhas que se alteram ao sabor das pressões.

59. Em última análise, as fronteiras supõem a existência de um continente, limitado geralmente à extensão da base física do Estado, no qual se define um conteúdo de normas jurídicas. Chega-se assim à conclusão de que as fronteiras, como faixa ou como linha, assinalam, do ponto de vista do Direito externo, um encontro de jurisdição. As normas jurídicas, porém, dia a dia se internacionalizam e, com a evolução do Direito, muitas noções ligadas ao conceito de fronteiras vão sendo substituídas, como por exemplo a do "uti possidetis juris". Por outro lado, acentua-se cada vez mais entre os povos modernos uma necessidade de interdependência que só idéias remanescentes do

(15) Ver a respeito da faixa de fronteiras: RODRIGO OTÁVIO — *Do Domínio da União e dos Estados segundo a Constituição Federal* — Segunda edição — 1924 — Saraiva & Cia., Editores — S. Paulo — Págs. 92/98.

(16) BERNARDINO C. HORNE — *Política Agraria y Regulación económica* — Editorial Losada, S. A. — Buenos Aires — 1942 — Pág. 183.

Estado Medieval podem perturbar, sob as influências do supercapitalismo, ou melhor, de um Terceiro Estado, criador de desigualdades nacionais, nos seus interesses de expansão e na sua luta pela subjugação dos Estados que representam mercados de consumo e cuja escravização representa uma condição de sobrevivência e do progresso do próprio capitalismo internacional. Produtos da tradição e da história, as fronteiras já não podem ser explicadas hoje através das fontes tradicionais em que se baseava o Direito Internacional na sua obra de fixação e ajustamento de limites. A geopolítica documenta perfeitamente esse argumento. Mas ela não é tudo. Há ainda a considerar os problemas de descentralização e de economia associada, principalmente desta, cuja influência na reforma do Direito Público Moderno é tão grande quanto a da geopolítica. Assim sendo, o militarismo e o nacionalismo, que se unem como irmãos siameses, já se mostram fora de época para explicar uma nova noção de fronteiras compatível com a comunhão e a interdependência dos povos.

60. Em não raras vezes a política do Brasil se apoia no *uti possidetis de fato* para alterar suas linhas limítrofes. Desde que no presente está mantida a sua configuração geográfica, com base em tratados, sua política deve ter agora um sentido profundamente econômico e não extremadamente nacionalista. E' o que se verifica através das palavras do próprio Ministro das Relações Exteriores, Dr. OSVALDO ARANHA, em conferência pronunciada em 1940:

"RATZEL, na sua *Antropogeografia*, chamou a fronteira de linha divisória de 3º grau, porque não era somente uma linha física, mas também uma manifestação de desígnios humanos, uma criação coletiva, um órgão do Estado.

Não há dúvida que a fronteira não é linha que divide os territórios de dois países, mas sim uma realização política, criando resultados políticos.

E' uma instituição de ordem pública incorporada aos princípios básicos de cada nação. E' uma linha de contacto entre duas raças, duas autoridades, duas políticas. Não é propriamente uma linha, e sim uma zona que não está sujeita a regras topográficas, mas a um regime jurídico, a uma organização política, social e econômica, de Direito Público e Internacional.

E' necessário trazar que a fronteira é uma zona territorial completa, que precede a delimitação e ultrapassa o limite, com o qual não deve ser confundida, porquanto resulta de regras internas e internacionais.

Do ponto de vista do Direito Público Interno, a fronteira, representando a unidade e a coesão dos Estados, assume o papel de uma instituição criada com a finalidade de defesa, disciplina e organização nacional.

E' uma zona de serviço público distinta de outras zonas internas. A fronteira fiscal, marítima ou militar, pode estar sujeita, por exemplo, a regras e leis especiais, não aplicáveis ao resto do país.

Do ponto de vista internacional, é uma zona de contacto, de relações, uma região de ligação entre dois países, um território mixto, produto de uma união de duas zonas de influências diferentes ou de interesses de povos e governos.

Não temos mais, hoje, o problema de limites, nem mesmo o de fronteiras. A nossa terra alberga a fecundidade de todos os climas, a salubridade de todas as regiões, a opulência da natureza em todas as maravilhas. Nela cabem o mundo com todas as suas raças, os povos com todos os seus engenhos e a humanidade — essa pobre e atormentada humanidade de hoje — com todas as suas necessidades" (17).

61) Está visto que os Territórios, como tipo de organização administrativa própria por excelência, constituem solução satisfatória para os problemas de defesa, segurança, nacionalização e vitalização econômica de várias regiões de nossas fronteiras terrestres, e mesmo da faixa marítima, apesar dos prósperos núcleos de civilização aí instalados, graças ao cordão estratégico da política colonial. Para isto, conta o país, atualmente, com legislação apropriada e instrumentos de colonização, entre os quais se destacam as colônias agrícolas federais, base fundamental e preparatória de um plano de política agrária. Além desses fatores, é preciso salientar ainda a oportunidade atual, determinante de iniciativas militares, como a organização de movimentos de tropas nas zonas estratégicas do norte, e geradora de problemas futuros, quando o governo, após a guerra, tiver de desmobilizar batalhões ali sediados, o que causará, fatalmente, a desorganização econômica de alguns municípios, pela volta dos mesmos à precariedade em que se estagnavam, e, por outro lado, o re-congestionamento das grandes capitais, pelo afluxo das massas rurais, que se deslocarão quando do advento da paz. Desde que, no "hinterland" brasileiro, já se encontram elementos nacionais

(17) OSVALDO ARANHA — *Fronteiras e Limites — A Política do Brasil* — Publicação do Ministério das Relações Exteriores — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 1940 — Págs. 16/20.

destacados com objetivos militares, por que não atribuir aos mesmos, em futuro próximo, uma função colonizadora e igualmente patriótica, fazendo o Estado com que, através de um plano de criação de Territórios, sejam alguns desses batalhões, nos quais se integram tais elementos, as células da nossa civilização futura, como profetizou o otimismo da filosofia keiserlingiana? Simples problema de organização e de traçado de diretrizes, em função da nossa realidade e ao encontro do nosso destino...

62. Foi-me dado percorrer, algumas vezes, as faixas do norte e do noroeste, e o meu testemunho, sem nenhuma preocupação de exagero, é de que o governo brasileiro muito se tem descuidado dessas regiões vitais, tal a situação de atraso em que se encontram.

63. A zona do Oiapoque, por exemplo, de excepcionais possibilidades econômicas, está sujeita à penetração de aventureiros estrangeiros que, burlando a vigilância das raras autoridades nacionais do fisco, contrabandeiam produtos, o que constitui uma séria ameaça, não só pela evasão dos minérios, dos garimpos aí rústicamente explorados, mas principalmente pelos focos de desnacionalização que se originam.

64. No extremo noroeste a situação não difere, bastando dizer que nos revelamos menos previdentes que o governo da Bolívia, o qual, apesar da difícil situação econômica desse país, hoje melhorada, demonstra sempre uma atenção especial para com o Departamento do Noroeste, cuja sede, a cidade de Cobija, defronte de uma cidade brasileira em lamentável estado de abandono, serve de base a um Regimento Militar e se apresenta em franca situação de progresso.

65. Os próprios fortés, montados pelos colonizadores portuguêses nos pontos mais avançados da planície, e que hoje poderiam estar transformados em prósperos vilarejos, se não houvessem sido entregues à própria sorte, desapareceram um por um, de modo a inspirar, na literatura militar, o capítulo das "sentinelas sem alma" (18).

66. Verdade é que o governo português, após a realização da jornada milagrosa, graças ao que entrou na posse efetiva de todo o extremo norte,

levado ainda pelo propósito de encontrar o "sucedâneo da Índia" ou o "novo Oriente", tinha a emergente necessidade de montar as suas casamatas, diante do testemunho que mais tarde representou o aparecimento de Frei André numa velha cidade paraense. Daí a organização da célebre bandeira cujo roteiro se estendeu até Quito, depois de atingir o Napo e o Aguarico.

67. Mas isto não quer dizer que — à falta de um motivo relevante, como o que surgiu ao tempo em que se barraram as pretensões dos holandeses, ingleses e francês que estabeleceram feitorias no País da Canela — deixasse a nação de conservar êsses velhos fortés, cuja reconquista à floresta constitui obra de tenacidade dos sertanistas.

68. A pluralização dos Territórios de fronteira, portanto, é imperativo que sobrevem, melhor ainda que o que determinou a fundação desses fortés, visto que, sendo núcleos de administração federal, devidamente organizados sob um plano disposto a vencer todos os entraves, teriam as forças necessárias para provocar o "ecumeno", sem o que, longe de favorecer o país, iriam beneficiar as nações circunvizinhas.

69. E para formação desses Territórios — já dizia TAVARES BASTOS,

"não faltará a espontânea coadjuvação das províncias interessadas; não hão de ser menos generosas e devotadas à causa nacional do que os Estados de Massachusetts, New York, Virginia, Carolinas, Georgia, Louisiana e California, o foram, cedendo à União os vastíssimos terrenos, a princípio desertos, onde hoje se contemplam os florescentes Estados do sul e do oeste" (19).

70. Uma "Grande Comissão Nacional de Redivisão Territorial e Localização da Capital Federal", debatendo o problema da assimetria do país, reuniu-se na Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro, a fim de deliberar sobre um projeto de organização de territórios nacionais.

71. A esse tempo, na Assembléia Constituinte, o General Góis Monteiro, representante do Exército, havia proposto que se reservasse uma faixa de território fronteiriço, sujeita ao domínio exclusivo da União.

(18) LIMA FIGUEIREDO — *Limites do Brasil* — Casa Editora Henrique Velho — Rio de Janeiro — 1936 — Págs. 199/209.

(19) TAVARES BASTOS — *A Província* — Cap. VIII — Pág. 387.

72. A criação dos Territórios Nacionais, aconselhada como medida satisfatória ao problema da recomposição do quadro territorial, encontrou justificativas sob os seguintes pontos:

- a) povoamento adequado;
- b) nacionalização;
- c) defesa das fronteiras.

"Atendendo, pois, a que a idéia da criação de territórios nacionais é uma providência de primeira urgência, pelo alto interesse nacional que irá preservar e servir, conveio a Grande Comissão Nacional nos seguintes pontos que miram tornar êsse objetivo simples, fácil, exequível, imediato:

1.º — Separar dos Estados fronteiriços sómente as partes despovoadas, decaídas, insalubres, longínquas, de difíceis comunicações;

2.º — Separar partes fronteiriças, dotadas embora de vida incipiente e progressista, mas carecendo de policiamento, instrução, povoamento e vigilância" (20).

(20) "Grande Comissão Nacional de Redivisão Territorial e Localização da Capital Federal" — Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro — Separata do tomo XXXVIII da Revista da Sociedade — Irmãos Pongetti — 1933 — Pág. 3/13.

73. Superfície, capital, limites, tudo foi estudado, e devidamente sistematizado, ficando assim constituídos os Territórios:

- 1 — Dois no Estado do Pará: — Amapá e Óbidos.
- 2 — Quatro no Estado do Amazonas: — Rio Branco, Rio Negro, Solimões, Acre.
- 3 — Três no Estado de Mato Grosso: — Guaporé, Jauru, Maracaju.
- 4 — Um nos Estados de Paraná e Santa Catarina: — Iguaçu.

74. A Comissão aumentou consideravelmente a superfície do Território do Acre, que ela incluiu no Amazonas, abrangendo cerca de 350.000 quilômetros, quando melhor seria dividí-lo, com a mesma área, de modo que formasse o Território do Acre propriamente dito e o Território do Juruá, medida sob todos os títulos aconselhável, um com sede em Rio Branco, onde atualmente está, e outro com sede em S. Felipe ou mesmo Cruzeiro do Sul.

75. O regime administrativo desses Territórios, nas suas linhas gerais, foi estudado pelo professor TEIXEIRA DE FREITAS, num projeto de diretrivais.