



O DESAFIO DA GOVERNANÇA TERRITORIAL NA FRONTEIRA MERCOSUL SAÚDE E MEIO AMBIENTE EM DEBATE

Maurício Pinto da Silva ¹
Daniela da Rosa Curcio ²

Tipo de trabalho – Dissertação e Tese

RESUMO

Este estudo tem como proposta analisar o desafio da governança territorial em região de fronteira entre dois países. Nesse sentido, é importante destacar que o Brasil tem uma linha de fronteira de 15.719km, limitando-se com dez (10) países da América do Sul, abrangendo onze (11) estados e quinhentos e oitenta e oito municípios (588). A linha de fronteira, em especial com os países do Mercosul, abarca 69 municípios e uma população estimada em 1.438.206 habitantes. Nesse contexto, justificam-se os estudos e pesquisas sobre a temática fronteiriça, na tentativa de modificar a cultura difundida no passado, na qual a fronteira era um “espaço-problema”, para uma nova concepção que privilegia a região como um espaço pleno de oportunidades para o desenvolvimento econômico e social e a valorização da cidadania. Em termos metodológicos um caráter exploratório do tema abordado. Estas pesquisas muitas vezes têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o tema e o problema para uma pesquisa, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. De fato, com o reordenamento do território imposto pelo processo de globalização, as áreas fronteiriças adquirem maior centralidade nos processos de integração. O reconhecimento dos problemas de saúde decorrentes da degradação e contaminação do meio ambiente requer em muitos casos soluções que ultrapassam as fronteiras dos Estados. Estas ações devem ser construídas e aperfeiçoadas a partir de iniciativas e articulações da sociedade e do poder público com intuito de inter-relacionar a questão ambiental e de desenvolvimento com a questão da saúde e qualidade de vida.

Palavras-chave – Governança Territorial; Fronteira; Saúde; Meio Ambiente

INTRODUÇÃO

O progresso tecnológico e os diferentes ciclos sociais e econômicos têm levado a sociedade contemporânea a experimentar uma rápida internacionalização dos mercados. Dentro desse contexto de globalização, a estratégia adotada por muitos países tem sido a formação de blocos econômicos com base na proximidade geográfica e cultural. Esses processos de integração econômica podem ser definidos como mecanismos que pretendem fortalecer os países participantes para se inserirem em melhores condições na realidade internacional globalizada e interdependente e construir níveis cada vez melhores de qualidade de vida e desenvolvimento de suas sociedades.

O processo de globalização em curso pressupõe uma mudança significativa na organização econômica, social e política do mundo contemporâneo. Pode-se afirmar segundo Melo (2008, p.24) que,

¹ Professor da Universidade Federal de Pelotas; Coordenador do Núcleo de Estudos Fronteiriços do Centro de Integração do MERCOSUL; Mestre em Política Social; Doutorando em Desenvolvimento Regional; mauriciomercosul@gmail.com

² Mestre em Arquitetura e Urbanismo; Assessora da Reitoria da Universidade Federal de Pelotas; dadacurcio@hotmail.com



o conceito de globalismo veio se conformando somente na fase mais recente de desenvolvimento do capitalismo (particularmente nas duas últimas décadas do século XX), associado (como idéia) à hipótese da emergência de um novo patamar de ordenamento da vida social, institucionalmente articulado em plano supra-nacional, em que o centro das atenções se volta para a constituição de uma realidade (relações, processos e estruturas) não mais simplesmente determinada (como no passado) através da expansão e/ou difusão horizontal/centrífuga de ações econômicas, políticas e culturais entre nações (sob impulso e primazia daquelas hegemônicas) – internacionalização – mas configurada por meio de uma dinâmica progressivamente transversal/centrípeta de efetividade societal, plasmada em plano concretamente trans-nacional (global) de materialidade.

De forma que, para se pensar o projeto de integração regional pretendido pelos países a exemplo do bloco MERCOSUL, torna-se necessário um estudo sistemático do fenômeno da regionalização como constitutivo da globalização que flexibiliza as fronteiras. Assim, as noções de espaço e tempo, fundamentais para todas as ciências sociais, estão sendo revolucionadas pelos desenvolvimentos científicos e tecnológicos incorporados e dinamizados pelos movimentos da sociedade global. As realidades e os imaginários lançam-se em outros horizontes, mais amplos que a província e a nação, a região e o continente, o mar e o oceano. Neste contexto, as redes de articulações e as alianças estratégicas de empresas, corporações, conglomerados, fundações, centros e institutos de pesquisas, universidades, igrejas, partidos, sindicatos, governos, meios de comunicação impressa e eletrônica constituem e desenvolvem cenários que agilizam relações, processos e estruturas, espaços e tempos, geografias e histórias, implicando diretamente no meio ambiente.

Nesse sentido, as responsabilidades social e ambiental, no âmbito do privado e público, são de extrema relevância, visto que na atualidade é impossível a tomada de decisão sem considerar a proposta de um modelo de desenvolvimento sustentável. Isto se deve às crescentes preocupações com o comportamento da humanidade que, mesmo dependente do ambiente e dos recursos naturais para seu desenvolvimento biológico e socioeconômico, consome e polui muito além do que a natureza é capaz de repor e absorver.

METODOLOGIA

Este estudo teve em termos metodológicos um caráter exploratório do tema abordado. Estas pesquisas muitas vezes têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o tema e o problema para uma pesquisa, com vistas a torná-lo



mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado. Em função dos propósitos do estudo foram aqui abordadas algumas referências bibliográficas de maneira a compreender o fenômeno do reordenamento territorial em regiões de fronteira, dando ênfase a problemática nas áreas de saúde e meio ambiente.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O campo de articulação entre a saúde e o ambiente, denominado Saúde Ambiental, compreende os aspectos da saúde humana que são determinados por fatores físicos, químicos, biológicos, sociais e psicológicos no meio ambiente. Refere-se também à teoria e prática de avaliação, correção, controle e prevenção dos fatores que, presentes no ambiente, podem afetar potencialmente de forma adversa a saúde humana das gerações do presente e do futuro.

De fato, com o reordenamento do território imposto pelo processo de globalização, as áreas fronteiriças adquirem maior centralidade nos processos de integração. Este ponto incita a reflexão sobre a interação entre cidadania e governo, entre a organização da sociedade local e os parâmetros institucionais estabelecidos pelas políticas centrais do governo de cada país. De acordo com Haesbart (2004, p.40) a noção de território agrupa-se em três concepções básicas: a política, que se refere às relações de espaço-poder ou jurídica-política, onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado; a cultural, onde as relações simbólico-cultural priorizam a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto, sobretudo, como o produto da apropriação de um grupo; e a econômica, a menos difundida, onde é enfatizado o caráter espacial das relações econômicas e onde o território é visto como a fonte de recursos.

Além disso, vários estudos partem da definição de território como Souza (1995, p.78) ao caracterizá-lo como "um espaço definido por e a partir de relações de poder" privilegiando o papel do Estado como gestor por excelência do território nacional. No rastro deste raciocínio, o território não se resume em uma variável estratégica político-militar em uma perspectiva geopolítica, nele também se refletem as construções de hegemonias que se estabelecem ao longo do tempo na territorialidade do Estado-nação. Ainda sobre território, podemos entendê-lo



segundo Soares (2009, p.62) “como o espaço de interações dos subsistemas natural, construído e social, subsistemas que compõem o meio ambiente nacional, regional e local”. Para uma territorialidade compreendida assim de forma mais crítica e abrangente, o território pode ser interpretado como um campo de forças, uma rede de relações sociais, sendo prenhe de história, tradição e ideologia. Nesse sentido, segundo Camargo (2009, p.26) “o ordenamento da sociedade, hoje mais do que nunca, passa pela interferência direta na organização espacial, onde as formas geográficas são reestruturadas de acordo com o interesse do planejador a partir da inserção do território específico na ordem mundial”.

Segundo Costa (2006, p. 25) “pensar a sociedade e a organização das regras que regulamentam a convivência social exige a discussão sobre o Estado. Assim, se coloca a questão sobre o que é o Estado? Como e por que os homens organizam o Estado e que funções ele deve desempenhar?”. Nessa perspectiva, compreender o Estado e suas características é necessário para o entendimento do desenvolvimento das suas diferentes formas, a partir de uma seqüência histórica de suas relações com a sociedade. Para a geopolítica clássica, a fronteira sempre foi considerada um dos mais importantes elementos do Estado. Seu dinamismo, função e implicações políticas têm sido extensivamente examinados através dos tempos por inúmeros autores e por diferentes escolas geopolíticas e geográficas.

No Brasil, apesar da existência de civis nos estudos da geopolítica, este tema torna-se um assunto quase restrito aos círculos militares. Até 1986, o pensamento geopolítico brasileiro era predominantemente baseado nas teorias clássicas da geopolítica com forte influência do alemão Friedrich Ratzel e sua concepção de Estado orgânico (1897). Formulada desde a década de 1920, a geopolítica brasileira era entendida como “a ciência que estuda o papel dos fatores geográficos no desenvolvimento da vida pública e dos Estados” (BACKHEUSER, 1926:9). Nesse contexto, o tema das fronteiras era altamente relevado devido à vastidão continental do país, assim como a organização interna do espaço brasileiro com vistas à unidade nacional e territorial.

O reconhecimento dos problemas de saúde decorrentes da degradação e contaminação do meio ambiente requer em muitos casos soluções que ultrapassam as fronteiras dos Estados. Estas ações devem ser construídas e aperfeiçoadas a partir de iniciativas e articulações da sociedade e do poder público com intuito de inter-relacionar a questão ambiental e de desenvolvimento com a questão da saúde e qualidade de vida. Nesse contexto, as fronteiras do Brasil com os demais países



da América do Sul foram, nas últimas décadas, associadas a uma agenda negativa de intervenção pública, com o intuito quase exclusivo de garantir a segurança nacional por meio da imposição de restrições de toda ordem. O marco jurídico-institucional que trata das áreas de fronteira do Brasil vem passando por modificações e adaptações às novas realidades, em parte por mudanças de orientação das próprias políticas públicas. Os principais instrumentos legais que regulamentam a ocupação e o desenvolvimento da Faixa de Fronteira brasileira são: a Lei nº. 6.634 de 02 de maio de 1979 e o Decreto nº. 85.064, de 26 de agosto de 1980, que consideram a Faixa de Fronteira como área indispensável à Segurança Nacional.

É importante destacar que o Brasil tem uma linha de fronteira de 15.719km, limitando-se com dez (10) países da América do Sul, abrangendo onze (11) estados e quinhentos e oitenta e oito municípios (588) brasileiros. A linha da fronteira com os demais países do MERCOSUL abarca 69 municípios e uma população estimada em 1.438.206 habitantes. A largura da fronteira brasileira foi sendo modificada desde o segundo Império, a qual era constituída, naquela ocasião, por uma extensão de 60 km a partir do limite internacional. Posteriormente, foi alterada por sucessivas Constituições Federais (1934; 1937; 1946) até a atual, que ratificou sua largura em 150 km (art. 20, §2º da Constituição Federal de 1988), estabelecendo-se uma série de restrições ao uso da terra e a realização de uma série de atividades nestes territórios. Nas regiões de fronteira observa-se, em geral, uma precária base produtiva e de infra-estrutura econômica e social capazes de permitir um processo de desenvolvimento sustentável e integrado (GADELHA, COSTA, 2007).

Como conseqüência, esse território se caracteriza por condições sociais e de cidadania bastante adversas, salvo raras exceções sub-regionais. Concomitante a isso, a intensificação de fluxos de produtos, serviços e pessoas, decorrentes da integração gera tensões e novos desafios para os gestores da saúde pública e do meio ambiente, exigindo políticas específicas direcionadas à garantia dos direitos fundamentais nestas regiões. Entre as raras alternativas políticas no enfrentamento deste problema, estão os pactos e acordos bilaterais realizados entre os governos dos países interessados. Contudo, são pactuações, muitas vezes, realizadas em nível nacional e nem sempre chegam aonde deveriam ter vigência, ou seja, à fronteira.



O conceito de fronteira etimologicamente tem origem na palavra latina 'fronteria' ou 'frontaria' que significa a parte do território localizado nas margens. Com o tempo, este conceito passou a indicar 'confim territorial' e 'limite' que separa duas regiões podendo ser de ordem material ou simbólica. A fronteira traz em seu bojo uma diversidade de sentidos e aponta para os significados construídos em distintas realidades históricas. Tradicionalmente, os Estados atribuem à fronteira um sentido relacionado apenas à demarcação do solo, limite do território e sua apropriação pelo homem. Em uma visão mais crítica, é concebida não somente como um fato geográfico ou uma representação cartográfica, mas um fato histórico e social de relacionamentos sociais.

O planejamento e administração ambiental em vários países vêm demonstrando que a melhor maneira de se implantar projetos de desenvolvimento sustentável é através da gestão integral do meio ambiente. A área de fronteira confinada a rígidos padrões de segurança nacional materializados em legislação e políticas governamentais ao longo de décadas, se contrapõe à necessária flexibilidade exigida pelas políticas de proteção ambiental. No Brasil, os rios internacionais, por exemplo, foram estabelecidos sob jurisdição federal, assim como os 150 km de zona de segurança ao longo das fronteiras. Assim, as decisões e implantação de projetos nessas áreas, sejam ambientais ou econômicos, são de âmbito ministerial. Há casos, por exemplo, em que se a autoridade de um município brasileiro de fronteira – ainda que seja uma fronteira seca - pretenda resolver uma questão ambiental com o município ou Intendência do país vizinho, deve dirigir-se primeiramente a Brasília e será inevitável acionar a embaixada Brasileira para abrir discussões. Neste caso, a autoridade municipal acaba por desistir da iniciativa, desmotivada pelas etapas do procedimento, exigências burocráticas, tempo e recursos financeiros despendidos. Isso explica, em grande parte, o "abandono ambiental" das fronteiras do Brasil. Diferenças de políticas, normas e regulamentações ambientais entre os países acabam por se tornar grandes problemas se esta comunicação entre vizinhos não é facilitada.

Para resolver alguns problemas localizados, o governo brasileiro vem criando, desde 1986, Comitês de Fronteira. Na região do Prata foram instalados 11, dos quais 3 no Paraguai (Pero Juan Caballero, Salto del Guairá e Ciudad del Leste), 5 no Uruguai (Chuy, Jaguarón, Rivera, Artigas, Aceguá), 2 na Argentina (Paso de los Libres e Puerto Iguazu) e 1 na Bolívia (San Matias) que são geralmente comandados por um membro do corpo diplomático brasileiro. Esses Comitês de



Fronteira vêm concentrando-se em problemas diversos, como entraves ao transporte de mercadorias, controle de epidemias e facilitando o comércio entre países.

Outras atividades recentemente foram incorporadas pelos Comitês, como: a tarefa de combater o tráfico de drogas e o roubo de cargas, uma constante na fronteira. As questões ambientais, entretanto, não são prioridades na pauta dos Comitês, apesar das inúmeras apreensões feitas pela Polícia Federal com o tráfico de animais silvestres e o contrabando de madeira. Por outro lado, alguns acordos Bilaterais específicos da área ambiental foram firmados nas últimas décadas entre o Brasil e seus vizinhos, mas não ultrapassaram o estágio das boas intenções. Ainda, prevalece em vários países a desconfiança e/ou suspeita que negociações de caráter ambiental possam camuflar interesses outros, como os de cunho geopolítico e econômico, sem mútuos benefícios.

O debate sobre a situação da saúde e do meio ambiente nas fronteiras acontece há algum tempo, porém, seja pela falta de ordenação das iniciativas ou pela formulação de estratégias de caráter apenas pontual, a situação permanece praticamente inalterada nos últimos tempos. Neste contexto, os principais empecilhos ao processo de integração históricos das ações de saúde nas fronteiras resumem-se ao “atrelamento das soluções ao desenvolvimento do processo de harmonização das políticas de saúde, a concentração do tema no controle do acesso aos serviços sanitários e a compensação financeira” (GALLO E, COSTA L, MORAES A, 2004).

Nesse sentido, as políticas de desenvolvimento e integração regional, voltadas para a zona de fronteira, têm como referência não tratá-las somente como áreas-limite, mas, principalmente, considerá-las como áreas de contato e de interação. Daí a relevância de um tratamento especial às formas com que se realizam estas interações, não somente àquelas de cunho econômico, mas também as interações sociais e culturais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, a fronteira entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai tem-se caracterizado como um imenso e exitoso laboratório de política internacional e integração regional. Como evidenciado anteriormente neste trabalho, a região da campanha, seja do Brasil ou do Uruguai, apresenta enorme proximidade em manifestações culturais tradicionais como: rituais, música e poesia



popular, literatura, artesanatos, tecnologias de trabalho, usos e costumes etc. Por outro lado, cada localidade, ao longo da fronteira seca que 'une' e 'separa' o Brasil e o Uruguai³, tem conformações distintas e características próprias, de acordo com as suas especificidades é que se podem conceber as redes de ocupação, de cooperação, de gestão e a dimensão dos processos sociais e culturais, de indivíduos e de grupos sociais. É fato também que os processos de cooperação internacional e/ou de integração regional, bem como os processos de globalização geram conseqüentemente um reordenamento do espaço geopolítico nas regiões de fronteira entre países.

Por fim, o Mercosul por exemplo é uma das tentativas de integração regional, assim como várias outras que já ocorreram em partes diferentes do mundo, visando à aproximação entre os países da América do Sul. No que se refere à legislação ambiental, esta contempla uma infinidade de aspectos que possibilitam a solução de problemas ambientais existentes entre os países membros, faltando, entretanto, recursos operacionais para cumpri-la. O estabelecimento de inúmeros acordos envolvendo cooperação transfronteiriça, sob a ótica ambiental, vem demonstrar que os países integrantes do Mercosul têm consciência da necessidade de proteger o meio ambiente e a saúde das populações e que o êxito da integração econômica transita também pelas políticas ambientais. Por isso a importância de se colocar em prática os acordos criados pelos países do bloco.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BACKHEUSER, E. Problemas do Brasil (Estrutura Geopolítica) O Espaço. Rio de Janeiro: Editora OMNIA, 1926.

CAMARGO, Luis Henrique Ramos. Ordenamento Territorial e Complexidade: por uma reestruturação do espaço social. In: Ordenamento territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro. Flavio Gomes de Alemida e Luiz Antonio Alves Soares (organizadores). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. (21-60)

COSTA, Lucia Cortes da. Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG: São Paulo: Cortez, 2006.

GADELHA, CAG; COSTA, L. Integração de fronteiras: a saúde no contexto de uma política nacional de desenvolvimento. Revista de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 23

³ A fronteira Brasil-Uruguai tem 1.068,10 km, sendo o maior limite internacional em extensão da República Oriental do Uruguai.



Sup. 2: S214-S226, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/csp/v23s2/10.pdf>. Acessado em 29 de abril de 2009.

GALLO, E; COSTA, L, MORAES, A. A integração dos sistemas de saúde que atendem a população fronteiriça dos países do MERCOSUL – SIS MERCOSUL. In: GALLO, E; COSTA, L (orgs). SIS MERCOSUL: uma agenda para a integração. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde; 2004.p. 41-53. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/ST_09_Port.pdf. Acessado em 28 de abril de 2009.

HAESBAERT, Rogério. Definindo Território para entender a desterritorialização. In: O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

MELO, Alex Fiúza de. Concepção Política da Globalização. In: SOUZA, Maria de Loudes (org). A Saúde e a Inclusão Social nas Fronteiras. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

SOARES, Luis Antônio Alves. O enfoque sociológico e da teoria econômico no ordenamento territorial. In: Ordenamento territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro. Flavio Gomes de Almeida e Luiz Antonio Alves Soares (organizadores). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. (61-113)

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O Território: Sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, Iná E. et al. (orgs.). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil (77-115), 1995.