

DINAMICA TERRITORIAL E POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE: AS SITUAÇÕES GEOGRÁFICAS NA AMAZÔNIA LEGAL

IOZZI, F. L. ¹

MARIANA, V. A. ²

¹ Mestre em Geografia - Pesquisadora do Departamento de Medicina Preventiva da USP
lana_iozzi@yahoo.com.br

² Mestre em Geografia - Pesquisadora do Departamento de Medicina Preventiva da USP
mari_valb@yahoo.com.br

Introdução

Este texto apresenta alguns dos resultados de uma pesquisa que teve como objetivo analisar a política federal de saúde para a região da Amazônia Legal no período de 2003 a 2005, sob condução do Ministério da Saúde brasileiro e inserida em uma agenda mais ampla do Governo Federal. Tal região é marcada por indicadores sociais desfavoráveis e conflitos intensos de usos do território dada a multiplicidade de interesses e organizações presentes na região.

A discussão empreendida aqui se orienta pelas seguintes questões: Por que o território importa na definição das políticas públicas regionais de saúde? Como abordar a complexidade e diversidade das situações sócio-espaciais existentes na Amazônia Legal?

Dada a complexidade e abrangência da pesquisa realizada, que contou com pesquisadores de diversas áreas e englobou diferentes vertentes de análise, ressalta-se que no presente texto apresentamos somente alguns resultados referentes ao estudo geográfico empreendido. Uma perspectiva mais geral da pesquisa encontra-se em artigo recente publicado (VIANA et al, 2007).

Território e políticas públicas

A globalização produz a emergência de um mercado global, cuja regulação atualmente está em larga medida sob o poder de grandes empresas. As fronteiras dos Estados-nação tornaram-se porosas para a ação de empresas mundiais, levando à subordinação da política do Estado pela política das empresas. (ARROYO, 2001; SANTOS, 1997).

No Brasil, a subordinação das políticas públicas à lógica das grandes empresas agrava a fragmentação do território, com a exclusão de diversos lugares. A competitividade, expressa nas disputas entre os entes federados e entre as empresas por mercados e por territórios, é outro fator de desordem política, orçamentária, territorial e social.

As políticas públicas, enquanto reguladoras do território, são as responsáveis por alterar essa dinâmica territorial perversa. A busca da cidadania deve se sobrepor aos interesses particularistas de empresas e partidos políticos e se tornar o principal objetivo da normatização do território, a ser alcançado por meio de políticas públicas eficazes e pela pactuação entre os agentes sociais (poder público, empresas e sociedade civil).

Esse estudo se debruçou, no sentido de mostrar como a não incorporação pela política da saúde da visão de território pode contribuir para reprodução das desigualdades sociais.

Segundo Milton Santos, o espaço deve ser compreendido como uma dimensão ativa, não simplesmente um receptáculo ou palco onde se dão as relações e os processos sociais. O espaço geográfico como instância social revela os movimentos que o formam, gerado por todos os homens, instituições e empresas (SANTOS, 1996).

Como forma de inserir essa noção no debate social, o autor propõe o conceito de *território usado*, híbrido de materialidade e ação, entre trabalho morto e trabalho vivo, entre forma e conteúdo, entre o meio construído e o movimento da sociedade (SANTOS, 1999).

Diante da variedade de situações existentes na Amazônia Legal e dos acelerados processos de mudança das dinâmicas de uso dos territórios, alguns conceitos foram utilizados como fios condutores na pesquisa.

A idéia de *situação geográfica* revisitada por Maria Laura Silveira está associada à noção de evento. Para Santos (1996, p.115), “se considerarmos o mundo como um conjunto de possibilidades, o evento é um veículo de uma ou algumas dessas possibilidades existentes no mundo. Mas o evento também pode ser o vetor das possibilidades existentes numa formação social, isto é, num país, ou numa região, ou num lugar, considerados esse país, essa região, esse lugar como um conjunto circunscrito e mais limitado que o mundo”. Um conjunto de eventos geografizados, expressos em materialidade e norma, modifica o valor e a identidade dos lugares, alterando, deste modo, a situação.

A situação geográfica como instância de análise e de síntese dos eventos considera as heranças dos processos socioespaciais que compreendem uma situação determinada e as âncoras que vislumbram o futuro, isto é, aquelas que serão designadas pelos eventos geografizados, podendo apoiar a formulação de políticas públicas (SILVEIRA, 1999).

A Amazônia Legal no cenário nacional

Na formação socioespacial brasileira, as divisões regionais foram produzidas, em geral, para servir à implantação de políticas estatais. Todavia, a variedade de critérios que subsidiam cada recorte, pontuados para satisfazer interesses estratégicos específicos,

prejudicam a efetividade dos objetivos das políticas públicas e acirram desigualdades sócio-territoriais.

A Amazônia Legal, região que corresponde a cerca de 61% do território brasileiro, foi criada em 1953 e retomada em 1966 pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, demarcando a atuação desse órgão para a realização de projetos desenvolvimentistas. Estes promoveram uma reorganização e introduziram novos usos para o território amazônico, com efeitos sociais e ambientais graves (BECKER, 1998; AB'SABER, 1996; GONÇALVES, 2001; OLIVEIRA, 1988).

A partir da década de 1980, no contexto de crise do Estado, os projetos desenvolvimentistas perdem fôlego e o governo federal interrompe projetos de infra-estrutura e sociais para a Amazônia Legal. Ganha força o movimento “ambientalista preservacionista”, associado ao aumento da pressão ambientalista nacional e internacional, passando a caracterizar a Amazônia Legal como uma fronteira sócio-ambiental (BECKER, 2005).

No final dos anos 1980 e durante a década de 1990, disseminou-se o conflito entre os projetos desenvolvimentistas e os de preservação ambiental, com a retração dos primeiros. O apoio internacional para a preservação da floresta passa a interferir nas políticas locais e regionais, através da criação de diversos programas de proteção ambiental, preservação da biodiversidade, criação de unidades de conservação e demarcação de terras indígenas.

Contudo, a substituição dos projetos desenvolvimentistas pelos ambientalistas não resolveu a principal questão da região que é a desigualdade e a exclusão social, com fraca presença do Estado (BECKER, 2005) Tais projetos não conseguiram gerar transferência de renda para população e em muitos casos ampliaram os conflitos fundiários.

A dinâmica territorial atual é marcada por fortes heranças como a persistência do ciclo pecuária-desflorestamento-madeireira, marcado por intensos conflitos sociais, grilagem de terras, extração ilegal da madeira e queimadas. A essas heranças se sobrepõe a implantação de uma agricultura capitalizada, principalmente de soja destinada à exportação e a prática de uma pecuária moderna de corte. Tal dinâmica muitas vezes tende a desapropriar populações ou impedir suas atividades extrativistas, levando ao aumento das migrações intra-regionais e ampliação das áreas periféricas das cidades.

Além das atividades corporativas que ocupam diversas áreas da Amazônia Legal e dos projetos ambientalistas que criam territórios de usos especiais a região possui outras dinâmicas territoriais que merecem destaque, como: *regiões de fronteira internacional*, que possuem conflitos ligados a atividades ilícitas e imigrações ilegais; *duas metrópoles*, que atraem um grande contingente populacional e sofrem com o crescimento desordenado;

espaços opacos, com pouco ou nenhum dinamismo econômico, sem atrativos aos grandes projetos corporativos (SANTOS e SILVEIRA, 2001).

Situações geográficas e a pesquisa empírica

A partir das entrevistas nos municípios visitados, foram valorizadas algumas variáveis para a análise das políticas públicas e de saúde, como: fluidez territorial, especialização produtiva dos lugares, normas de regulação, urbanização e (des)metropolização, mobilidade populacional, conflitos de interesses, entre outras. O Quadro 1 apresenta as principais características de cada situação geográfica e os municípios selecionados para a pesquisa.

Além dos trabalhos de campo, os fenômenos indicados pela bibliografia e planos federais foram de fundamental importância para a identificação das situações geográficas na Amazônia Legal brasileira.

Quadro 1 – Situações geográficas identificadas. Características e municípios visitados *

Situações geográficas	Caracterização	Municípios selecionados
Usos corporativos do território	<ul style="list-style-type: none"> • Difusão do meio técnico-científico-informacional ligada às atividades econômicas hegemônicas modernas; • Investimentos voltados às infra-estruturas de fluidez para vantagens logísticas de exportações de <i>commodities</i>; • Centro de atração populacional; • Diversificação das atividades econômicas e complexização do sistema urbano; • Cidades funcionais dentro da divisão internacional do trabalho; • Especialização produtiva do território; • Comércio e serviços mais desenvolvidos; • Cidades médias que se tornaram centros regionais: nós de fluidez; • Periferização. 	<p>Sinop (MT) Santarém (PA) Marabá (PA) Parauapebas (PA)</p>
Fronteira de difusão dos usos corporativos do território	<ul style="list-style-type: none"> • Atividades produtivas de modernização recente; • Lugares que estão na direção de grandes investimentos; • Ampliação das modernizações e expansão da urbanização; • Atração populacional; • Crescimento do poder político local; • Áreas de intensificação de diferentes conflitos. 	<p>Boa Vista (RR) Ariquemes(RO) Palmas (TO)</p>

<p>Usos Conservacionistas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento conservacionista de uso do território – demandas internacionais; • Projetos e investimentos de uso da biodiversidade; • Valor econômico da floresta – embate com outros projetos de desenvolvimento econômico; • Aumento da importância da regulação e da fiscalização; • Alguns lugares com maior organização política da sociedade civil, ligada aos movimentos socioambientais; • Justaposição de normas que regulam as áreas protegidas à esfera municipal e estadual; • Conflitos regionais em pequena e grande escala; • População expropriada, não só da terra (preservada), mas de seu modo de existência tradicional; • Grandes interesses internacionais (C&T); • Cooperação internacional; participação de ONGs. 	<p>Tefé (AM) Altamira (PA)</p>
<p>Áreas de fronteiras internacionais</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fronteira Amazônica: mais extensa do país; • Estratégias para o controle e a proteção: presença militar e caráter geopolítico; • Os municípios das áreas de fronteira internacional contam com normas específicas, além das normas federais, estaduais e municipais; • Área de fluxos internacionais: pessoas, capitais, mercadorias: (lícitas e ilícitas); • Zonas de instabilidade e conflitos; • Diversidade de redes e agentes: desafios à soberania do Estado. 	<p>Cruzeiro do Sul (AC)</p>
<p>Metropolização</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Abrigam as heranças do processo de urbanização brasileira; • Na Amazônia, são duas as metrópoles: Manaus e Belém; • Densidade: populacional, de infra-estruturas, serviços e indústrias; • Ainda exercem atração populacional; • Sede de importantes instituições, como centros de pesquisa, ONGs, instituições financeiras e hospitais; • São os principais nós de fluidez na região; • Mercado interno mais desenvolvido, segmentado, diferenciado e hierarquizado; • Concentra maior especialização na divisão do trabalho; • Importância política frente aos novos projetos governamentais para a Amazônia Legal; • Intenso processo de precarização das condições de vida pelo aumento das desigualdades socioespaciais nas metrópoles. 	<p>Belém (PA) Manaus (AM)</p>

Espaços Opacos	• Menor densidade técnica e normativa;	
	• Fluidez territorial rarefeita;	Sena Madureira (AC)
	• Lugares à margem dos interesses da economia hegemônica moderna;	Macapá (AP)
	• Planos federais não têm impacto significativo para estes municípios, alguns planos nem chegam.	Imperatriz (MA)

Fonte: Elaboração própria.

* Para maior detalhamento de cada uma das situações ver VIANA et al (2007).

Algumas considerações finais

A partir do recorte da Amazônia Legal, foi possível verificar a importância das situações geográficas na sistematização do conhecimento das diferenças e semelhanças encontradas nos usos do território na região. Esses dados podem auxiliar a análise sobre os desafios enfrentados na Amazônia, com relação às políticas de saúde e de melhoria das condições de vida da população.

Sabendo-se que a situação geográfica não se presta a ser uma regionalização, não se pode generalizar uma realidade sobre as condições de saúde e funcionamento do SUS para os municípios presentes numa mesma situação geográfica.

As situações geográficas oferecem alguns eventos comuns que acontecem nos municípios e, assim, problemas sociais semelhantes gerados pelos usos do território, que caracterizam cada situação geográfica. Esses problemas devem ser levados em consideração ao se pensar na realização de políticas públicas.

Mas, é importante sempre considerar que cada lugar possui as suas próprias peculiaridades, ou seja, pelo fato de estarem na mesma situação geográfica, não significa que os municípios precisem necessariamente de uma mesma política. É preciso, também, vislumbrar os demais eventos particulares de cada um. Alguns pontos são significativos e identificados pela situação geográfica, mas uma infinidade de outras características locais tem que ser levadas em consideração ao se pensar as políticas públicas.

Os desafios para a região, no que diz respeito às políticas de saúde, efetivação do SUS e das melhorias das condições de vida e saúde, estão no âmbito dos problemas brasileiros, mas constituem grandes desafios quando compreendidos a partir das dinâmicas territoriais particulares. Por isso, a importância da sistematização sobre as situações geográficas, pois trazem argumentos baseados na herança territorial para compreensão das peculiaridades atuais da Amazônia Legal.

A proposta de se trabalhar com o conceito de situação geográfica (e toda a teoria que permeia a definição deste conceito), assim como, com os dados obtidos no trabalho de campo e na bibliografia, dá indícios de que mais do que uma política específica para a região norte é preciso uma política diferenciada dentro da própria Amazônia Legal.

Bibliografia Utilizada

- AB'SABER, AN. Amazônia: do discurso à práxis. São Paulo: Edusp; 1996.
- ARROYO, M. Território nacional e mercado externo: uma leitura do Brasil na virada do século XX. [Tese de Doutorado] São Paulo: FFLCH, Universidade de São Paulo; 2001.
- BECKER, BK. Amazônia. São Paulo: Ática; 1998.
- BECKER, BK *et al.* Amazônia: desenvolvimento e soberania. In: Rezende F, Tafner P, editores. Brasil: O estado de uma nação. Rio de Janeiro: Ipea; 2005. p.199-250.
- GONÇALVES, CWP. Amazônia, Amazonas. São Paulo, Contexto, 2001.
- OLIVEIRA, AU. Integrar para não entregar: políticas públicas e Amazônia. Campinas: Papyrus; 1988.
- SANTOS, M. Da política dos Estados à política das empresas. Belo Horizonte: Caderno da Escola do Legislativo; 1997.
- SANTOS, M. A natureza do espaço, técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec; 1996.
- SANTOS, M. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. Cadernos IPPUR 1999; 2: 15-25.
- SANTOS, M. e SILVEIRA, ML. O Brasil, território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro e São Paulo: Record; 2001.
- SILVEIRA, ML. Uma situação geográfica: do método à metodologia. Revista Território 1999.
- VIANA, Ana Luiza d'Ávila *et al.* . “*Sistema de saúde universal e território: desafios de uma política regional para a Amazônia Legal*”. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v.23, supl.2, p. 117 – 131, 2007 .

