

**GOVERNANÇA TERRITORIAL EM ÁREAS DE FRONTEIRA
O DESAFIO DA COOPERAÇÃO EM SAÚDE AMBIENTAL NA FRONTEIRA
SANTANA DO LIVRAMENTO (BRASIL) E RIVERA (URUGUAI)**

Maurício Pinto da Silva – Universidade Federal de Pelotas

mauriciomercosul@gmail.com

RESUMO

As políticas sociais e econômicas adotadas no Brasil nas últimas décadas não têm dado prioridade à relação entre saúde e ambiente. Esse modelo de desenvolvimento perpetua em muitos casos processos produtivos inadequados, provocando danos evitáveis à saúde humana e ao meio ambiente, cujos modos de apropriação e gestão estão profundamente relacionados aos processos civilizatórios passados e presentes. Nesse sentido, nas últimas décadas, nota-se, a instalação em escala global de uma profunda crise ambiental de repercussões sem precedentes sobre a vida no planeta e em especial sobre a qualidade da vida humana, em razão da nocividade dos modelos de desenvolvimento, dos padrões produtivos e de consumo. Os desafios a serem enfrentados permeiam toda a organização social, desde a produção, a distribuição e o consumo de bens e serviços até as formas de estruturação do Estado e suas políticas relacionadas à saúde ambiental.

Palavras-chave: Governança Territorial, fronteira e saúde ambiental.

INTRODUÇÃO

A problemática da governança territorial nas fronteiras, por exemplo, em uma perspectiva histórica destaca-se em razão dos países, em sua maioria, aplicarem regulações específicas para suas áreas de fronteira, geralmente qualificadas como “zonas” ou “faixas de segurança”, cujos critérios restringem e inibem a implementação de projetos de integração, de caráter regional. Nesse sentido, o problema frente ao tema em discussão, envolve a articulação dos atores públicos e privados diante da governança territorial na área de fronteira entre Santana do Livramento no Brasil e Rivera, Uruguai, em especial na área de saúde ambiental. 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 aquelas de cunho econômico, mas também as interações

sociais e culturais. Os desafios que devem ser enfrentados permeiam toda a organização social, desde a produção, a distribuição e o consumo de bens e serviços até as formas de estruturação do Estado e suas políticas relacionadas à saúde ambiental.

O campo da saúde ambiental compreende a área da saúde pública, afeita ao conhecimento científico e à formulação de políticas públicas e às correspondentes intervenções (ações) relacionadas à interação entre a saúde humana e os fatores do meio ambiente natural, que determinam, condicionam e influenciam a qualidade de vida do ser humano sob o ponto de vista da sustentabilidade. Assim, diante da situação particular de limitação geográfica, política e jurídica entre Santana do Livramento, no Brasil e Rivera, Uruguai, separadas apenas por uma rua, problemas singulares emergem no cotidiano das pessoas, provocando muitas vezes situações que exigem políticas e ações governamentais distintas das oferecidas em outras localidades de seus respectivos países. No Brasil a fronteira foi concebida como área de segurança nacional a ser protegida de inimigos e invasores. Atualmente há o reconhecimento da exigência da integração de ações no campo das políticas públicas, e neste sentido, é necessário conhecer de um modo mais particular as características e especificidades dos sujeitos, dos municípios e das regiões que compõem o território fronteiriço.

Nas regiões de fronteira, observa-se em geral, uma precária base produtiva e de infraestrutura econômica e social capazes de permitir um processo de desenvolvimento sustentável e integrado. Como consequência, esse território se caracteriza por condições sociais e de cidadania bastante adversas, salvo raras exceções sub-regionais. A intensificação de fluxos de produtos, serviços e pessoas, decorrentes dos processos de integração, gera tensões e novos desafios para os gestores locais nas linhas de fronteira entre países, exigindo políticas específicas direcionadas à garantia dos direitos fundamentais, tais como, por exemplo, a saúde e o meio ambiente.

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 onde deveriam ter vigência, ou seja, a fronteira. Nesse sentido, em relação à gestão territorial no Brasil, a ausência de uma institucionalidade voltada à articulação localizada de atores locais diversos e a dissociação entre

políticas de desenvolvimento e a mobilização de recursos locais, se opõem à territorialização do processo de desenvolvimento, em especial no território fronteiro do Brasil. As idéias atuais sobre governança estão se desenvolvendo no contexto contemporâneo de rupturas e grandes mudanças sociais, provocadas pela globalização e o desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação, que estão transformando a tradicional sociedade hierárquica em uma sociedade horizontalizada e em rede.

OS CONCEITOS DE REGIÃO E REGIONALIZAÇÃO

O desenvolvimento das ciências da natureza, principalmente a partir do século XIX, influenciou fortemente a metodologia das ciências humanas. Para Milton Santos (2003), a região apareceu na geografia moderna, em meados do século XIX, influenciada pelas disciplinas da natureza. Assim, a partir da geologia que a geografia científica incorporou, em seu vocabulário, o termo região. O conceito de região sempre esteve ligado à diferenciação ou divisão da superfície terrestre em função de alguma particularidade ou singularidade da sua realidade natural e/ou social. Ao longo da história, porém, ela tem assumido diferentes significados. A palavra região deriva do latim *regere*, dando origem a outras palavras como *regência, regente e regra*. Na Roma Antiga, era empregada no sentido de área administrativa e na Idade Média assumiu o significado de área de alcance do feudo.

Na Alemanha moderna, com Ritter e Humboldt, inicia-se o processo de sistematização da disciplina e a categoria região surge como um conceito da ciência geográfica. Posteriormente, no final do século XIX, a partir da escola francesa, evolui a produção do conhecimento em geografia, enfatizando a discussão em torno da região geográfica, através das monografias regionais. Depois da Segunda Guerra Mundial, expandem-se, sobretudo na Europa e nos Estados Unidos, as técnicas quantitativas de análise regional, criando uma expectativa de maior rigor científico ao tratar o espaço e a região (BRITO *apud* LENCIONI).

De acordo com Brito (2007, p. 13) para contrapor os anseios de rigor e objetividade do pós-guerra, por volta dos anos 1960 e 1970, surgem os estudos da percepção ambiental, que encaminharam o conceito de região para o campo da fenomenologia, dando ênfase à carga subjetiva, individual, na percepção do espaço regional. Concomitantemente, com o surgimento da percepção ambiental, aparece a

denominada geografia crítica que, sob forte influência do marxismo, impôs ao conhecimento regional uma concepção mais política e econômica, associada às transformações desiguais do espaço. As profundas mudanças no cenário internacional da globalização desvelam novas construções e velhas recomposições geoestratégicas que se destacam pela criação de esquemas regionais com dinâmica geopolítica e geoeconômica nas relações entre os países.

De acordo com Santos (2008, p.94) as regiões podem ser “subdivisões do espaço: do espaço total, do espaço nacional e mesmo do espaço local, porque as cidades maiores também são passíveis de regionalização”. Ainda segundo Santos (2008, p.94) “as regiões são um espaço de convivência, meros lugares funcionais do todo, pois, além de lugares, não há outra forma para a existência do todo social que não seja a forma regional”. Nesse sentido, nas escalas global e continental há um aprofundamento de dinâmicas que desafiam os sistemas tradicionais de controle territorial dos Estados, em virtude muitas vezes, da mudança intensa das tecnologias no campo da produção e do fluxo das informações e ainda da proliferação de estratégias e planos de ação de organismos internacionais e empresas transnacionais, por exemplo. O processo de abertura das fronteiras nacionais, ou a tentativa deste, naturalizado na proliferação de integrações regionais, tem sido interpretado como uma escala intermediária entre a escala nacional e a escala global, que nasce de uma evolução complementar à escala multilateral para abertura internacional.

Para Etges (2003, p.67) as regiões podem do ponto de vista político-administrativo, serem “definidas e mapeadas sem grandes problemas. No entanto, uma região para que exista de fato, tem que ser construída socialmente a partir de laços comuns, de traços de identidade, que se expressam no âmbito do cultural, do econômico e do político, que permitam vislumbrar desafios comuns à comunidade envolvida”. Para Brito (2007, p. 127) refletir sobre região “implica, não somente, a compreensão da produção e da circulação de coisas e de objetos no seu espaço, mas também o entendimento da criação de resistências, de desejos, de vontades que correspondem às necessidades e carências específicas de cada lugar, que podem estar conectadas às necessidades e carências de outros lugares”.

GOVERNANÇA TERRITORIAL NA FRONTEIRA: PERSPECTIVAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Podemos dizer que, em relação à gestão territorial no Brasil, a ausência de uma institucionalidade voltada à articulação localizada de atores locais diversos e a dissociação entre políticas de desenvolvimento e a mobilização de recursos locais, se opõem à territorialização do processo de desenvolvimento. As idéias atuais sobre governança foram se desenvolvendo no contexto contemporâneo de rupturas e grandes mudanças sociais, provocadas pela globalização e o desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação, que estão transformando a tradicional sociedade hierárquica em uma sociedade horizontalizada e em rede. Entendemos que a superação da lógica distributiva de localização dos investimentos para uma lógica territorial e de projetos, só é possível pela presença de uma institucionalidade que articule os diferentes atores territoriais na definição de suas expectativas de desenvolvimento. Para Farinós Dasi (2008, p.13-14) “a governança territorial pode ser encarada de dois pontos de vista: como mera aplicação dos princípios de boa governança às políticas territoriais e urbanas ou como um processo de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais numa óptica inovadora, partilhada e colaborativa”.

Nesse sentido, é importante não confundir o conceito de governança com o de governo. O conceito de governança se sobrepõe ao de governo. A governança contempla a capacidade institucional na gestão pública, com a participação de diferentes atores, ou seja, governo, agentes do mercado e sociedade civil. Estamos falando de um conceito que contempla a articulação de interesses de atores públicos e privados, com a perspectiva do interesse coletivo, visando o longo prazo. Ao falar do tema da governança, estamos também tratando da necessidade de transparência na tomada de decisões, com a explicitação dos diferentes interesses envolvidos, a construção de consensos, a resolução de conflitos e a compreensão do que seja a nova visão de liderança compartilhada. Neste sentido, alcançar uma nova e boa governança significa também a presença de líderes com visão inovadora, que expressem causas, crenças, competência empreendedora e de articulação, capaz de impulsionar mudanças históricas. Significa também a adoção de uma nova conduta no território, com regras sociais e políticas válidas para todos os atores.

Atualmente, 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.

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 sequência 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 intensivamente examinadas 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 tornou-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.

A fronteira brasileira é resultante de um processo que tem por base a preocupação do Estado com a garantia de sua soberania e a independência nacional desde o tempo da Colônia de 1500 a 1822. Sob o governo imperial de Dom Pedro II por volta da metade do século XIX a largura estabelecida para a faixa de fronteira foi de dez léguas ou 66 quilômetros. Desde então, a extensão da faixa de fronteira foi sendo alterada, primeiramente para 100 quilômetros e nos anos trinta para 150 km, permanecendo inalterada até os dias de hoje. A preocupação com a

segurança nacional, de onde emana a criação de um território especial ao longo do limite internacional do Brasil (Lei nº 6.634, de 02/05/1975) embora legítima, não tem sido acompanhada de uma política pública que atenda as especificidades regionais, tanto do ponto de vista econômico quanto social das regiões limítrofes do país.

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. A concepção de fronteira está nitidamente associada às disputas, controle pelo Estado, perda da liberdade de ir e vir e também às guerras. Nos últimos anos, identificam-se mais intensamente diversas áreas do conhecimento debatendo a temática fronteiriça, remetendo a esta, significados distintos entre a perspectiva tradicional e a crítica. Nesse contexto, a perspectiva tradicional atribui à fronteira um sentido ligado mais a demarcação do solo, território e à apropriação desse espaço pela sociedade.

SAÚDE AMBIENTAL NA FRONTEIRA MERCOSUL

O desenvolvimento da referência conceitual da interface entre saúde e ambiente, com o intuito de implementar uma política de saúde ambiental, recoloca na ordem do dia a necessidade de "aprimoramento" do atual modelo de atenção do Sistema Único de Saúde (SUS), de forma que a agenda da promoção da saúde seja compreendida numa dimensão em que a construção da saúde é realizada fundamentalmente, embora não exclusivamente, fora da prática das unidades de saúde, ocorrendo nos espaços do cotidiano da vida humana, nos ambientes dos processos produtivos e na dinâmica da vida das cidades e do campo. Mais que isso, busca compreender o ambiente como um território vivo, dinâmico, reflexo de processos políticos, históricos, econômicos, sociais e culturais, onde se materializa a vida humana e a sua relação com o universo.

A Lei nº 8.080/90, que institui o Sistema Único de Saúde (SUS), destaca como fatores determinantes e condicionantes da saúde, entre outros, “a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais”. Além disso, salienta que “os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País” (BRASIL, 2008, art. 3.º). Acrescenta, ainda, que dizem respeito também à saúde as ações que se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social (BRASIL, 2008, art. 3.º, parágrafo único).

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. Conforme entendimento acordado no I Seminário da Política Nacional de Saúde Ambiental, realizado em outubro de 2005, trata-se de um campo de práticas intersetoriais e transdisciplinares voltadas aos reflexos, na saúde humana, das relações ecogeossociais do homem com o ambiente, com vistas ao bem-estar, à qualidade de vida e à sustentabilidade, a fim de orientar políticas públicas formuladas com utilização do conhecimento disponível e com participação e controle social.

Há cada vez mais demandas e problemas de saúde relacionados com o ambiente que necessitam de indicação e alternativas aos gestores estaduais e municipais do Sistema Único de Saúde. Nesse cenário, os municípios de fronteira do Brasil têm tido grandes dificuldades em prover seus munícipes de atenção integral à saúde e, além disso, em alguns casos, atender a demanda proveniente dos países vizinhos. A falta de recursos humanos especializados, a insuficiência de equipamentos para realização de procedimentos e a distância entre os municípios e os centros de referência são os principais problemas encontrados. Segundo dados da pesquisa *Saúde nas Fronteiras – Estudo do acesso aos serviços de saúde nas cidades de fronteira com países do MERCOSUL* realizado pelo grupo de pesquisas da Fiocruz entre 2005-2007, “na grande maioria (84%) dos municípios estudados ocorrem algum tipo de fluxo e trânsito na fronteira. Os fluxos e trânsitos na fronteira são mais intensos nas divisas com o Paraguai e Uruguai do que com a Argentina” (GIOVANELLA, 2007).

A mesma pesquisa aponta que “entre os diversos fluxos e trânsitos fronteiriços apontados pelos Secretários Municipais de Saúde, os de maior intensidade são aqueles de pessoas com familiares residentes do outro lado da fronteira considerados frequente ou muito frequente por 64% dos SMSs”. Ademais, as dificuldades de planejamento e provisão de políticas específicas em função da população flutuante que utiliza o sistema e que, no caso brasileiro, não é contabilizada para os repasses financeiros do SUS, vêm gerando dificuldades diversas cuja principal vítima é o cidadão fronteiriço (GADELHA, COSTA, 2007, p.2).

Nesse sentido, Guimarães e Giovanella (2005, p.249) afirmam:

refletir sobre a situação de municípios fronteiriços, assim como observar iniciativas de cooperação, contribui no MERCOSUL para análises específicas de repercussões da integração nos sistemas de saúde, e pode influir na pauta de acordos e programas voltados para regiões fronteiriças, apoiar esforços de garantia de atenção integral e humanizada, e para o fortalecimento das políticas nacionais de saúde.

As mesmas dificuldades são enfrentadas pelos países fronteiriços com o Brasil, gerando uma movimentação das populações ali residentes em fluxos, ora num sentido ora em outro, na busca de melhor oferta de ações e serviços de saúde. Nesse sentido, segundo Rodrigues (2007, p.07)

o Ministério da Saúde institui o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras – Sis Fronteiras, com o propósito de integrar as ações e os serviços de saúde nas regiões de fronteira. O sistema busca contribuir para o fortalecimento e para a organização dos sistemas locais de saúde, com a finalidade de verificar as demandas e a capacidade instalada, de identificar os fluxos de assistência, de analisar o impacto das ações desenvolvidas sobre a cobertura e a qualidade assistencial, de documentar os custos com a assistência aos cidadãos e de integrar recursos assistenciais.

O fluxo migratório em busca de atenção em saúde, por exemplo, tem gerado dificuldades para os gestores públicos municipais brasileiros, bem como para as autoridades dos países vizinhos, além de previsíveis problemas diplomáticos e de saúde pública, por exemplo. Nesse sentido, o reconhecimento dos problemas de saúde ambiental 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. Entretanto, 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. 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.

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 a autoridade municipal brasileira de fronteira – ainda que seja uma fronteira seca - pretende resolver uma questão ambiental ou de saúde pública com o município ou Intendência do país vizinho, deve dirigir-se primeiramente a Brasília. Neste caso, a autoridade municipal acaba por desistir da iniciativa muitas vezes, 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.

Nesse sentido e na tentativa de 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 entaves

ao transporte de mercadorias, controle de epidemias e facilitando o comércio entre países. As questões ambientais, entretanto, não são prioridade 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.

Recentemente, no processo de integração entre os países membros uma nova agenda de integração social vem sendo construída, acompanhando a regulamentação da livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capital, onde as questões sociais e aspectos de cooperação no campo da saúde, progressivamente têm sido incorporados à agenda política dos governantes da região¹. 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,

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.

Para se pensar o projeto de integração regional pretendido pelos países do bloco, torna-se cada vez mais 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 pelo desenvolvimento científico e tecnológico incorporado e dinamizado pelos movimentos da sociedade global.

¹ Giovanella, Lígia (coord.). Saúde nas Fronteiras: estudo do acesso aos serviços de saúde nas cidades de fronteira com países do MERCOSUL. Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz, 2007.

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.

O debate sobre os problemas nas fronteiras, em especial o da saúde 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 aquelas de cunho econômico, mas também as interações sociais e culturais.

Nessa perspectiva, 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, 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 entre Brasil e o Uruguai 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.

O Mercosul, por exemplo, é uma das tentativas de integração regional, assim como várias outras existentes 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 da saúde 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.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 41ª. Edição atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

BRITO, Thiago Macedo Alves. **Região: Leituras Possíveis de Milton Santos**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

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.

ETGES, Virginia Elisabeta. **O Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC**. REDES, Santa Cruz do Sul, v8, n.1, p.57-69, jan/abr.2003.

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 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://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/ST_09_Port.pdf. Acessado em 28 de abril de 2009.

GUIMARÃES, Luisa; GIOVANELLA, Ligia. **Municípios brasileiros fronteiriços e Mercosul: características e iniciativas de cooperação em saúde.** Revista Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v.29, n.71, set/dez, 2005.

GUIMARÃES, Luisa; QUEIROZ, Vinicius P. **Integração europeia e acordos fronteiriços em saúde na euro região de Extremadura – Alentejo.** In: MENDES, Jussara Maria Rosa (Org.). MERCOSUL em múltiplas perspectivas: fronteiras, direitos e proteção social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

HAESBAERT, Rogério. **Dos Múltiplos Territórios á Multiterritorialidade.** Anais do I Seminário Nacional sobre Múltiplas Territorialidades. Porto Alegre: ULBRA – AGB, pg.03, 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.

RODRIGUES, Antonio Luiz. **Epidemias na Faixa de Fronteira Brasileira (Paper).** Apresentado durante o VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República do Brasil, nos dias 06, 07 e 08 de novembro de 2007, Brasília-DF.

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.

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).