



ANAIS



# III CEPIAL

---

CONGRESSO DE CULTURA  
E EDUCAÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO  
DA AMÉRICA LATINA

---

Semeando Novos Rumos

[www.cepial.org.br](http://www.cepial.org.br)  
15 a 20 de julho de 2012  
Curitiba - Brasil



ANAIS



# III CEPIAL

CONGRESSO DE CULTURA  
E EDUCAÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO  
DA AMÉRICA LATINA

Semeando Novos Rumos

## Eixos Temáticos:

1. INTEGRAÇÃO DAS SOCIEDADES NA AMÉRICA LATINA
2. EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO:  
SUAS MÚLTIPLAS FACES
3. PARTICIPAÇÃO: DIREITOS HUMANOS, POLÍTICA E CIDADANIA
4. CULTURA E IDENTIDADE NA AMÉRICA LATINA
5. MEIO-AMBIENTE: QUALIDADE, CONDIÇÕES E SITUAÇÕES DE VIDA
6. CIÊNCIA E TECNOLOGIA: PRODUÇÃO, DIFUSÃO E APROPRIAÇÃO
7. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL
8. MIGRAÇÕES NO CONTEXTO ATUAL: DA AUSÊNCIA DE POLÍTICAS  
ÀS REAIS NECESSIDADES DOS MIGRANTES
9. MÍDIA, NOVAS TECNOLOGIAS E COMUNICAÇÃO

[www.cepial.org.br](http://www.cepial.org.br)  
15 a 20 de julho 2012  
Curitiba - Brasil

# ANAIIS



## III CEPIAL

CONGRESSO DE CULTURA  
E EDUCAÇÃO PARA INTEGRAÇÃO  
DA AMÉRICA LATINA

Semeando Novos Rumos

### Eixo 7

### “POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL”

[www.cepial.org.br](http://www.cepial.org.br)  
15 a 20 de julho de 2012  
Curitiba - Brasil

## Eixo 7. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

### MR7.1.- Políticas de Saúde, Meio Ambiente e Educação: Desafios latino- americanos

#### EMENTA

A mesa apresenta as relações intrínsecas entre saúde, meio ambiente e educação, fortalecendo uma visão interdisciplinar na qual a educação, como determinante cultural da sociedade, configura-se como eixo principal nas condições ambientais e de saúde pública dos países. Em segundo lugar a mesa se propõe a analisar a importância da política pública e seus desafios, considerando a necessária transição de uma política centralista para uma descentralizada; e de uma visão setorial para uma inter ou intrasetorial. Por último a mesa se propõe a analisar criticamente os desafios socioambientais da região e as políticas públicas de educação, saúde e meio ambiente elaboradas para responder a aqueles desafios, a partir de uma visão bidimensional, marcando as diferenças entre o discurso da política pública e a ação concreta, que nos assola. Propõe ainda apresentar um caso de política pública local, nacional e regional.

Coordenador: Arlindo Philippi Junior: Universidade de São Paulo - (USP – BRASIL)  
Álvaro Cardona Saldarriaga: Universidad de Antioquia - (COLÔMBIA)  
Lisardo Osório Quintero: Universidad de Antioquia - (COLÔMBIA)  
Ipojucan Calixto: Universidade Positivo (UP - BRASIL)  
Daniel Luzzi: Universidade de São Paulo - (USP – BRASIL)  
Octávio Elísio Alves de Brito: presidente do Unesco-HidroEX - (UNESCO – BRASIL)

#### RESUMOS APROVADOS

POLÍTICAS PÚBLICAS E CRÉDITOS DE CARBONO NO BRASIL: UM OLHAR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (autor(es/as): **Antonio Lorenzoni Neto**).

DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL: UMA ESTRATEGIA DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NO FOMENTO A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (auto(es/as): **Fernanda Fonseca da Fonseca**).

SERVIÇO SOCIAL, CULTURA E EDUCAÇÃO: BASES PARA UMA NOVA CONSTRUÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA DA PROFISSÃO NO SÉCULO XXI (autor(es/as): **Gleidson Alves Pantoja**).

UMA CONTRIBUIÇÃO DO CURSO DE PEDAGOGIA PARA A ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO (autor(es/as): **Maria Onide Ballan Sardinha**).

GRANDES USINAS HIDRELÉTRICAS NA AMÉRICA LATINA: O ACESSO À ENERGIA ELÉTRICA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO (autor(es/as): **Markus Gustav Fendel**).

GOVERNAÇÃO TERRITORIAL NA FRONTEIRA MERCOSUL: SAÚDE E MEIO AMBIENTE EM DEBATE (autor(es/as): **Maurício Pinto da Silva**).

FORMAS DE EXCLUSÃO SOCIAL EN LA COMUNA DE OSORNO: APROXIMACIONES INTERDISCIPLINARIAS (autor(es/as): **Víctor Hugo Venegas Giacomozzi**).

### MR7.2. Ministério Público e Políticas Sociais

Coordenador: Saint-Clair Honorato Santos - Procurador Público do Paraná – (BRASIL)  
Gustavo Javier Gimena: Procurador Geral da Câmara de Apelação da Província de Tucuman - (ARGENTINA)  
Enrique A. Viana Ferreira: Procurador - (URUGUAY)  
Nícia Regina Sampaio: Promotora Pública do Espírito Santo – (BRASIL)  
Margaret Matos de Carvalho: Promotora Pública do Paraná – (BRASIL)

### MR7.4. Soberania alimentar, economia solidária e sustentabilidade: o papel da universidade

#### EMENTA

Esta mesa propõe o debate sobre o papel da universidade frente aos condicionantes sociais e econômicas que influenciam a cultura, a Soberania, a Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) e, por conseguinte, a sustentabilidade dos povos latino-americanos. O fortalecimento das ações em prol de movimentos como: economia solidária, agroecologia, projetos e práticas socioambientais serão pautados de forma a subsidiar e aprofundar o debate. Nesse sentido, serão enfatizadas as experiências que apontem para estratégias e modelos alternativos de convivência e preservação (natureza e cultura) que priorizem o manejo sustentável, o uso e a difusão de tecnologias capazes de fortalecer as unidades políticas e as ações, como um movimento de transformação da sociedade protagonizado por aqueles e aquelas que lutam por uma sociedade mais justa e equitativa no campo e na cidade do continente latino-americano.

Coordenadora: Islândia Bezerra – Universidade Federal do Paraná - (UFPR - BRASIL)  
Gracialino Dias: Universidade Federal do Paraná - (UFPR - BRASIL)  
Carlos Alberto Cioce Sampaio: Universidade Federal do Paraná - (UFPR - BRASIL)  
Julián Perez: Universidade Federal da Fronteira Sul e Rede Ecológica – (UFFS - BRASIL)  
Valter Bianchini: Representante da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação no Paraná - (FAO - BRASIL)

## RESUMOS APROVADOS

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA) E POLÍTICAS PÚBLICAS NO AMBIENTE ESCOLAR: UM RETRATO DA EXECUÇÃO DO PNAE NO TERRITÓRIO CENTRO SUL DO PARANÁ (autor(es/as): **Andreia Perussolo Dos Santos**).

MUDANÇA DO HÁBITO ALIMENTAR EM CRIANÇAS SUBMETIDAS A TRATAMENTO QUIMIOTERÁPICO E/OU RADIOTERÁPICO NO HOSPITAL DO CÂNCER DE LONDRINA/PR. (autor(es/as): **Diana Souza Santos Vaz**).

ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DOURADOS/MS: UM CONCEITO MULTIVOCAL (autor(es/as): **Magda Luiza Mascarello**).

ARTESANATO UMA ALTERNATIVA DE INCLUSÃO PELO TRABALHO: A EXPERIÊNCIA DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NO LITORAL DO PARANÁ (autor(es/as): **Mayra Taiza Sulzbach**).

FORMAS ALTERNATIVAS DE PRODUÇÃO E CONSUMO DE ALIMENTOS: RESGATE DA RELAÇÃO SOCIEDADE-AMBIENTE ATRAVÉS DA AGROFLORESTA (autor(es/as): **Regiane Fonini**).

PRÁTICAS ALIMENTARES, IDENTIDADE CULTURAL E SOCIABILIDADE: A COMIDA NO CONTEXTO DAS FESTAS COMUNITÁRIAS (autor(es/as): **Carla Pires Vieira Da Rocha**).



## GOVERNAÇÃO TERRITORIAL NA FRONTEIRA MERCOSUL

### SAÚDE E MEIO AMBIENTE EM DEBATE

Maurício Pinto da Silva <sup>1</sup>

1 Professor da Universidade Federal de Pelotas; Coordenador do Núcleo de Estudos  
Fronteiriços/UFPEL; Doutorando em Desenvolvimento Regional  
mauriciomercosul@gmail.com

**RESUMO:** Este estudo tem como proposta debater 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. A saúde humana e o ambiente são condições necessárias ao desenvolvimento humano, cujos modos de apropriação e gestão estão profundamente relacionados aos processos civilizatórios passados e presentes. Os elementos sociais, produtivos e ambientais guardam entre si relações de interdependência e de interdefinibilidade com os elementos políticos, econômicos, ecológicos, culturais e científico-tecnológicos. Nesse contexto, 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. 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.

Palavras-chave – Governança Territorial, Fronteira, Saúde e Meio Ambiente



**INTRODUÇÃO:** 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. Atualmente, no Brasil, coexistem relações e processos de trabalho extremamente precários com processos produtivos de alta complexidade tecnológica, que incorporam tecnologias nucleares, químicas e biológicas, por exemplo. Nesse contexto, padrões de desenvolvimento não sustentáveis vêm favorecendo a degradação ambiental ao mesmo tempo em que afetam o homem, sua qualidade de vida e seu estado de saúde, por intermédio de alterações significativas no meio natural e destruição de diversos ecossistemas, que afetam diretamente nas condições de saúde dos diferentes grupos populacionais.

A saúde humana e o ambiente são condições necessárias ao desenvolvimento humano, cujos modos de apropriação e gestão estão profundamente relacionados aos processos civilizatórios passados e presentes. Os elementos sociais, produtivos e ambientais guardam entre si relações de interdependência e de interdefinibilidade com os elementos políticos, econômicos, ecológicos, culturais e científico-tecnológicos. 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.

Nesse contexto, 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. A incorporação de temas no trato da saúde pública, como a degradação ambiental – a poluição das águas, do ar e do solo –, as radiações ionizantes e não ionizantes, os desastres naturais, os acidentes com produtos perigosos, as substâncias químicas e seus efeitos à saúde da população apontam a necessidade de novos modelos de gestão e governança do tema em discussão.

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, no 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.

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.

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. 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.

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.

Nesse sentido, 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. 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.

Assim, 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.

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.



## Fronteira e o desafio da participação

Abordar uma região sob qualquer aspecto, leva-nos ao problema de localizá-la em um quadro geral da realidade. Torna-se mais complexo ainda o problema, quando se trata de uma região de fronteira entre dois países.

Para MACHADO (1998, p. 41) o termo fronteira,

implica, historicamente, aquilo que sua etimologia sugere – o que está na frente. A origem histórica da palavra mostra que seu uso não está associado a nenhum conceito legal e que não é um conceito essencialmente político ou intelectual. Nasceu como um fenômeno da vida social espontânea, indicando a margem do mundo habitado.

PADRÓS (1994, p.72) particulariza a discussão em torno do conceito de região, ao discutir as diferentes percepções do espaço fronteiriço. Segundo o autor, a percepção tradicional toma a fronteira como “corte, limite, descontinuidade, barreira entre Estados Nacionais, enquanto a geopolítica a vê como um órgão periférico do Estado que tanto pode ser receptora de influências, como pode ser pólo de irradiação, projetando-se sobre os países vizinhos”.

Para SILVA (1986, p.140) “a fronteira é o Estado sob a forma de sua delimitação territorial (...) Sabe-se que aqui é o território, que se manifesta como país. A fronteira é, então, ultrapassar o domínio territorial. Por isso, sua idéia confunde-se com a de limite”. A fronteira pode ser compreendida como meio de articulação dos Estados de manter seus respectivos limites. Quando da fixação de limites fronteiriços implica o desenvolvimento de uma espécie de ciência de demarcação. Dessa forma, entre limites como meio que separa as unidades políticas soberanas, da mesma forma separa fatores físicos, geográficos ou culturais.

Ainda segundo SILVA (2006, p.61)

historicamente, verifica-se que diversas áreas do conhecimento vêm debatendo sobre a fronteira remetendo a ela significados distintos variando entre a perspectiva tradicional e a crítica. A perspectiva tradicional atribui à fronteira um conceito ligado mais a demarcação do solo, território e a apropriação desse espaço pelo homem. Já a visão crítica concebe a fronteira fundada numa visão de território enquanto espaço social que, para além do uso desse espaço, incorpora a territorialidade.

A fronteira pode ser entendida também como um processo de formação social e histórico, esses no caso, são simbolicamente produzidos, sendo na grande





maioria abertos e não acabados, portanto conduzidos a um processo de contínua transformação. Ainda no campo científico da geografia, SILVA apud PEITER (2006, p. 63) diz que,

a literatura sobre fronteira aponta para duas tendências principais: a primeira delas engloba discussões encontradas nos clássicos da Geografia Política e da Geopolítica, remetendo ao debate sobre os limites internacionais. Já a segunda, incorpora o debate sobre o avanço da ocupação de territórios, discussão ausente na economia mercantil, na qual a fronteira surge como metáfora da expansão da linha de povoamento interna aos Estados nacionais (PEITER, 2005, p.35).

De acordo com a geógrafa BENTANCOR (2002, P.27-28)

la Geografía define el espacio como objeto privilegiado de su análisis y en este abarca la dimensión física (espacio-territorio-región) como socialmente producida y organizada, para el bienestar y la calidad de vida del hombre. De esta forma el espacio geográfico no existe sin sociedad y ésta no lo hace sin una base territorial que es su soporte y que la sociedad va transformado en su medio. El espacio es una suma de la configuración del paisaje y la acción social, no se pueden disociar y se tienen que enfocar integrados.

Nessa perspectiva, SILVA apud PEITER (2006, p. 64) “ressalta que as fronteiras, em geral, nascem como áreas periféricas, que engendram desigualdades. Portanto, como lugar, a fronteira é o envoltório de um conjunto de instituição, práticas, sujeitos e modos de vida que se dão de forma particular naquele lugar e não em outro”. A fronteira também pode ser compreendida como uma zona na qual dois Estados têm interesses em conjunto. É um território onde se registra um intercâmbio social e cultural. Para MELO (1997, p. 69) “as fronteiras estão presentes no imaginário social como limite, aparecendo como naturalizadas. Entretanto, elas são mais do que isso, pois ao mesmo tempo em que impede, permite a passagem”.

Desta forma, segundo SILVA (2006, p. 64)

constata-se que a fronteira, está pautada numa visão de território que rompe com a abordagem tradicional, reduzindo esse conceito a uma dimensão jurídico-administrativa de áreas geográficas delimitadas e controladas pelo Estado, para incorporar uma perspectiva de território enquanto um produto de processos sociais de dominação e apropriação de espaços por agentes não estatais.





Repensar um conceito ampliado de fronteira, de acordo com as novas configurações geopolítica e espacial geradas pelo fenômeno da globalização, implica em definir a fronteira com uma visão um pouco mais condizente com a realidade contemporânea. Nesse sentido, SARQUIS (1996, p.60) sobre fronteiras afirma serem “amplas franjas territoriais de um lado e de outro das linhas de demarcação geográficas políticas, na qual convivem populações com particularidades próprias que as diferenciam de outras partes dos territórios nacionais”.

As fronteiras ao longo do tempo sempre se caracterizaram pelo resultado natural do conjunto de forças políticas e geográficas, bem como da lógica decorrente da noção de propriedade. Para SILVEIRA (1966, p. 08) a “fronteira é um elemento geográfico que define os limites do território onde se exerce a soberania do Estado; seu estabelecimento caracteriza o território-elemento essencial de nacionalidade”.

A partir da crise do Estado (1970), o aprofundamento dos reflexos da questão social<sup>1</sup> e da luta pela democracia no Brasil, a sociedade civil passou a buscar por novos espaços de participação.

isso consubstanciou-se, entre outros aspectos, pela definição no texto constitucional de instrumentos ativadores da publicização na formulação e na gestão das políticas públicas. Estimulou-se a definição de mecanismos de transferência de parcelas de poder do Estado para a sociedade civil e foram induzidas mudanças substantivas na dinâmica dessas relações. (RAICHELIS, 1998, p. 34).

A formação de novos espaços foi possível em razão das transformações que ocorreram no interior dos movimentos populares, cujas práticas e estratégias foram redefinidas, ou seja, foram na direção de ocupar os espaços institucionais.

a Constituição de 1988, ao reafirmar a legalidade dos condutos clássicos da democracia representativa, abriu novas possibilidades de exercício da democracia participativa por meio dos instrumentos que integram aquilo que Benevides (1990) denominou cidadania ativa. (RAICHELIS, 1998, p. 37).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) apresentou grandes avanços em relação aos direitos sociais e apontou novos caminhos para ampliar a participação

---

<sup>1</sup> Segundo Pastorini “A questão social contemporânea nas sociedades capitalistas mantém a característica de ser uma expressão concreta das contradições e antagonismos presentes nas relações entre classes, e entre elas e o Estado”. (2004, p.14)





popular nas decisões públicas, introduzindo instrumentos da democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular).

Ainda, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que:

(...) mecanismos de participação no campo de ação das políticas sociais, instituindo a criação de conselhos integrados por representantes dos diferentes segmentos da sociedade para colaborar na implementação e no controle daquelas políticas. (RAICHELIS, 1998, p.38).

A experiência dos conselhos no Brasil é antiga. Foi a partir do crescimento dos movimentos sociais urbanos, nas décadas de 70 e 80 e sua complexificada relação com o Estado no período de democratização que surgiram os conselhos, além de referenciar as práticas operárias do início do século e às comissões de fábrica estimuladas pela oposição sindical. (Raichelis, 1998). Maria da Glória Gohn citada por Raichelis (1998) destaca dois tipos de conselhos no espaço das relações entre Estado e movimentos populares: os conselhos populares e os conselhos comunitários. Os conselhos comunitários foram criados pelos governos em diferentes esferas para mediar com as organizações populares. Já os conselhos populares, foram criados pelos movimentos populares como ferramentas de negociação e pressão, a fim de reivindicar junto aos governos. Os conselhos populares não eram formalmente estruturados e eram instrumentos utilizados na exigência do atendimento das demandas populares, fazendo pressão direta aos governos.

Os conselhos populares surgiram inicialmente na área da saúde e emergiram com a unificação dos movimentos que reivindicavam melhores condições de saúde e de saneamento básico na década de 70. Na análise de Gohn (1990), os conselhos de saúde tinham grande representatividade, mas não eram deliberativos nem autônomos na gestão dos recursos, o que dificultava a tarefa básica de fiscalização que deveriam desempenhar. (RAICHELIS, 1998, p. 39).

O fortalecimento dos conselhos ocorreu, segundo Raichelis (1998), a partir das eleições de 1988, com a vitória de administrações populares em cidades importantes, como: São Paulo, Campinas, Santos e Santo André. A partir daí, estas iniciativas populares de participação ensejaram referências importantes para as propostas elaboradas na Constituinte.





a conjuntura pós-Constituinte induziu, portanto, à criação de conselhos institucionais, ampliando-se o debate sobre esse mecanismo e sua prática em diferentes esferas das políticas governamentais. (RAICHELIS, 1998, p. 40).

De acordo com Behring e Boschetti (2007),

a criação dos conselhos fez parte de um momento histórico no qual se supunha estar dentro de uma onda democrática no Brasil e no mundo, com o fim dos regimes militares na América Latina e as mudanças no Leste europeu. Nessa estratégia foram e são, desde então, depositadas as melhores energias de sujeitos políticos e movimentos sociais com compromissos democráticos (...). (2007, p. 178).

Ainda segundo Behring e Boschetti “a consolidação da democracia no Brasil, passa por uma insistente vontade política para a construção de uma esfera pública nacional, soberana, consistente e visível” (2007, p.181), e a partir daí os Conselhos seriam uma peça chave nesta construção. A esfera pública, segundo Behring e Boschetti deve ser composta pelos seguintes componentes:

- visibilidade: transparência dos discursos e ações dos tomadores de decisões (...);
- controle social: participação da sociedade civil organizada na arbitragem dos interesses em jogo (...);
- representação de interesses coletivos: constituição de sujeitos sociais ativos, mediadores de demandas coletivas;
- democratização: ampliação dos fóruns de decisão política (...);
- cultura política: enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista, de apropriação do público pelo privado. (2007, p.181).

Para Jacobi (2002, p.444) “na América Latina, a luta pela conquista de espaços para aumentar a participação social é, sem dúvida, um dos aspectos mais desafiadores para a análise sobre os alcances da democracia nas relações entre o nível local de governo e a cidadania”. De acordo com este autor, desde os anos de 1990 a participação vêm sendo amparada e institucionalizada na América Latina numa perspectiva de democracia representativa. No entanto, segundo Jacobi (2002, p.444) “o que se observa é que, no geral, as propostas participativas ainda permanecem meias no plano da retórica do que na prática”. Nessa perspectiva, segundo Nogueira (2005, p.117)



as últimas décadas do século XX, sobretudo no Sul do mundo, e dentro dele particularmente no Brasil, assistiram à afirmação categórica da idéia de participação no campo da gestão pública. Refletindo por um lado, o avanço da democratização e da diferenciação social e, por outro, a progressiva valorização da democracia participativa...

Na perspectiva da participação na gestão pública, Nogueira (2005, p. 121) afirma que esta “corresponde não apenas, nem principalmente, a uma mudança política e teórico-ideológica, mas antes de tudo às exigências da modernidade radicalizada e da globalização capitalista”.

Ainda segundo Nogueira (2005, p.129)

o tema da participação tem forte conteúdo ideológico e comporta diferentes conceitos e definições. Por mais que existam inúmeras tipologias dedicadas a especificar as diferentes categorias de participação – institucionalizada ou “movimentista”, direta ou indireta, focada na decisão ou na expressão, efetiva ou simbólica, todas refletindo ações dedicadas a “fazer parte” de determinados processos (decisórios ou não) -, estamos diante de um exercício que se repõe constantemente.

Nesta perspectiva, “ainda que nem toda participação seja imediatamente política, não há participação que não se oriente por algum tipo de relação com o poder – tanto com o poder de outros atores quanto com o de determinados centros organizacionais decisórios”. (NOGUEIRA, 2005, p.129).

Ainda segundo Nogueira (2005, p. 130), na perspectiva de um mundo moderno, “podemos visualizar quatro grandes modalidades de participação, que têm coexistido e se combinado de diferentes maneiras conforme as diferentes circunstâncias histórico-sociais”.

Segundo o autor são elas:

- a *participação assistencialista*: de natureza filantrópica ou solidária. Trata-se de uma atividade universal, encontrável em todas as épocas, como extensão da natureza gregária e associativa do ser humano, e que se mostra particularmente relevante entre os segmentos sociais mais pobres e marginalizados. Caracteriza-se por práticas de auxílio mútuo e de mutirão.
- a *participação corporativa*: esta dedicada à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais. Trata-se de uma participação fechada em si, que se objetiva, sobretudo com um propósito particular, em maior ou menor medida excludente: ganham apenas os que pertencem ao grupo ou à associação.

- 
- a *participação eleitoral*: não visa apenas à defesa de interesses particulares, mas interfere diretamente na governabilidade e tem efeitos que dizem respeito a toda a coletividade.
  - a *participação política*: contempla e supera tanto a participação eleitoral, quanto a participação corporativa. Por intermédio da participação política, indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado. É essa participação, em suma, que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos. NOGUEIRA (2005, p. 130-133)

### **Governança Territorial, fronteira e ambiente**

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.

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 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 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 consequência, 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 Bi-



laterais 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.

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 Uruguai<sup>2</sup>, 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

---

<sup>2</sup> A fronteira binacional tem 1.068,10 km de extensão e é o maior limite internacional em extensão da República Oriental do Uruguai.



consequentemente 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.

#### **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 Giovannella (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 ultrapassem 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.



## BIBLIOGRAFIA

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

BENTANCOR, Gladys. **El Espacio cotidiano fronteirizo a traves de las estrategias de vida de uruguayos y brasilenõs en Rivera-Livramento**. Dissertação de Mestrado, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación/Universidad de La República. Montevideo/UY, 2002.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 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.

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://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/ST\\_09\\_Port.pdf](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/ST_09_Port.pdf). Acessado em 28 de abril de 2009.



JACOBI, Pedro R. ***Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina.*** Revista Ciência & Saúde Coletiva, V.07, nº.03 p. 443-454. São Paulo, 2002.

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.

MACHADO, Lia Osório. ***Limites, Fronteiras, Redes.*** In: BLAUTH, Nely; DAMIANI, Anelise; DUTRA, Saad Viviane; SCHAFFER, Naiva Otero; STROHAECKER, Tânia M. Fronteiras e espaço global. Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros - Seção Porto Alegre, 1998, p. 41 - 49.

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

NOGUEIRA, Marco Aurélio. ***Um Estado para a Sociedade Civil.*** 2ª Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2005.

PADRÓS, Enrique Serra. ***Fronteiras e integração fronteiriça: elementos para uma abordagem conceitual.*** In: Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. V.17, nº ½, jan/fev, Porto Alegre, 1994.

RAICHELIS, Raquel. ***Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática.*** São Paulo: Cortez, 1998.

SILVA, Maria Geusina. ***O Local e o Global na atenção às necessidades de saúde dos brasiguaios: análise da intervenção profissional da Assistente Social em Foz do Iguaçu.*** Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

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 Alemida 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.

