

UF Universidade Federal
GD da Grande Dourados
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

ANDRESSA CRISTINA LUCHETTI LAPERE

**POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: UMA PERSPECTIVA
COMPARADA NA FRONTEIRA SUL - MATO - GROSSENSE
BRASIL - PARAGUAI**

ANDRESSA CRISTINA LUCHETTI LAPERE

**POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: UMA PERSPECTIVA
COMPARADA NA FRONTEIRA SUL - MATO - GROSSENSE
BRASIL - PARAGUAI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências Humanas de Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados – MS. Para obtenção do título de Mestre em Geografia

Orientador: Prof^o. Dr. Guillermo Alfredo Johnson

Dourados
2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

L311p	<p>Lapere, Andressa Cristina Luchetti. Políticas públicas ambientais : uma perspectiva comparada na Fronteira Sul - Mato -Grossense Brasil – Paraguai. / Andressa Cristina LuchettiLapere. – Dourados, MS : UFGD, 2014. 118f.</p> <p>Orientador: Prof. Dr. Guillermo AlfredoJohnson. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Grande Dourados.</p> <p>1. Fronteira. 2. Políticas Públicas Ambientais. 3. Cidades Gêmeas. I. Título.</p> <p>CDD –372.357</p>
-------	--

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central – UFGD.

©Todos os direitos reservados. Permitido a publicação parcial desde que citada a fonte.

ANDRESSA CRISTINA LUCHETTI LAPERE

**POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: UMA PERSPECTIVA
COMPARADA NA FRONTEIRA SUL - MATOGROSSENSE BRASIL-
PARAGUAI**

COMISSÃO JULGADORA

DISSERTAÇÃO APRESENTADA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

Presidente e orientador:

Profº. Dr. Guillermo Alfredo Johnson:

2º Examinador:

ProfºDr. Edson Belo Clemente de Souza

3º Examinador:

ProfºDr. Marcos Leandro Mondardo

Dourados, 27 de Maio de 2014.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pela vida a mim concedida, por todas as conquistas e graças conquistadas, pelo amparo nos momentos difíceis e por me manter equilibrada diante das adversidades. Tudo posso Naquele que me fortalece!

À Capes pelo apoio financeiro, sem o qual seria impossível a realização dessa pesquisa.

Ao caro professor Guillermo A. Johnson pela orientação, pela paciência e apoio no meu crescimento profissional, que só foi possível mediante à confiança e ao respeito que a mim dedicou.

Aos meus pais, Suely e Junior, meus companheiros de todos os momentos, meus exemplos de amor e dedicação à família, por todas as renúncias e sacrifícios empreendidos para que eu pudesse conduzir meus estudos e pelo colo e ombro amigo sempre disposto a me acolher durante as dificuldades.

À minha irmã Thaine pelos momentos de descontração, pelo carinho, apoio e por todos os momentos vividos que me fizeram uma pessoa melhor.

À minha família pelo apoio incondicional e fortalecimento dos meus compromissos.

Aos amigos pela força e estímulo, em especial à Sara Livino, por ter me tolerado em todos os momentos de desespero, pelas lágrimas compartilhadas, pelas parcerias nas viagens aos congressos, pelas risadas e por todas as palavras amigas.

Aos professores Marcos Leandro Mondardo e Edson Belo Clemente de Souza que participaram da banca de defesa, pelas correções, sugestões e discussões que contribuíram para o enriquecimento do trabalho final.

Aos professores e funcionários do PPGG/UFGD pela oportunidade e apoio.

Muito obrigada a todos vocês, que direta ou indiretamente fizeram ou ainda fazem parte de um pedaço de minha vida!

“... Cada um de nós compõe a sua história e cada ser em si carrega o dom de ser capaz, e ser feliz”.

(Almir Sater / Renato Teixeira)

RESUMO

As transformações de ordem econômica, política e social, bem como a dinâmica tecnológica - que são componentes imprescindíveis à dinâmica de (re)produção capitalista - tornam ainda mais complexos o entendimento e as diferentes formas de manifestação cultural, social, política, econômica e ambiental da fronteira. Isso decorre devido à intensa troca cultural, econômica, social e à enorme diversidade de significados simbólicos, que caracterizam os diferentes espaços no mundo globalizado. Essas mudanças têm impulsionado distintas estratégias de países que visam à segurança nacional, haja vista que esses se apresentam como cenário dos mais diversos conflitos advindos dessas diferenças. Este trabalho tem como objetivo analisar as políticas públicas ambientais compartilhadas levando em conta o recorte espacial das cidades gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), verificando se os projetos e programas realizados em cooperação entre as duas cidades, como o Parlamento Internacional Municipal (PARLIM), a Gestão Integrada da Bacia do Rio Apa (GIAPA), a Gestão Municipal de Resíduos Sólidos e a Revitalização da Linha de Fronteira contribuem para integração regional entre seus países. O método de trabalho consistiu no reconhecimento da realidade local através de pesquisas bibliográficas, produções impressas e eletrônicas, visitas técnicas e entrevistas em órgãos públicos, elementos que foram de extrema importância e definidores para a construção da base teórico conceitual dos estudos fronteiriços. As reflexões conclusivas se afunilam para o entendimento de que a questão ambiental na área fronteiriça estudada foi deixada de lado por muito tempo, já que para o Estado outras eram as prioridades. Porém percebeu-se que propostas de ações ambientais integradas tem se desenvolvido nas cidades gêmeas, abrangendo iniciativas e apoio de um movimento social não - governamental. Nesse sentido, de alguma forma essas iniciativas tem promovido uma reflexão mais profunda sobre o tema, levantando a necessidade de o Estado, como responsável pelo planejamento do território nacional, conceber nas políticas nacionais, as estruturas espaciais fronteiriças levando em conta a problemática ambiental, elaborando então políticas públicas ambientais específicas direcionadas a essas áreas de forma a equacionar os conflitos e encaminhar soluções integradas para essa realidade.

PALAVRAS-CHAVE: Fronteira; Estado; Políticas Públicas Ambientais; Integração; Cidades Gêmeas.

ABSTRACT

The transformations of economic order, political, social and dynamics technological that are indispensable components to the dynamic capitalist (re-) production become more complex the understanding, as well as the different manifestations of the border. This happens because of the intense cultural exchange, economic, social and huge variety of symbolic meanings that characterize the different spaces in the globalized world. These changes have driven different strategies of countries which seek the national security, given that these are presented as the stage of various conflicts arising from these differences. This study aimed to analyze the shared environmental public policies taking into account the spatial area of the Twin Cities of Ponta Porã - Brazil and Paraguay Pedro Juan Caballero, verifying that these initiatives contribute to regional integration among their countries. The method of work was the recognition of the local reality through bibliographic searches, print and electronic productions, technical visits and interviews in public agencies, elements that were extremely important for defining and building the theoretical base - concept of frontier studies. The concluding reflections taper to the understanding that environmental issues in the border area studied was sidelined for a long time, so that for the state there were other priorities. However it was noted that the proposed integrated environmental actions have been developed in the Twin Cities, including initiatives and support of a non-governmental social movement. In this way, somehow these initiatives has promoted a deeper reflection on the issue, raising the need for the state, responsible for the planning of the national territory, in designing national policies, border spatial structures taking into account environmental issues, developing then specific environmental policies targeting these areas in order to equate the conflicts and forward integrated solutions to this reality.

KEY-WORDS: Border, State, Integration, Twin Cities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Conurbação Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.....	16
Figura 2: Marco da Divisa entre Brasil e Paraguai.....	50
Figura 3: Localização dos municípios e suas respectivas sedes na faixa de fronteira brasileira.....	52
Figura 4: Arcos e Sub-divisões da faixa de fronteira brasileira.....	55
Figura 5: A fluidez existente entre as cidades gêmeas.....	59
Figura 6: Demonstração da Linha Internacional.....	62
Figura 7: Localização da área urbana de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) ao longo da linha internacional.....	68
Figura 8: Marco da fronteira internacional, representação física do limite territorial entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.....	69
Figura 9: Traçado Urbano nos Municípios de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY).....	75
Figura 10: Mapa da Bacia do Apa.....	88
Figura 11: Linha de fronteira antes das obras de Revitalização.....	93
Figura 12: Linha Internacional antes do início das obras de Revitalização da Linha Internacional.....	94
Figura 13: Primeira etapa das obras de Revitalização da Linha Internacional....	95
Figura 14: Banner de divulgação do Projeto de Revitalização da Linha Fronteiriça.....	96
Figura 15: Banner de divulgação do Projeto de Revitalização da Linha Fronteiriça.....	97
Figura 16: Finalização da primeira parte do Projeto de Revitalização da Linha Internacional.	98
Figura 17: Mudança para os novos Boxes.....	99
Figura 18: Início da segunda etapa do projeto de Revitalização da Linha Internacional.....	100

LISTA DE ABREVIATURAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas
ANA - Agência Nacional de Águas
BR - Brasil
CAFE - Companhia Americana de Fomento Econômico
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CICON - Centro Integrado de Combate ao Crime Organizado
CMMAD - Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONADERMA - Comisión Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente
[*Comissão Nacional de Recursos Naturais e Meio Ambiente*]
DGEEC - Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
GEF - Global Environment Facility [*Fundo Mundial para o Meio Ambiente*]
GIAPA - Gestão Integrada da Bacia do Rio APA
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAG - Ministerio de Agricultura y Ganadería [*Ministério da Agricultura e Pecuária*]
MS – Mato Grosso do Sul
NBR - Norma Brasileira
OEA - Organização dos Estados Americanos
ONG- Organização Não Governamental
ONU - União das Nações Unidas
PARLIM - Parlamento Internacional Municipal
PDFF - Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PEFRON - Projeto de Policiamento Especializado de Fronteiras
PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PR - Paraná
PY - Paraguai
RIMA - Relatório de Impacto Ambiental
SIS Fronteira - Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras
SPDR - Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional
SSERNMA - Sub-secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente
URBAL - Projeto de Políticas Locais de Prevenção da Violência

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1: O ESTADO E A MATERIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	20
1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIO.....	20
1.2 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS	25
1.3 APONTAMENTOS ACERCA DA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E SEUS DESDOBRAMENTOS NO BRASIL.....	39
1.4 O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO PARAGUAI.....	46
CAPÍTULO 2: FRONTEIRA E POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS.....	49
2.1 DINÂMICA FRONTEIRIÇA: FAIXA, ZONA, LIMITE DE FRONTEIRA E CIDADES GÊMEAS... ..	49
2.2 SIGNIFICADO DAS FRONTEIRAS NACIONAIS: LIMITE E FRONTEIRA	56
2.3 CARACTERIZAÇÃO DAS CIDADES PESQUISADAS: PONTA PORÃ (BR) E PEDRO JUAN CABALLERO (PY)	66
2.4 FORMAÇÃO OU CONSTITUIÇÃO DAS CIDADES GÊMEAS DE PONTA PORÃ E PEDRO JUAN CABALLERO: ASPECTOS HISTÓRICOS, ECONÔMICOS E SOCIAIS	70
2.5 ESTABELECIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO AMBIENTAL NA FRONTEIRA	75
2.6 INTEGRAÇÃO, FRONTEIRA E PODER LOCAL.....	80
CAPÍTULO 3: DIFICULDADES DA GESTÃO AMBIENTAL EM ÁREAS DE FRONTEIRA: INVESTIGANDO A ORIGEM DOS CONFLITOS.....	83
3.1 ARTICULAÇÃO FRONTEIRIÇA – POLÍTICAS DESENVOLVIDAS NA REGIÃO	83
3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NAS CIDADES GÊMEAS.....	85
3.2.1 GIAPA - GESTÃO INTEGRADA DA BACIA DO RIO APA	86
3.2.2 GESTÃO MUNICIPAL E COMUNITÁRIA NO SERVIÇO DE COLETA E DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	89
3.2.3 REVITALIZAÇÃO DA LINHA DE FRONTEIRA.....	92
3.3 DIFICULDADES NA INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NAS CIDADES GÊMEAS.....	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	107

INTRODUÇÃO

Compreender as concepções e os rumos do desenvolvimento capitalista articulado ao papel das fronteiras no contexto atual é algo um tanto complexo, pois as intensas mudanças oriundas do processo da globalização fomentaram transformações nas áreas sociais, econômicas, políticas, ambientais e culturais. Esse novo quadro, marcado pela globalização tecnológica e financeira experimentada pelo capitalismo, está definido principalmente pela mundialização das relações produtivas e comerciais, pela acentuada propagação dos fluxos de mercadorias e pela internacionalização da economia, representando uma realidade na qual se manifestam múltiplos fenômenos tanto de âmbito mundial como local.

De acordo com Oliveira, Köch & Barcellos (1999), os impactos dessas transformações em áreas de fronteiras são significativos trazendo não só mudanças no seu papel econômico, como profundas transformações no quadro das relações sociais, na construção da identidade e na segurança nacional, além de promover a (re)construção e o (re)ordenamento dos territórios.

Beck (1997, p. 30), em uma definição de globalização em termos mais políticos, afirma que esta consiste nos “processos, em cujo andamento os Estados nacionais veem a sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência cruzada de atores transnacionais”.

Para HARVEY (1992) a globalização está relacionada ao “*regime de acumulação flexível*”¹, ou seja, está caracterizada:

[...] pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional [...] (HARVEY, 1992, p. 140).

As novas forças que atuam na ordem mundial contemporânea, dominadas pela economia capitalista de cunho neoliberal, nos fazem refletir sobre a contradição no papel a ser desempenhado pelo Estado. Isso se coloca no momento em que nos deparamos com as consequências resultantes do processo de globalização em suas várias dimensões: política, econômica, social, ambiental e

¹ Segundo Alves (2011), a dita “acumulação flexível”, expressão utilizada por David Harvey, surge como estratégia corporativa que buscava enfrentar as condições críticas do desenvolvimento

cultural, produzindo um novo paradigma que modifica as condições de localização das atividades produtivas e provoca a ocorrência de movimentos populacionais.

Nesse caso em específico, a contradição que se apresenta está associada à função do Estado enquanto principal sujeito na configuração territorial e no gerenciamento de suas fronteiras.

Com as alterações citadas, o Estado pode diminuir e/ou perder sua função de promoção do bem-estar social. Dessa maneira, o papel que antes desempenhava tornou-se reduzido em matéria de produção, regulação econômica e ordenamento territorial.

Na concepção de Harvey (1992), Arroyo (1997) e Ciccolella (1997) o Estado se torna um instrumento facilitador do livre movimento de bens e capitais, aumentando sua responsabilidade na gestão tecnológica e na criação de melhores condições para a captação de investimentos estrangeiros e na competitividade externa.

Na concepção de Ciccolella (1997), por sua vez, onde se intensificam as transformações territoriais, como é o caso das fronteiras, o Estado vem se revelando débil. Em vista disso, as relações econômicas e sociais que se estabeleceram a partir do contexto da globalização redefiniram a atribuição desempenhada pelo Estado no monitoramento e controle das fronteiras a partir da emergência de novos sujeitos e pelas mais diversas transformações. Para Machado,

Nas escalas global e continental há um aprofundamento de dinâmicas que desafiam os sistemas tradicionais de controle territorial dos estados nacionais, em virtude de mudanças nas condições técnico-tecnológicas no campo da produção e troca de informações e da proliferação de estratégias e planos de ação de organismos internacionais e empresas transnacionais (MACHADO, 2005, p. 88).

A noção de fronteira nos remete originalmente à ideia de limite, resultante da afirmação da soberania² de um Estado sobre um determinado espaço, no entanto é importante entendermos que com as mudanças estruturais em curso, além da função de garantir a segurança de suas fronteiras, o Estado tende a sofrer uma série de metamorfoses no campo das relações sociais.

² A soberania representa um direito de defesa do Estado contra outros que pretendem exercê-la e, também, um direito para imposição e realização de suas próprias exigências e projetos internos (DOEHRING, 2008, p.191).

No íntimo desses processos, percebe-se uma profunda transformação no perfil das áreas de fronteira, uma vez que elas desempenham uma importante função no processo de rearticulação dos espaços nas escalas mundiais, regionais e locais.

Apreender as áreas de fronteira é assimilar que estamos diante de um universo que perpassa conhecimentos geográficos apenas. Sua compreensão envolve também saber histórico, cultural, religioso, social, econômico, legal, ambiental, regional, local, políticos, geopolítico e muitas vezes a perspicácia decorrente da percepção que se tem ao percorrermos caminhos do simbólico e do imaginário.

As áreas de fronteira podem ser consideradas como zonas de separação e/ou de aproximação e espaço polarizador regulando os povos, culturas, políticas, economias. Essas faixas de fronteira possuem um papel importante, pois ao mesmo tempo em que separam, também unem as sociedades onde estão inseridas (CASTELLO, 1995; OLIVEIRA & BARCELLOS, 1999).

No entanto as fronteiras constituem um obstáculo para o atual modelo, uma vez que as barreiras devem ser eliminadas, de modo a possibilitar o “livre” trânsito de mercadorias e capitais e a difusão de informações (MELO, 1997). Nesse sentido, a redução das barreiras para a circulação de capitais tem o potencial de ampliar a incidência de ações não controladas sobre os recursos naturais, fazendo crescer os riscos de impactos negativos ou agressão ao meio ambiente (OLIVEIRA & BARCELLOS, 1999). Por outro lado, podemos observar que a questão ambiental já está incorporada aos debates com especial atenção à degradação dos recursos hídricos e minerais e à super exploração dos recursos florestais (SUERTEGARAY, 1994).

Nesse panorama, os fenômenos ligados à questão ambiental se tornam pertinentes já que eles ultrapassam as fronteiras entre estados nações. Nesse caso, a proteção do meio ambiente e a luta contra o desequilíbrio necessitam de ações profiláticas e reparatórias. A necessidade de estudos voltados para essa temática torna-se relevante quando se discute as transformações do mundo contemporâneo de ordem econômica, socioambiental, política e territorial, tendo como base a investigação da presença ou não de cooperação e de apoio dos estados nações vizinhos/envolvidos.

Dessa forma, o recorte espacial selecionado para este estudo foi o das cidades de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), caracterizadas como cidades-gêmeas³ e situadas na linha de fronteira, cujos municípios pertencem à faixa de fronteira internacional (Figura 1). No caso brasileiro, a linha de fronteira se estende ao longo de 150 quilômetros estabelecidos legalmente pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1989), já no caso paraguaio, a Zona de Segurança Fronteiriça amplia-se por 50 quilômetros adjacentes às linhas de fronteira dentro do território nacional, definida pelo artigo 1º da Lei 2.532 promulgada dia 14 de fevereiro de 2005 (PARAGUAY, 2005). As redes urbanas de ambas as cidades são praticamente do mesmo tamanho, nas quais culturas e tradições se misturam e muitas vezes em alguns pontos fica difícil distinguir em qual país estamos, por isso que são chamadas de cidades gêmeas.

Não há no ambiente fronteiriço, em especial nas cidades gêmeas, apenas a difusão de comunidades condicionadas a demandar relações de convivência onde se entrelaçam sangue, línguas e capitais, ou seja, trocas também (OLIVEIRA, 2010, p. 26).

A legislação de ambos os países exige atenção especial por parte de todos os âmbitos governamentais e de órgãos de fiscalizações. Devido à extensão territorial contínua que as duas cidades apresentam, podem ser compreendidas com uma conurbação, pois suas cidades são diretamente ligadas. Lamberti (2006) relata que:

Diferentemente da aglomeração (que supõe maior dependência) a conurbação pressupõe a individualidade das cidades, embora a densidade urbana e populacional implique em riscos e problemas oriundos da justaposição tanto pelo lado da demanda como da oferta de serviços públicos e privados (LAMBERTI, 2006, p.36-37).

Nesse sentido, a integração dos sujeitos sociais das duas cidades se caracteriza por uma ligação cultural, econômica, política, ambiental e social, com

³Para entender o conceito de cidade-gêmea é importante ter a noção de zona de fronteira. Em linhas gerais, a zona de fronteira é composta pelas 'faixas' territoriais de cada lado do limite internacional, caracterizadas por interações, que embora internacionais, criam um meio geográfico próprio de fronteira, apenas perceptível na escala local/regional das interações transfronteiriças. Na escala local/regional, o meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira é aquele formado pelas cidades-gêmeas. Estes adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira – seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infra-estrutura – apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que nesse espaço adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (BRASIL, 2005, p.23).

profunda influência nos sistemas, serviços e estruturas de educação, saúde, lazer, transporte, turismo e segurança, havendo parcela significativa da população das duas cidades com dupla cidadania.

Um território de interação que apresenta uma paisagem específica e um componente social constituído por diferentes fluxos e interações transfronteiriças cuja territorialização define-se na forma de cidades-gêmeas. Separadas pela chamada linha de fronteira seca, o processo de ocupação e depois urbanização aconteceu a partir desta linha de fronteira, sendo que tanto as residências como as lojas de comércio foram se instalando ao longo dessa linha (MACHADO, 1998 *apud* LAMBERTI, 2006, p.73).

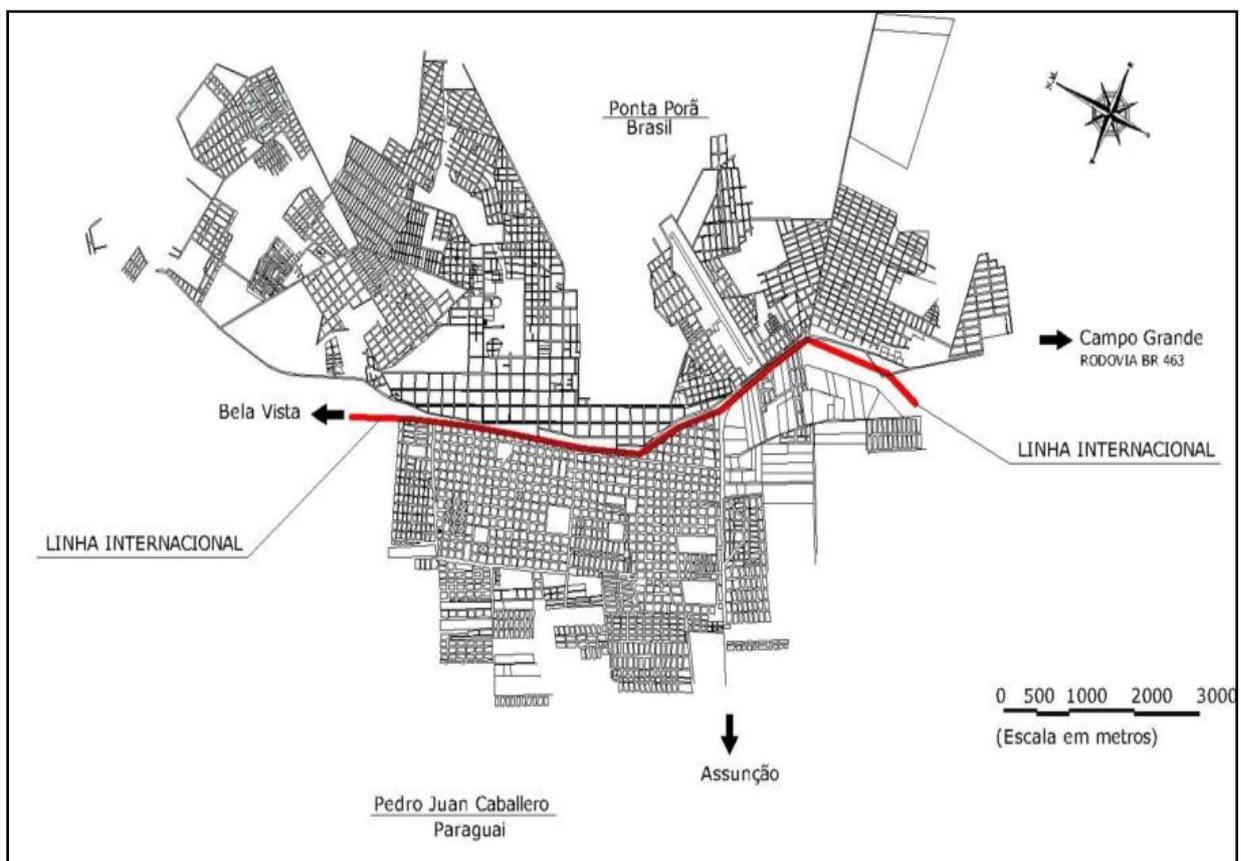


Figura 1: Conurbação Ponta Porã e Pedro Juan Caballero (Elaborada a partir dos mapeamentos de ambas as prefeituras).

Autoria: Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos Ponta Porã (BRASIL, 2006).

Existe a necessidade de elucidar a situação de vulnerabilidade da área selecionada para o estudo, tendo em vista a condição periférica que se perpetua desde a época da guerra do Paraguai e do período pós-guerra, além da existência de uma fronteira “fluida” evidenciando ações do poder público voltadas mais para o

policciamento, o controle do tráfico internacional de entorpecentes e do contrabando, do que para a promoção do desenvolvimento e do bem estar.

Os problemas específicos que essas cidades enfrentam por fazerem parte de um universo fronteiro fazem com que suas soluções distingam da maioria das cidades, tendo em vista as assimetrias internacionais vindas dos países adjacentes. Nesse sentido os projetos, programas, políticas ou planos propostos para essas áreas devem possibilitar a cooperação e a integração abordando as esferas envolvidas.

No entanto, como existem muitos outros interesses envolvidos, nem sempre a assimilação conjunta dessa dinâmica fronteira é levada em conta refletindo diretamente no estabelecimento das políticas públicas de forma separada ou fragmentada, em que na maioria das vezes, cada país é responsável por estabelecer suas prioridades, deixando de lado a compreensão da organização do território contíguo.

Esta dissertação tem como foco analisar a efetividade das políticas públicas ambientais nas cidades gêmeas de Ponta Porã - BR e Pedro Juan Caballero - PY destacando entre os diversos aspectos o gerenciamento de resíduos sólidos, a preservação dos recursos naturais, as políticas de saneamento básico; ainda ela busca, realizar uma análise dos principais problemas ambientais enfrentados por ambas as cidades, identificando assim o papel que o Estado assume enquanto estratégia para enfrentamento dos problemas locais a fim de gerar desenvolvimento e qualidade de vida à população, além de investigar a forma com que as Políticas Públicas Ambientais são organizadas e como elas contribuem para o fortalecimento do desenvolvimento local na fronteira.

A pesquisa busca analisar e reconhecer as questões indagadas através de uma metodologia de trabalho que procurou identificar por meio do levantamento de pesquisas bibliográficas, visitas técnicas e entrevistas os elementos balizadores teórico conceituais acerca dos estudos de fronteira, sendo que foram esses os elementos que possibilitaram a construção do presente estudo, permitindo uma reflexão profunda sobre os espaços fronteiriços e suas particularidades.

O estudo de outras realidades fronteiriças no Paraguai: Foz do Iguacú, Ciudad Del Este e Puerto Iguazu; e na Bolívia: Corumbá, Puerto Quijarro e Puerto Suárez, possibilitaram o reconhecimento de iniciativas de outras realidades na

promoção de planos binacionais, cooperação transfronteiriça e representou-se relevante para o desenvolvimento dessa pesquisa.

A pesquisa de campo constituiu-se como instrumento fundamental para reconhecimento, investigação e análise da realidade local. Os procedimentos metodológicos para a coleta de dados se fundamentaram nas técnicas de observação e entrevistas baseadas no método de Gil (1999).

As ações de observação da área de pesquisa foram realizadas na linha de fronteira, com apreciação nas áreas centrais de ambas as cidades e nos bairros mais afastados da área conhecida pelo “*turismo de compras*”, visando a obtenção de uma perspectiva mais real possível da vida dos sujeitos sociais inseridos naquela área fronteiriça.

A entrevista foi uma ferramenta utilizada para obtenção de dados com o intuito de complementação dos dados obtidos através do levantamento bibliográfico.

A entrevista ocorreu com uma funcionária pública, técnica ambiental da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Ponta Porã. A mesma participou da elaboração de importantes projetos de cooperação na área estudada, que foram de extrema importância para análise e investigação da efetividade das políticas públicas ambientais. No entanto, é necessário explicitar a dificuldade na busca por dados e informações no que se remete às políticas públicas ambientais desenvolvidas na área de pesquisa, sendo que o obstáculo se estabeleceu em especial na busca por informações do lado Paraguaio – Pedro Juan Caballero já que uma série de dificuldades de ordem política foi posta no estabelecimento das visitas e entrevistas.

Elucidar a realidade ambiental da área fronteiriça de forma particularizada levando em conta a possibilidade de integração e cooperação para resolução e/ou minimização dos problemas comuns será abordado de forma aprofundada ao longo da dissertação que está estruturada em quatro capítulos.

O primeiro capítulo tem por objetivo trazer uma reflexão acerca dos aspectos teóricos que referenciam o papel do Estado na materialização das políticas públicas e sua atuação na organização e regulação destas em âmbito, como garantia do direito e democratização do acesso a serviços básicos de qualidade; para isso, se faz necessário analisar o neoliberalismo e os processos produtivos

advindos dele, bem como suas implicações nas políticas públicas e suas consequências de ordem políticas, sociais e econômicas no território.

No segundo capítulo da dissertação serão apresentadas noções de fronteira, seus conceitos e tipologias, bem como o seu papel na formação territorial; realizar-se-á um resgate histórico acerca do contexto de surgimento das políticas públicas ambientais destacando a conjuntura que serviu de contexto para a emergência das problemáticas ambientais.

Para tal consideraremos os poderes envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas, indagando a importância da relação entre cidadania, diversidade cultural, as demandas regionais e suas implicações no planejamento das políticas públicas de cunho ambiental. Será apresentada nesse capítulo também uma análise das iniciativas e possibilidades de integração fronteiriça levando em conta que a aproximação entre as duas cidades, pode facilitar a implantação de projetos de interesses em comum.

O terceiro capítulo aborda um aprofundamento acerca da caracterização e das particularidades da fronteira estudada, no caso, Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, realizando uma reflexão decorrente do contexto a partir dos quais são concebidas, implementadas e acompanhadas as políticas públicas ambientais, bem como as dificuldades e os 'gargalos' existentes na gestão ambiental dessas duas cidades.

As considerações finais refletem a partir dessas análises a necessidade de o Estado complementar e efetivar as políticas públicas ambientais de forma integral, para que o poder público possa oferecer uma condição de vida melhor para os sujeitos sociais.

CAPÍTULO I – O ESTADO E A MATERIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 Políticas Públicas e Território

A formação dos Estados no discurso da modernidade remete ao exercício da política e de uma diversidade de mecanismos de controle econômicos, sociais, ambientais e políticos vinculados a um território. Uma das dimensões que ocupam as preocupações em torno da abrangência e intensidade da ação política estatal reside nas garantias que a sociedade possui de *bem-estar social*, que se traduz, dentre uma diversidade de aspectos, em políticas sociais.

O estudo do território na Geografia remete às análises da Geografia Política propostas por Friedrich Ratzel, que tem por base o projeto imperialista alemão e a formação do Estado-nação a partir de controle, defesa, poder e transformação do território pela sociedade organizada. A visão Ratzeliana considera o território como espaço concreto, apropriado por um grupo social ou por um Estado-Nação organizado através das leis e regras pré-definidas, unidos por uma série de aspectos comuns tais como a linguagem, os hábitos culturais, a sua formação social a fim de manter a coesão social. Nesse sentido, para Ratzel (1987), o território seria a expressão legal e moral do Estado, a conjunção do solo e do povo, na qual se organizaria a sociedade.

Segundo Castro (2005, p. 20), os trabalhos de Friedrich Ratzel surgem a partir da necessidade de discutir a disputa dos territórios e o fortalecimento dos Estados como garantia do poder dos povos sobre os territórios por eles ocupados.

Para Ratzel, o território é o alicerce que fundamenta a condição de existência do Estado, daí a preocupação com as fronteiras, os objetos naturais, a população e a circulação. Sendo assim, o território representa a base para a compreensão das ações contemporâneas do Estado e das políticas sociais.

As ideias do geógrafo francês de Paul Vidal de La Blache vem em contraposição às bases de Friedrich Ratzel no final do século XIX e início do século XX na escola francesa de Geografia conhecida como *Possibilismo*, na qual se efetivou a noção de região como contraponto ao de território.

Tempos depois, o conceito de território volta a ser debatido e uma discussão a respeito dessa conceitualização começa a reaparecer na Geografia a partir da década de 1970, com o objetivo de explicar a realidade. Nesse período as ideias de Gottmann (1973) ganham destaque, trazendo uma concepção de que o significado de território se modifica conforme ele se reorganiza em sociedade, ou seja, para o referido autor existe uma relação social de domínio e controle, na qual o território possui um caráter *concreto, material e político-ideológico*.

Com a manifestação da obra "*Por uma geografia do poder*" publicada em 1980, Claude Raffestin surge com a proposta de debater o tema e parte de uma crítica às obras anteriores nas quais o território se referencia exclusivamente ao poder estatal. Segundo Raffestin, uma evidência clara dessa exacerbação do poder estatal em Ratzel está na caracterização dos conflitos que seriam tão somente daqueles entre os Estados, tornando irrelevantes enquanto outras formas de conflitos.

Outro importante autor que se destacou no debate sobre o território foi o geógrafo Robert Sack (1986), que examina a territorialidade na perspectiva das motivações humanas. Para ele, a territorialidade representa a estratégia de um indivíduo ou de um grupo para atingir, influenciar ou controlar recursos e pessoas através da delimitação e do controle de áreas específicas, no caso os territórios. Nesse sentido ele enfatiza o controle de um dado espaço como definidor de um território através das mais diferentes escalas, desde a local até a mundial.

Tornou-se necessário discutir também o território sob a perspectiva ambiental uma vez que esta abordagem envolve diretamente o território (PORTO-GONÇALVES, 2006) e altera toda a estrutura social que está intrinsecamente ligada a ele. Ab'Saber (2006), ao dizer que os estudos ambientais devem considerar as interferências no ambiente físico, ecológico e social, corrobora com

esse pensamento, uma vez que estes três ambientes se materializam no território que ele denomina de “espaço total” (AB´SABER, 2006, p. 30) ao interpretar esses elementos conjuntamente.

Portanto, o território resulta em ações políticas, econômicas, culturais e ambientais assumindo diferentes configurações, criando especificidades espacial, paisagística e cultural. Dessa forma, ao se apropriar de um espaço, de forma concreta ou abstrata, “[...] o sujeito social ‘territorializa’ o espaço” (RAFFESTIN, 1993, p.143).

Sendo assim, Raffestin (1993), defende a existência de múltiplos poderes que se manifestam nas estratégias regionais e locais. Nessa perspectiva, o autor entende o território como a manifestação espacial do poder fundamentado nas relações sociais determinadas por distintos patamares, através de ações e estruturas concretas e simbólicas. O autor mostra a existência de múltiplos poderes, além do Estado, que são condicionados através do estabelecimento de fluxos desiguais de informações nas relações sociais.

Podemos distinguir que a dinâmica territorial é compreendida, simultaneamente, como objetivação e reflexo das relações sociais (econômicas, políticas, culturais e sociais) vivenciadas no espaço e com a apropriação deste no tempo. Segundo Raffestin,

O território não poderia ser nada mais que o produto dos sujeitos sociais. São eles que produzem o território, partindo da realidade inicial dada, que é o espaço. Há, portanto, um “processo” do território, quando se manifestam todas as espécies de relações de poder [...] (RAFFESTIN, 1993, p. 7-8).

É necessário aqui apontarmos que as contradições e os conflitos nas relações sociais são a base da constituição e (re)construção do território, pois “[...] os territórios não são simplesmente coisas, substâncias, mas, sim, conformam relações sociais e de poder que se fazem por meio deles” (HAESBAERT, 2006, p.82). Esta perspectiva é essencial na conceituação do território, para a compreensão da realidade social e para a formulação de políticas públicas.

O percurso do conceito de território ao longo da história da geografia adquiriu momentos distintos quanto a sua expressividade, passando por diversas leituras, cada uma levando em conta os métodos utilizados pelos pesquisadores, e sendo utilizado em várias áreas do conhecimento.

Conforme relata Sposito (2004) a abordagem territorial representa uma importante ferramenta para compreender uma estrutura espacial, porém, trata-se de uma tarefa complexa, especialmente quando a utilizamos no entendimento da constituição de uma área através das ações das pessoas e do seu processo histórico, ou seja, da dinâmica dos poderes:

Nesse sentido, Saquet menciona que:

[...] a abordagem territorial consubstancia-se numa das formas para se compreender a miríade de processos, redes, rearranjos, a heterogeneidade, contradições, os tempos e os territórios de maneira a contemplar a (i)materialidade do mundo da vida (SAQUET, 2007, p.183).

O território é assimilado por Dematteis (2008) como resultado de um produto social e um lugar de relações levando em consideração o envolvimento entre diferentes lugares e sujeitos sociais. Ou seja, as características específicas de cada lugar somadas à construção social desenvolvida, geram desigualdades, resultando numa construção coletiva e multidimensional.

[...] para melhorar a qualidade do ambiente e da sociedade, é necessário levar em consideração a territorialidade e suas particularidades, ou seja, as “relações dinâmicas, existentes entre os componentes sociais (economia, cultura, instituições, poder) e os elementos materiais e imateriais, vivos e inertes, que são próprios dos territórios onde se habita, vive e se produz (DEMATTEIS, 2008, p. 34).

O território, portanto, é abordado em termos de multidimensionalidade e possui estrutura caracterizada com as mais diversas dimensões, sendo elas políticas, econômicas e culturais, sobrepostas pela historicidade e conflituosidade ligadas ao embate dos sujeitos. Nesse sentido Fernandes argumenta que:

O território recoloca a questão das classes sociais, as classes sociais são formadas por pessoas que ocupam a mesma posição nas relações sociais de produção em função das propriedades dos meios de produção, de seus territórios e poderes de decisão. A propriedade é relação social e território, o que nos possibilita estudar os territórios das classes sociais (FERNANDES, 2009, p. 209).

Com esse pressuposto, se reconhece que a existência da análise do território é primordial para a caracterização de uma parcela da sociedade, bem como para o reconhecimento de seus principais problemas, colaborando para elaboração de políticas públicas de enfrentamento.

Além disso, a relação entre as políticas sociais e a sociedade pertencente a um determinado local. Isso justifica a necessidade de levantar a problemática do território nesse trabalho, uma vez que a territorialização se coloca como instrumento capaz de estabelecer e operar mudanças no modelo de organização e criação de políticas públicas desenhando novas configurações locais e regionais, baseando-se no reconhecimento do território segundo a lógica das relações entre sujeitos sociais, ambiente e melhoria na qualidade de vida.

O “gerenciamento” das políticas públicas tem enfrentado grandes desafios atualmente, apesar destas representarem espaços públicos com força legal para atuar na formulação e definição de suas prioridades. Esses problemas vão desde a necessidade de garantia de direitos básicos coletivos num sistema no qual os interesses individuais perpassam qualquer limite, a busca pela democratização das relações com o poder público, até a redução das desigualdades sociais e territoriais.

O estabelecimento das políticas públicas sejam elas educacional, cultural, de infra-estrutura, ambiental ou dos mais variados interesses é caracterizado por relações sociais constituintes das dimensões territoriais, uma vez que um precisa do outro para existir; nesse caso, essas políticas se interagem e se completam, já que a formulação das políticas públicas não existe fora de um território.

Neste sentido, os territórios são espaços geográficos e políticos, onde os sujeitos sociais organizam-se por meios das relações de classe para desenvolver seus territórios (RAFFESTIN, 1993). Assim, o território representa um produto sócio espacial de relações concretas e simbólicas articuladas aos interesses políticos e econômicos promovidos por um sistema altamente concentrador, uma vez que o processo de apropriação do território e da produção do espaço é desempenhado pela classe dominante, orientada por um grupo hegemônico que detém ao lado do poder econômico, uma grande parcela do poder político.

Nesse caso, há de se admitir que o Estado representa a supremacia de determinada classe - a dominante - sobre as demais - as dominadas. Ou seja, o Estado é influenciado por um complexo grupo local e global de relações e contradições socioeconômicas, que de uma forma ou de outra condicionam as relações sociais a partir do estabelecimento extensivo e recorrente da normatização. No entanto, pode exercer o papel de intercessor, porta-voz e representante da sociedade que lhe deu origem, uma vez que perante tantos

interesses sociais, econômicos, políticos (legítimos ou não) envolvidos, o Estado termina, “dominando” ou “manipulando” os grupos sociais, e na maioria das vezes passa a ser controlado por grupos de poder. O Estado em última análise atua como se transparecesse os anseios e as demandas dos grupos sociais majoritários que legitimaram os representantes políticos do momento.

Poulantzas (1970) considera que é através do conceito de *bloco do poder* que se estabelece a relação entre o aparelho do Estado e as classes e frações de classe dominantes, já que o Estado de tipo capitalista não é por ele considerado um “mero instrumento de dominação nas mãos da classe dominante”. Por intermédio dessa concepção, percebe-se o favorecimento dos interesses econômicos de uma fração da classe dominante, através da sua posição político-administrativa, em detrimento das demais frações. Nesse sentido o Estado capitalista passa a ser o agente organizador da hegemonia⁴ de uma fração da classe dominante no seio do bloco no poder.

Dessa forma, é possível perceber a contradição interna existente no próprio Estado capitalista favorecendo o desenvolvimento de ações muitas vezes contraditórias e antagônicas, ações essas resultantes de diversos interesses que contemplam os mais diferentes setores, resultando numa relação de interesses diversos e contraditórios condizentes com as respectivas classes e frações de classe a que pertencem.

1.2 Estado e Políticas Públicas

A relação estabelecida entre a população, o povo e o território situados nos mais diversos espaços nacionais é regulada pela função da soberania. A ação das sociedades nacionais é condicionada no interior de um território e pode ser

⁴ O termo hegemonia ganhou significado mais preciso, nas acepções desenvolvidas por Gramsci, e teve como base designar um tipo particular de dominação. Nessa acepção, hegemonia significa dominação consentida, especialmente de uma classe social ou nação sobre seus pares. Na sociedade capitalista, a burguesia detém a hegemonia mediante a produção de uma ideologia que apresenta a ordem social vigente, e sua forma de governo em particular. Nesse sentido Hegemonia é uma combinação de liderança (ou direção moral) com dominação. É exercida através do consentimento e da força, da imposição e da concessão entre classes e blocos de classes e frações de classes. Nesse sentido, o autor afirma ainda que a hegemonia se constrói a partir da sociedade civil e suas diversas instituições, mas tem no Estado um instrumento indispensável para a sua realização, consolidação e reprodução (DÉAK, 200?).

caracterizada pelo modo de produção dominante à escala internacional, pelo sistema político ou pelos impactos dos modos de produção e dos momentos precedentes ao modo de produção atual.

Segundo Moraes (2005), outro desdobramento da proposta de Ratzel manifestou-se na constituição da Geopolítica. Esta corrente, dedicada ao estudo da dominação dos territórios, partiu das colocações ratzelianas referentes à ação do Estado sobre o espaço. Ela formulou-se uma teoria intimamente ligada às relações de poder, de domínio da terra, retratando a figura do Estado, assim, o território de uma nação se configura como o *lócus* do exercício de poder de um Estado ou da formação política cuja soberania é a expressão do domínio patrimonial ou de propriedade.

Este conceito caracterizado como heterogêneo e mutável [Estado], evoluiu e se modificou com o tempo. Sua denominação provém do Latim '*status*' que significa *estar firme*, ou seja, situação permanente de convivência ligada à sociedade política (MENEZES, 1999).

Teve como introdutor do termo na literatura política Maquiavel em sua obra "O Príncipe" escrito em 1513. No entanto, o termo Estado, indicando uma sociedade política, só aparece no século XVI, uma vez que possui como importante argumento de que o nome Estado só pode ser aplicado com propriedade à sociedade política dotada de certas características bem definidas. Discutir a concepção de Estado é analisar um campo tenso e contraditório, no qual interesses e objetivos diversos e opostos se confrontam, uma vez que o papel a ele atribuído pode se manifestar de diferentes formas (CICCO, 2011).

Trata-se então, de uma instituição pública que coordena a vida política de uma sociedade. No entanto, entender o papel do Estado no contexto atual é um tanto complexo, pois com a instauração do período dominado pelo neoliberalismo novos paradigmas e uma nova conceituação a respeito das questões sociais, cidadania, soberania, hegemonia, autonomia entre tantas outras entram em vigor, e passam por alterações frente ao novo Estado-nação; um Estado caracterizado como Mínimo, no qual prevalece uma diversidade de interesses nas gestões da administração pública, nesse sentido, a atuação estatal só se legitima na defesa das liberdades, não na condução das atividades sociais e econômicas, o que, indubitavelmente, denota uma supervalorização dos interesses privados (MEDAUAR, 2003, p. 82).

O neoliberalismo se consolida e passa a referenciar as políticas econômicas mundiais no final da década de 1970, como uma resposta diante da crise do estado capitalista que se manifesta neste momento histórico, caracterizado pelo baixo crescimento econômico e pelos processos de internacionalização do mercado, adquirindo predomínio em escala mundial e suas teses centrais tornaram-se orientadoras das políticas econômicas e sociais para a maioria dos países.

Para Moraes (2001) o neoliberalismo foi disseminado por todo o mundo pelas organizações multilaterais e pode ser definido como políticas estabelecidas pelos governos neoconservadores. O autor destaca ainda que o termo se apresenta como uma forma de atualização dos valores liberais do século XVIII e XIX, com a organização econômica baseada principalmente na financeirização da riqueza.

[...] na livre circulação de capitais e mercadorias, no regime monetário do chamado padrão-ouro. Assim, o liberalismo clássico foi em certa forma a ideologia do capitalismo comercial e manufatureiro em expansão e um ataque às regulações políticas produzidas pelas corporações de ofício e pelo Estado mercantilista (MORAES, 2001, p.10).

Sob essa ótica, o capitalismo é caracterizado não apenas como um receituário econômico, mas como um fenômeno muito mais complexo necessitando da produção de uma ideologia⁵ para que, dessa forma, as particularidades do momento histórico sejam 'aceitas' e incorporadas. Para Mézáros, a ideologia tem como finalidade fazer aparentar os interesses da classe dominante com o interesse coletivo, construindo uma hegemonia daquela classe, ou seja, serve para camuflar os reais problemas da crise capitalista:

[...] ao mesmo tempo em que as contradições do mundo social se tornam mais fortes do que nunca, manifestando-se em escala cada vez mais global, são repetidamente declaradas 'superadas' ou prestes a ser 'ultrapassadas' - em uma sucessão interminável de construções ideológicas que metamorfoseiam, sob um novo rótulo 'pós', dissociado, a mesma racionalização apaziguadora, no momento mesmo em que sua versão anterior perde credibilidade (MÉSZÁROS, 1996, p.31).

⁵ O conceito de ideologia é o proposto por Mézáros, no qual: "a ideologia não é ilusão nem superstição religiosa de indivíduos mal orientados, mas uma forma específica de consciência social, materialmente ancorada e sustentada. [...] Assim, as ideologias conflitantes de qualquer período histórico constituem a consciência prática necessária através da qual as principais classes da sociedade se relacionam e até, de certa forma, se confrontam abertamente, articulando sua visão de ordem oscila, correta e apropriada como um todo abrangente" (MÉSZÁROS, 1996, p.22).

Portanto, a ideologia neoliberal contemporânea é, fundamentalmente, um liberalismo econômico que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa privada, rejeitando veementemente a intervenção estatal na economia.

Segundo Boito Jr:

Essa ideologia de exaltação do mercado se expressa através de um discurso polêmico: ela assume, no mais das vezes, a forma de uma crítica agressiva a intervenção do Estado na economia. O discurso neoliberal procurava mostrar a superioridade do mercado frente à ação estatal (BOITO JR, 1999, p.45).

Na concepção de Ball (1998, p.126), o neoliberalismo “é aquilo que se poderia chamar de ideologia de mercado”, já que possui raízes provindas do liberalismo e quando se adapta à nova realidade se transforma em neoliberalismo, passando a destacar sua ação na redução gradativa da intervenção estatal da economia e da sociedade.

Para o pensamento neoliberal a prioridade são as reinterpretações econômicas, deixando de lado a igualdade de valores de direitos entre os cidadãos, do reconhecimento e respeito às diferenças, uma vez que o grande ‘protagonista’ do momento histórico é o capital financeiro, organizado por meio da desregulamentação e do desbloqueio dos sistemas financeiros por parte dos Estados nacionais mais poderosos, especialmente condicionadas por ações políticas que legitimam e promovem a centralização desse capital (CHESNAIS, 2005).

Nessa linha de percepção, Oliveira (2003) salienta que, na medida em que o caminho mais adequado para alocação de recursos é o mercado, o Estado passa a reduzir seu tamanho, suas funções e suas competências, através da preconização da máxima liberdade de ação para os agentes econômicos e da mínima intervenção do Estado na economia. Propondo, então, a desregulamentação da atividade econômica, a abertura dos mercados, a privatização das empresas estatais e o fim do Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*).⁶

⁶Sob tal perspectiva, Pereira (1999) *apud* Stein (2000) o *Welfare State*, é “um sistema de organização social que procura restringir as livres forças do mercado” em três principais direções: garantindo direitos e segurança social a grupos específicos da sociedade, como crianças, idosos e trabalhadores; distribuindo de forma universal os serviços sociais como saúde educação e transferindo recursos monetários para garantir a renda dos mais pobres em certas contingências, como a maternidade, ou em situações de interrupção de ganhos devidos a fatores como doença e desemprego. Para Bobbio (1995, p. 416), o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) “[...] pode

Nas palavras de Harvey, o neoliberalismo,

[...] propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido (sic) liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados (HARVEY, 2008, p.12).

Sendo assim, o capital domina as relações sociais e a vida dos sujeitos, uma vez que as relações e as ações humanas passaram a ser domínio de mercado com o neoliberalismo (HARVEY, 2008). As teses neoliberais, retomando as teses clássicas do liberalismo, têm como caráter principal a defesa das liberdades individuais, criticando a intervenção estatal principalmente no que se refere às políticas públicas sociais, que têm por objetivo diminuir as desigualdades sociais, ocasionadas pelo modo de produção capitalista e pela acumulação do capital das classes privilegiadas, e elogiando as virtudes reguladoras do mercado, defendendo a máxima “menos Estado e mais mercado”⁷. Portanto, o Estado Mínimo e a ampliação das relações mercantis representam a base do processo.

Acerca da tese do Estado mínimo Frigotto aponta:

A ideia força balizadora do ideário neoliberal é a de que o setor público (o Estado) é responsável pela crise, pela ineficiência, pelo privilégio, e que o mercado e o privado são sinônimos de eficiência, qualidade e equidade. Desta ideia-chave advém a tese do Estado mínimo e da necessidade de zerar todas as conquistas sociais, como o direito à estabilidade de emprego, o direito à saúde, educação, transportes públicos etc. Tudo isso passa a ser comprado e regido pela férrea lógica das leis do mercado. Na realidade, a ideia de Estado mínimo significa o Estado suficiente e necessário unicamente para os interesses da reprodução do capital (1995, p. 83-84).

A proclamação da “diminuição da interferência do Estado” é embasada na crença de que as tentativas do Estado na diminuição das desigualdades geradas

ser definido à primeira análise como Estado que garante tipos mínimos de renda, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político”.

⁷ Adam Smith (1723-1790), em “A Riqueza das Nações (1776)”, defende as ideias liberais com base na livre iniciativa, nos remetendo à análises teóricas sobre o funcionamento das chamadas sociedades comerciais e dos problemas associados à divisão do trabalho, ao valor, à distribuição da renda e à acumulação de capital. Para tanto, suas ações e atitudes econômicas não deveriam ser limitadas nem regulamentadas por monopólios estatais.

pelo ideal liberal podem gerar novas crises na sociedade. Sendo assim, “[...] o livre mercado é apontado pelos neoliberais como o grande equalizador das relações entre os indivíduos e das oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade” (HÖFLING, 2001, p.37).

No entanto, essa intervenção mínima proposta é, na realidade, mínima apenas para as políticas sociais, uma vez que, para o capital, o Estado continua oferecendo oportunidade de negócios no livre mercado a fim de atrair capital financeiro, operando principalmente na esfera econômica através de mecanismos tributários, fiscais e financeiros de transferência de renda para o setor privado e da contenção das lutas sindicais e popular.

Para o senso comum, pode parecer que a intervenção do Estado é mínima, porém, uma análise mais aprofundada demonstra a intensa produção, concentração e a acumulação de capital em escalas cada vez mais ampliadas.

A centralização de capital se dá cada vez mais intensa, a concorrência se apresenta cada vez mais desigual entre grandes, médios e pequenos empresários e o acesso ao crédito beneficia apenas os mais abonados. Essas condições facilitam a crescente centralização de capital, onde o Estado, apesar da aparência de neutralidade que possa apresentar, oferece as condições necessárias para a ampliação desse processo. Ou seja, o principal papel atribuído ao Estado é o de “promover as condições positivas à competitividade individual e aos contratos privados, chamando a atenção para os riscos decorrentes da intervenção estatal nas esferas da vida em sociedade” (FRIEDMAN, 1984, p. 86).

O Estado liberal é definido por Poulantzas (1985) como uma estrutura cuja função é garantir a coesão de uma formação social dividida em classes. Assim, através do aparato estatal, se dá a construção ideológica que sustentará a dominação de classe, uma vez que, através das normativas e das legislações estabelecidas e legitimadas como justas e válidas para todos. O Estado se fundamenta à moderação dos conflitos entre as classes e como o conciliador dos interesses gerais.

Nesse sentido para Magalhães (2001):

(...) a instância traduz, no nível político, a relação entre os interesses das classes dominantes com os das classes dominadas, sendo, portanto, o fator de coesão da unidade de formação e também a estrutura na qual se condensam as contradições de diversos níveis da formação. Ele atua, portanto, como um vaso comunicante para onde são repassadas as

contradições que acontecem em outros níveis (MAGALHÃES, 2001, p.108).

Nota-se que nesse contexto capitalista, coexistem interesses tanto dos representantes do capital, em se reproduzir e se ampliar à custa do trabalho, quanto dos trabalhadores, em partilhar da riqueza acumulada e influir no *bloco no poder* (PEREIRA, 2008).

Mais do que um conjunto simultâneo de instituições com soberania para tomar decisões, o Estado estabelece assim, uma relação com poder coercitivo, pois se configura também como uma relação de dominação, que deve ser contida pela sociedade. Dessa forma, o Estado se configura ao mesmo tempo uma relação de dominação, ou a expressão política da dominação do *bloco no poder*⁸, e um conjunto de instituições mediadoras e reguladoras dessa dominação (PEREIRA, 2008).

O Estado se apresenta como regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas, quando em momentos de profunda assimetria nas relações entre os proprietários de capital e proprietários da força de trabalho ele entra em ação. Esta função reguladora se dá através da política social e é objetivamente colocada por Offe e Lenhardt: "[...] a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado" (OFFE e LENHARDT, 1984, p.15). Assim,

O Estado capitalista moderno cuidaria não só de qualificar permanentemente a mão-de-obra para o mercado, como também, através de tal política e programas sociais, procuraria manter sob controle parcelas da população não inseridas no processo produtivo (HÖFLING, 2001, p.33).

Na visão de Höfling (2001), em última análise os neoliberais defendem uma política de descentralização e desobrigação do Estado em relação aos serviços básicos, tendo como base o livre mercado, a livre concorrência e a possibilidade de que cada indivíduo se coloque, de acordo com as suas possibilidades, em seu verdadeiro lugar na estrutura social. Esses ideais refletem os conflitos de

⁸ É através do conceito de bloco no poder que Poulantzas analisa a relação entre aparelho estatal e as classes e frações de classe dominantes. Através desse conceito, é possível constatar o favorecimento dos interesses econômicos de uma fração da classe dominante, através da sua ação político-administrativa, em detrimento das demais frações (cada fração correspondendo a uma função diferente do capital no processo econômico capitalista: produtiva, bancária, comercial), de modo que o Estado capitalista se converte no agente organizador da hegemonia de uma fração da classe dominante no seio do bloco no poder.

interesses políticos, manipulados pelo poder de grupos sociais que, muitas vezes, “[...] perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo” (HÖFLING, 2001, p. 38).

As políticas públicas no modo de produção capitalista se dão a partir de relações sociais de exploração, por meio das quais “o trabalhador que produz mercadorias ou serviços também produz suas condições de sobrevivência através do salário que recebe e gera riquezas que são apropriadas pelos capitalistas” (FALEIROS, 1991, p. 33).

Considerando a argumentação de Rúa (2009, p. 19) as políticas públicas “são resultantes da atividade política” e “compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos”, as quais são definidas e gerenciadas no âmbito do Estado; suas atuais configurações vinculam-se a um conjunto de interesses de classes sociais e suas frações.

No que diz respeito às questões políticas do Estado e o seu posicionamento para o enfrentamento das tensões cotidianas geradas nessa contradição capital/trabalho, o desafio da atualidade é desvelar e propor ações que respondam pelos reais direitos da classe que desses serviços necessitam (DALLAGO, 2007).

A fim de cumprir sua função de legitimar a condição entre classe dominante e classe dominada e assim produzir as condições básicas para o desenvolvimento desse modo de produção, o Estado deve ser composto de acordo com Poulantzas (1977) por participantes oriundos da classe dominada, bem como por frações não hegemônicas da classe dominante. É, então, a partir dessa premissa que surgem as políticas públicas do Estado.

Mesmo com o modelo instaurado, que possui como a concepção básica um Estado com interferência mínima, é de vital importância atender a demanda da classe dominada, uma vez que o Estado se encontra no meio de um campo de interesses contraditórios e antagônicos entre as classes e, embora privilegie principalmente os interesses da burguesia ele não pode deixar de lado as necessidades da classe trabalhador-explorada, com o objetivo de que essa não quebre o contrato social e coloque em risco a ordem estabelecida.

É através da relação estabelecida com a sociedade que o Estado atinge as dimensões da vida social, os cidadãos e as classes e suas frações, assumindo distintas responsabilidades, atendendo as solicitações e reivindicações da sociedade dividida em classes e não só de uma classe específica. Com isso, o

Estado é caracterizado como um campo cercado de tensões e contradições, no qual interesses e finalidades diversas insistem em prevalecer. Por isso, “apesar de ele ser dotado de poder coercitivo e estar predominantemente a serviço das classes dominantes, pode também realizar ações protetoras, visando às classes subalternas, desde que pressionado para tanto, e no interesse da sua legitimação” (PEREIRA, 2008, p.146 *apud* JOHNSON, 2010, p.02).

O Estado é requisitado, então, para o enfrentamento e mediações dos problemas sociais em decorrência dos elementos econômicos, tecnológicos, sociopolíticos e culturais da ordem burguesa e do capitalismo monopolista. Assim, o Estado Capitalista possui a necessidade de manter a ordem socioeconômica e política, legitimando e “preservando” o sistema a fim de aumentar a acumulação do capital. Nesses moldes, as políticas públicas têm caráter preventivo ou profilático, isto é, são planejadas e executadas para evitar consequências sociais indesejáveis, garantindo a reprodução do capital.

Como consequência do modelo econômico adotado, tem-se a desordem e o caos social instaurado, para Scheffer (2007) a primeira consequência estabelecida é o aumento da desigualdade social e econômica, o aumento da pobreza e da precariedade nas condições de vida dos trabalhadores elevando os índices de miséria, fome, desemprego e diminuição do seu poder aquisitivo, e ainda segundo Robert McChesney (1999), provocando desastres ambientais de escala local à global, uma economia instável e uma bonança sem precedentes para os ricos.

Diante dessa grave situação impõe-se a urgência da superação do capital, antes que a humanidade chegue a um ponto no qual nada mais se possa fazer. Os sinais já se fazem presentes, como: a contínua destruição do meio ambiente, o alarmante aumento do fosso entre ricos e pobres, o aumento acelerado da violência, o desemprego estrutural, entre outros (MÉSZÁROS, 2002, p.222).

A relação conflituosa que se estabelece nas condições citadas entre o Estado, classes sociais e a sociedade civil, proporcionam o surgimento de agentes definidores das políticas públicas, na qual a partir de diferentes variáveis e interesses de grupos com potencial domínio são construídos, elaboradas e operacionalizadas as políticas públicas, de acordo com as ações institucionais pré-estabelecidas (BONETI, 2006).

A questão social emerge então, impondo-se como um fato perturbador da ordem e das instituições liberal-burguesas (PEREIRA, 2002). Sendo assim, o Estado contemporâneo atua como regulador das relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalistas, através da efetivação das políticas públicas proporcionando condições mínimas de sobrevivência, uma vez que podem ser consideradas, no desenvolvimento capitalista, como processos relacionados à formação e reprodução da força de trabalho para o capital. Portanto, as políticas sociais (educacional, saúde, habitação, política de assistência, previdência e outras) se inserem em estratégias governamentais que “[...] pretendem intervir nas relações de produção (no caso da política econômica) ou intervir nas relações sociais (no caso da política social)” (VIEIRA, 2001, p. 18).

Nesse sentido o “debate social” ganha destaque em todos os sentidos e lugares devido ao fato de apresentar desigualdade na distribuição de renda e de riqueza provocando o “estrangulamento” da classe trabalhadora, reproduzindo a desigualdade social. Conforme aponta Vieira (1995), se reconhece assim, a necessidade de novas formas de enfrentamentos dessas desigualdades produzidas por movimentos em busca de direitos, igualdade e justiça social; para se tornar legítimo, esse enfrentamento teve que ser reconhecido como caso de política, daí o surgimento das políticas públicas.

O Estado, ao elaborar as políticas sociais ou as políticas públicas em geral, o faz justamente para assegurar sua sobrevivência, à medida que está envolvido com o processo de acumulação, visando administrar os conflitos e tensões das classes excluídas, legitimando a ordem social. Esse processo é necessário para criar as condições da acumulação capitalista, uma vez que ela não é um processo natural, mas vem de relações de conflito, não apenas entre capital e trabalho, mas entre as diferentes frações do capital (FALEIROS, 1991).

O papel do Estado é indispensável no processo de formação das políticas públicas, cujos desdobramentos não dependem somente de sua coerência econômica, mas também de sua viabilidade política e institucional. Nesse sentido, Lucchese (2004) aponta que as políticas públicas:

[...] podem ser definidas como conjuntos de disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público. São também definidas como todas as ações de governo, divididas em atividades diretas de produção de serviços pelo próprio Estado e em

atividades de regulação de outros agentes econômicos (LUCCHESI, 2004).

Segundo Souza e Barros (2007), as ações das políticas públicas provêm de iniciativas governamentais e de interesse público, que por sua vez são quase sempre influenciadas pelo setor privado, cuja concretização depende principalmente de quatro fatores, sendo eles: 1) levar em conta a legislação existente e pertinente; 2) respeitar o aparato institucional e os recursos tendo como base a infraestrutura existente; 3) possuir um planejamento 'transparente' (programas, planos, projetos e metas); e 4) controle social (participação dos cidadãos através de instâncias colegiadas). A eficácia na gestão do bem público depende da aptidão política do governo e da organização e capacidade de luta da sociedade na apropriação e na utilização dos instrumentos operacionais disponíveis e dos fundamentados em base legal.

As políticas públicas implementadas pelo Estado, segundo Höfling (2001), visam à diminuição das desigualdades sociais, produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Assim, entendidas como o "conjunto de programas e ações continuadas no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população" (DRAIBE, 1997, p. 14), as políticas públicas assumem diversas abrangências e intensidades dependendo, entre outras variáveis, das atribuições que o Estado assume com a finalidade de manter a ordem vigente.

Dessa forma as definições das políticas públicas variam conforme o enfoque teórico eventualmente adotado, e o respectivo contexto social e político (RODRIGUES, 2010). Apesar da pluralidade do tema, podemos vislumbrar a presença de um elemento comum entre elas, cujo núcleo central do conceito sempre está focado no conjunto de ações promovidas pelo Estado com vistas a atender um determinado fim, geralmente de cunho econômico e/ou social. Portanto, as diversas visões e abordagens não devem ser entendidas como excludentes, pois, ao focalizarem diferentes aspectos do fenômeno, permitem a sua melhor compreensão.

Percebe-se assim, que a aptidão intrínseca das políticas públicas é a competência de ação do Estado na sociedade com a finalidade de minimizar conflitos existentes entre as instâncias individuais e/ou coletivas, especialmente àquelas promovida pela economia de mercado. Portanto, as políticas públicas são

ferramentas estratégicas de planejamento podendo ser caracterizadas como de curto, médio ou longo prazo, e ainda levar em conta as mais diversas variáveis como: de ordem econômica, social, educacional, ambiental, entre outras. As políticas públicas se inserem a partir de um contexto de resposta do Estado às demandas diferenciadas da sociedade constituída em classes sociais antagônicas. Segundo Teixeira:

Políticas Públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade. São neste caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Porém, nem sempre há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas (TEIXEIRA, 2002, p.02).

Do ponto de partida teórico-conceitual, a política pública possui caráter multidisciplinar, no qual o foco principal se baseia nas explicações sobre sua natureza e seus processos, implicando finalmente nas teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia, repercutindo nas mais diferentes esferas da sociedade, daí a necessidade de formulação das políticas de acordo com as especificidades que elas pretendem alcançar (como uma dada fronteira, por exemplo), assim como a identificação das inter-relações entre Estado, política, economia, sociedade e meio ambiente.

De acordo com Boneti (2003), as políticas públicas enquadram-se como resultado do jogo de forças sociais que se formam das relações de poder de grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. O autor denomina as políticas públicas como “a ação que nasce da intervenção pública numa determinada realidade social, quer seja ela econômica ou social”. Essa abordagem aproxima-se de uma concepção relacional de Estado⁹, provinda das elaborações de Poulantzas (1985), retomada posteriormente por Jessop (1990) e, em níveis nacionais, por Faleiros (1987) e Pereira (2008), entre outros.

⁹Na concepção relacional de Estado, seria necessário, para uma organização concreta politicamente de classe, a existência de uma liderança que fosse capaz de unir politicamente, ideologicamente e moralmente “diferentes forças com ‘relevância de classe’”, resolvendo concretamente a série de contradições existentes abstratamente (JESSOP, 2007, p.120).

No entanto, percebemos que as políticas públicas são resultado de ações do Estado numa busca para as soluções de problemas que afetam a vida dos cidadãos, ou numa definição bastante simples, oferecida por Schmitter (1979), é a busca pela resolução pacífica de conflitos. Dessa forma chegamos à conclusão que a origem das políticas públicas muitas vezes está nos conflitos permanentes entre os mais diversos segmentos ou classes da sociedade, resultando a ação do Estado nas tentativas de resolução desses conflitos.

Nesse sentido, a questão social, representa uma expressão multifacetada desses conflitos, e tende ser ofuscada e particularizada pelos objetos de cada uma das políticas setoriais, dificultando a formulação e as propostas de atuação que levem em conta a realidade como uma totalidade complexa, dinâmica e conflituosa. Nesse sentido verifica-se que esse é um tema complexo, uma vez que esses princípios colocam em risco a efetividade das políticas públicas e seus impactos na melhoria das condições de vida da população.

Algumas dificuldades decorrem do cenário neoliberal como: o declínio das responsabilidades públicas direcionadas ao Estado, a desqualificação das instâncias de representação coletivas, a fragmentação do espaço público e de despolitização da política, os quais representam pontos que fragilizam a estruturação das políticas públicas na sociedade capitalista e a dificuldade de articulação entre os diferentes conselhos de políticas públicas e de atuação do Estado, produzindo fragmentação e setorização dessas políticas públicas (RAICHELIS, 2007, p.02).

Tradicionalmente as políticas públicas básicas (educação, assistência social, saúde, habitação, cultura, lazer, trabalho etc.) são setoriais e desarticuladas, respondendo a uma gestão com características centralizadoras, hierárquicas, deixando prevalecer práticas na área social que não geram a promoção humana. Além disto, percebe-se que cada área da política pública tem uma rede própria de instituições e/ou serviços sociais (BOURGUIGNON, 2001, p.02).

A desarticulação entre as esferas dos governos (federal, estadual e municipal) e as distintas políticas públicas por eles estabelecidas refletem nas instâncias de governo provocando déficit de controle social, ou seja, se apresentam como um bloqueio para a materialização do atendimento às necessidades da sociedade. Portanto existe a necessidade de estimular alternativas com o caráter

de integralizar as diferentes jurisdições a fim de focalizar a atenção e a formulação das políticas públicas para o atendimento aos problemas populares.

[...] o mundo se tornou mais complexo e vem produzindo problemas e novas situações em que os conhecimentos focalizados e fragmentados são incapazes de explicar e nem a ação setorial, em si, é capaz de resolver (AKERMAN, 1998 *apud* COMERLATTO *et.al.*, 2007, p.266).

O reconhecimento das internalidades e das externalidades do território são de extrema importância para que, a partir das particularidades encontradas, possam ser estabelecidas as políticas locais que possam irão minimizar os problemas enfrentados pela sociedade. No entanto, nas cidades gêmeas estudadas a desarticulação política revela-se um obstáculo à implementação de soluções para problemas cotidianos de ambas as cidades.

Nesse sentido, qualquer política econômica, social e cultural, que objetiva ser eficaz deve ocupar-se do território, visto não somente como produto do agir humano, mas também e, sobretudo, como meio e matriz de um futuro, visando à proteção do conjunto de condições necessárias à vida. Isso equivale a dizer que, para melhorar a qualidade do ambiente e da sociedade, para produzir cultura e desenvolvimento econômico, precisamos agir considerando a territorialidade, entendida como as relações dinâmicas existentes entre os componentes sociais (economia, cultura, instituições, poder) e os elementos materiais e imateriais, vivos e inertes, que são próprios dos territórios onde se habita e se produz (DEMATTEIS, 2008, p. 34).

Considerando isso, é de fundamental importância agir de forma articulada e territorializada, ou seja, analisar e definir necessidades e potencialidades existentes em cada território seguindo suas particularidades e suas diversidades regionais e locais. A desarticulação no processo de setorialização das políticas representa um obstáculo para a materialização do atendimento dos anseios da sociedade.

Após a exposição das concepções de Estado, território e políticas públicas, se faz necessário ressaltar algumas relações que podem ser estabelecidas entre estes temas. Indiscutivelmente os processos de definição das políticas públicas para uma sociedade refletem os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo.

A correlação existente entre a sociedade e Estado é o que define a medida de afastamento ou de afinidade entre seus diferentes grupos e os órgãos públicos e, a partir desse sentido, são estabelecidos os contornos próprios para as políticas

pensadas para uma sociedade em especial. Num Estado de orientação neoliberal as ações e estratégias sociais incidem essencialmente em políticas públicas compensatórias e em programas focalizados, os quais não possuem o intuito de alterar as relações estabelecidas na sociedade (HÖFLING, 2001).

Pensando em política pública ambiental em áreas de fronteira - foco desse trabalho - as ações pontuais voltadas para maior eficiência e eficácia do processo de preservação de áreas vulneráveis, promoção da qualidade ambiental e satisfação da sociedade local devem ser ampliadas promovendo a participação dos cidadãos envolvidos nas esferas de decisão, de planejamento e de execução da política pública ambiental. Esta temática será debatida no tópico a seguir.

1.3 Apontamentos acerca da execução das Políticas Públicas Ambientais e seus desdobramentos no Brasil

Como pode se observado a partir das discussões anteriores, as políticas públicas possuem as mais variadas territorialidades, ou seja, elas conduzem a análise para o 'local' no qual são travados os embates em torno de interesses materiais ou subjetivos, opções e concepções.

Tendo como base a concepção neoliberal e o estímulo à expansão realizado pelas forças da economia de mercado, tem-se observado a redução nas relações homem/natureza intensificadas a partir da ineficiência na materialização da normatização. Para Varella (2004) o conceito de desenvolvimento foi elaborado em torno da natureza econômica, uma vez que desenvolver um país significava implantar uma economia de mercado que pudesse incluir ao menos a maior parte dos seus cidadãos, ação na qual os países industrialmente avançados passavam a representar os modelos a serem seguidos pelos demais, deixando de lado qualquer aspecto relacionado ao meio ambiente, saúde ou direitos humanos.

Harvey (1992) e Castells (1999) remetem ao processo de desenvolvimento a qualquer preço como um dos fatores que tem ocasionado a acelerada mudança nas últimas décadas.

Como afirma Enrique Leff (2006, p.290), "a crise ambiental é o resultado do desconhecimento da *lei da entropia*, que desencadeou no imaginário economicista a ilusão de um crescimento sem limites, de uma produção infinita. A crise ambiental anuncia o fim desse projeto".

Diversos outros autores têm reportado a deterioração ecológica decorrente do padrão de intervenção humana sobre o meio ambiente, especialmente em períodos de acelerado crescimento econômico. É o caso de Hobsbawn (1996), que indicou como problemas centrais para a humanidade no final do século XX duas questões inter-relacionadas: a questão demográfica e a ecológica.

Para Rodrigues (2005) as questões ambientais são debatidas desde o início da industrialização, no entanto o debate e a preocupação acerca do tema se dá somente na segunda metade do século XX.

A Revolução Industrial é o marco desencadeador de transformações profundas no paradigma de consumo. Ao mesmo tempo, nos últimos séculos, o mundo experimenta uma explosão demográfica sem precedentes. A combinação da transformação no paradigma de consumo com a pressão demográfica levou o Planeta a uma transformação deflagrada, principalmente, após as duas grandes Guerras Mundiais, levando a ocorrência de graves acidentes e catástrofes ambientais em proporções nunca vistas antes (GIDDENS *et.al.*, 1997).

Para Giddens (1994; 1996), essas transformações não podem ser vistas como um fenômeno puramente econômico ou um processo único, mas como uma mistura complexa de processos que frequentemente atuam de forma contraditória, produzindo conflitos, desarticulações e novas formas de segregação. Para Viola e Leis (2001), essas modificações englobam seis fundamentais dimensões: econômica, política, militar, ecológico-ambiental, cultural e social.

Essa rápida e intensa transformação do espaço e do tempo tem sua trajetória relacionada ao acentuado desenvolvimento das tecnologias.

Nesse sentido, a partir do final da década de 1960, diante das consequências desastrosas que o progresso técnico e o crescimento econômico desenfreado estavam trazendo ao meio ambiente; a questão ambiental ganha importância, assim, a proteção ao meio ambiente ganhou amplitude mundial, já que até então, o sistema econômico, e seu desenvolvimento, eram tratados de forma isolada, retraída, como se o meio ambiente pudesse fornecer recursos naturais como insumos de forma abundante e ilimitada (MUELLER, 2007).

A partir dos anos 70 é fortalecida a noção de limitação dos recursos naturais com receio de sua exaustão e dos estragos causados pela crescente poluição. Essa concepção se consolida com a realização da Conferência das Nações Unidas

sobre o Meio Ambiente em 1972, na cidade de Estocolmo na Suécia, colocando, efetivamente, o meio ambiente na agenda internacional (LIMA, 1999).

Podemos citar outros eventos que fizeram com que a questão ambiental se tornasse foco de maior atenção e interesse: 1) O aumento da poluição que acompanhou a prosperidade do pós-II Guerra Mundial nas economias industrializadas; 2) As crises do petróleo da década de 70 e 3) A publicação pelo chamado Clube de Roma, do relatório intitulado "Limites do Crescimento", também conhecido como "Relatório Meadows", em 1972, que propunha o crescimento zero como solução possível para evitar o colapso ambiental anunciado. (LAGO, 2007; BRUSEK, 1994).

Nesse período, a questão do desenvolvimento tornou-se um problema político, o que implicou no surgimento de políticas governamentais visando e assegurando que os direitos básicos fossem garantidos - mais tarde entendidas como políticas públicas (HEIDERMAN, 2009).

O planejamento urbano brasileiro em âmbito municipal também surge a partir da década de 1970, mediante a propagação dos planos diretores integrados, no qual partia da ideia de "cópia" das normativas estabelecidas de uma cidade considerada como ideal.

Em 1983 foi criada pela Assembleia Geral da ONU a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - CMMAD, com a incumbência de averiguar as questões críticas do meio ambiente e de desenvolvimento, visando dar uma nova compreensão e elaborar propostas de abordagem reais para os problemas ambientais no dado momento histórico. Essa Comissão tinha como objetivo propor novas normas de cooperação internacional a fim de "orientar políticas e ações internacionais de modo a promover as mudanças que se faziam necessárias" (WCED, 1987, p.4).

Nesse panorama surge o conceito de "desenvolvimento sustentável", que aparece como uma necessidade mundial, discurso que se estendeu por toda a década de 1970, tornando público as contradições existentes entre o modelo de desenvolvimento da época e a realidade ambiental e social radicalmente colocada.

O princípio do desenvolvimento sustentável passou a ser um componente fundamental do desenvolvimento urbano, pelo qual as pessoas são o centro das preocupações e tem o direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza, conforme dispõe o primeiro princípio da Declaração do Rio (BRASIL, 2001, p.45).

Esse paradigma se fundamenta inicialmente na questão de que o desenvolvimento técnico-científico e a exploração econômica levariam à degradação dos ecossistemas e colocaria a vida do planeta em risco.

Em 1988, a Constituição Federal Brasileira dedica um capítulo específico sobre a política urbana; os artigos 182 e 183 definem o plano diretor como instrumento da política municipal de desenvolvimento urbano, a fim de garantir a função social da cidade e da propriedade urbana. Posteriormente, após a promulgação da Constituição, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 é regulamentada e fica conhecida como *Estatuto da Cidade*. Apesar da eficácia dessa lei no que diz respeito às questões urbanísticas, percebe-se que alguns aspectos não são levados em consideração durante sua elaboração como, por exemplo, a “falta” da regulamentação em áreas urbanas fronteiriças, como as cidades gêmeas e os municípios que estão inseridos na faixa de fronteira. Esse é um fator que dificulta o andamento da organização urbana fronteiriça, já que o Estatuto poderia estabelecer uma série de importantes instrumentos direcionados para essas áreas em particular.

Mediante a intensa busca por uma proposta que levasse a pensar na questão ambiental mais profundamente, é realizada a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em 1992, o que se convencionou chamar *Eco 92* ou *Rio 92*, na cidade do Rio de Janeiro.

Como produto dessa convenção, pode-se indicar a convenção da Biodiversidade da Desertificação e das Mudanças climáticas, Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípios sobre Florestas e a Agenda 21.

Estes temas repercutiram no campo dos conceitos, consolidando a noção de desenvolvimento sustentável, “forçando” ideologicamente governos e empresas a implementarem planos e mudanças que conciliassem a vitalidade das economias com as necessidades da sociedade e do meio ambiente, consagrando uma agenda comum de trabalhos.

Porém, a ordem econômica mundial, caracterizada pela produção, pelo consumo crescente e por modelos econômicos centrados na busca de lucros em vez de promoção do bem-estar das sociedades, levou, ao longo do tempo, ao

esgotamento, escassez e contaminação dos recursos naturais, além de criar e perpetuar as desigualdades entre as nações e dentro delas.

Como explicita Enrique Leff:

A crise ambiental não é uma catástrofe ecológica, mas o efeito do pensamento com o qual temos construído e destruído o mundo globalizado e nosso modo de vida. Essa crise civilizatória se apresenta como um limite no real que se resignifica e reorienta o curso da história: limite do crescimento econômico e populacional; limite dos desequilíbrios ecológicos e das capacidades de sustentação da vida; limite da pobreza e da desigualdade social (LEFF, 2006).

O conceito de desenvolvimento sustentável apresentado por Sachs (2002, p. 52-53) deixa claro que o crescimento econômico ainda se fazia necessário, no entanto ele deveria ser socialmente receptivo e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente. De modo geral, o objetivo deveria ser o do estabelecimento de um aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza.

O desdobramento desse discurso acaba levando a população a uma relativa tomada de consciência frente às questões ambientais, porém essas questões foram edificadas sob a forte ideologia neoliberal, a qual valoriza o indivíduo enquanto consumidor, sendo este considerado responsável pelos problemas ambientais.

Desse modo, atuou-se no sentido de mudar os padrões de consumo para que as pessoas pudessem comprar produtos intitulados 'limpos' ou 'ambientalmente corretos' quando, na verdade, a busca pela produtividade e pelo lucro jamais deixou de ser prioridade, ou nem mesmo a minimização da agressão ao meio ambiente nos processos produtivos foi adotada.

É preciso explicitar a importância das contribuições de Ignacy Sachs para a construção do conceito de desenvolvimento sustentável. Suas críticas apontam que a degradação ambiental decorrente da pobreza tem sua correlação com a riqueza da sociedade contemporânea, causada por um desenvolvimento produtor de desigualdades socioambientais.

Na visão do autor, para que o desenvolvimento sustentável se realize, é necessária a constituição de três pilares dessa nova proposta: a eficiência econômica, a justiça social e a prudência ecológica, no entanto esses pilares

certamente não estão presentes no atual modelo de desenvolvimento (RÊGO, 2008).

Para Mauro Guimarães (2005, p.95) o problema dessa forma de apresentar a questão é que as relações no interior do processo produtivo, na sua forma social de produção, não são discutidas, mas somente os seus efeitos, o que pode permitir de se pensar em soluções pela via técnica sem alterar a forma social de produção.

Enquanto isso, nas organizações e associações propaga-se, teoricamente, que visam “proteger” o meio ambiente a partir de propostas *ideologizadas* que acabam apenas por denotar uma dita “sustentabilidade”, já que são fundamentadas na adaptação proporcionada pelo mesmo capitalismo que disfarçadamente ou não, continua a se desenvolver (ESPÍNDOLA e ARRUDA, 2008).

No tocante ao conceito de *desenvolvimento sustentável* veiculado pelo Relatório Bruntland, Carvalho enfatiza que:

(...) observa seus limites dentro de uma concepção liberal, que evita os conflitos e que, em última instância, busca garantir a manutenção da ordem estabelecida. Ou seja, embora apresente um novo conceito de desenvolvimento, construído a partir da crítica do modelo em esgotamento, não altera fundamentalmente o sentido da dominação na ordem internacional (CARVALHO, 1991).

Esse mesmo conceito tem sido alvo de críticas diversas, devido às suas ambiguidades, indefinições e contradições, a cerca da ênfase economicista e desenvolvimentista, da ausência de uma perspectiva espacial e de classes sociais em seu interior; uma não explicitação de como conciliar preservação e crescimento no contexto do capitalismo com uma possibilidade real de ser apenas uma nova cara para uma fórmula velha e já esgotada (HERCULANO, 1992; RODRIGUES, 1996; BRUGGER, 1994; STAHEL, 1995; LIMA, 1997; SANTOS, 1996).

Nesse sentido, vários autores chamam a atenção para a necessidade de uma proposta de ruptura, com uma proposição de construir uma noção que se volta para o novo. Noção calcada em novos paradigmas que possam, de fato, consubstanciar uma nova relação do ser humano com ele mesmo e entre sujeito social e natureza, ou seja, a construção de um novo modelo de sociedade que potencialize a superação da crise ambiental planetária que vivemos hoje.

No entanto, levando em consideração o panorama existente atualmente, as políticas públicas ambientais desabrocham com o desafio de garantir para todos os

cidadãos um ambiente “saudável” e propício para uma boa qualidade de vida e pleno desenvolvimento da *função social*.

As políticas públicas, diante da ótica adotada, desempenham papel ideológico ao estimular a concepção de que, na sociedade baseada na apropriação privada da riqueza socialmente produzida, é possível viver dignamente. Segundo Johnson (2010) o principal objetivo destas políticas focaliza a manutenção da “paz social” e da sustentação da legitimidade do *status quo*. Nesses aspectos, reside o papel de controle social que as políticas sociais cumprem.

Com o tempo, as políticas públicas ambientais foram modificadas estruturalmente, incluindo a participação da sociedade em suas composições. Nesse sentido, quatro políticas nacionais são destacadas, as chamadas leis irmãos por Palavizini (2005), são elas: Estatuto da Cidade - Lei 10.257 de 10 de julho de 2001; Política Nacional de Recursos Hídricos - Lei 9.433 de 8 de janeiro 1997; Sistema Nacional de Unidades de Conservação - Lei 9.985 de 18 de julho de 2000 e Política Nacional de Educação Ambiental - Lei nº 9.795 criada em 27 de abril de 1999.

Entende-se por Política Pública Ambiental “o conjunto de objetivos, diretrizes e instrumentos de ação de que o Poder Público dispõe para produzir efeitos desejáveis sobre o Meio Ambiente” (USSIER *et al.*, 2005, p. 50).

Para Fernandez-Vítora (1997), política ambiental pode ser definida como um conjunto de atividades e procedimentos com os diferentes níveis de competências e organizações supranacionais do Estado (Administração Central, Autônoma e Local), e as empresas e organizações não governamentais, que pretendem alcançar determinados fins de proteção do meio ambiente e conservação da natureza.

Franco (1999), analisando o processo de transformação sofrido pelas cidades, originado pelo capital e caracterizado pelo crescimento rápido e fazendo com que o espaço ou ambiente urbano sofra constantes e agressivas modificações em seus fluxos de energia e de materiais, descreveu os principais desafios para a gestão ambiental urbana: 1) a expansão urbana; 2) o saneamento básico: água e esgoto; 3) o saneamento básico: resíduos sólidos; 4) a poluição industrial; 5) ruídos e conflitos urbanos de vizinhança; 6) áreas verdes: criação e manutenção; 7) comércio e prestação de serviços impactantes; e 8) cidadania.

Esses desafios poderão ser enfrentados a partir da formulação de políticas públicas ambientais para as cidades, o que justifica a necessidade da Gestão Ambiental Urbana, tornando uma oportunidade de reflexão e análise sobre a efetividade das políticas públicas na mitigação e gestão dos impactos ambientais¹⁰ sobre o ambiente urbano (MAGLIO, 1999).

1.4 O Desenvolvimento das Políticas Públicas Ambientais no Paraguai

Como já foi discutido, a identificação e exposição pública da problemática ambiental associam-se à uma questão polissêmica. Já não sendo apenas uma preocupação restrita a alguns poucos grupos organizados, instituições de pesquisa e órgãos competentes do Estado, os temas que suscitam têm adquirido uma centralidade até há pouco inexistente, sendo atualmente discutidos por amplos e variados setores da sociedade.

Desta forma, a questão ambiental é abordada através do conjunto de conceitos, compreensões, valores éticos, problematizações, dimensões e ações construídas socialmente em torno da percepção da relação entre a sociedade com o seu ecossistema. Como afirma Jollivet (1994, p. 184) “a questão do meio ambiente é uma interrogação institucionalizada que mobiliza e organiza as representações coletivas”, extrapolando, desta forma, questões meramente técnicas para emergir publicamente como assunto relevante.

A relevância da questão ambiental reflete sobre a importância de se discutir a gestão ambiental urbana, analisando a questão social, a sustentabilidade e preservação na gestão ambiental, enfocando também algumas questões legais como a relevância dos instrumentos econômicos para se obter um controle ambiental que possa vir a ser utilizados promovendo finalmente a interface entre as políticas públicas de gestão e a preservação dos recursos ambientais.

¹⁰ Impacto Ambiental de acordo com a Resolução nº 01/86 do CONAMA, pode ser definido como: Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e V – a qualidade dos recursos ambientais. (BRASIL, 1986)

O meio ambiente é uma das preocupações centrais de todas as nações e, atualmente, é um dos assuntos que despertam grande interesse em todos os países, independentemente do regime político ou sistema econômico. As consequências dos danos ambientais não se confinam mais aos limites de determinados países ou regiões, mas ultrapassam fronteiras e, costumeiramente, atingem regiões distantes (MONTE BLANCO e LINK, 2001).

No Paraguai essa realidade não é diferente, pois de acordo com levantamento realizado por Chavez (2004), a temática ambiental no Paraguai passa a ser levada em consideração principalmente na década de 90. Essa questão foi sendo assimilada no momento em que ONGs, organismos internacionais e técnicos vinculados ao meio ambiente começaram a discutir de forma aberta sobre a necessidade de decisões e ações que dizem respeito ao meio ambiente. Essas ações se fundamentam através do levantamento de diversos diagnósticos e análises das variáveis ambientais no país.

No momento em que a temática foi sendo compreendida e interpretada pelo Estado, foram sendo legitimadas e caracterizadas como medidas cada vez mais palpáveis e reais. Tais demandas ainda continuam sendo assimiladas num processo contínuo que vem exigindo uma compreensão do tema e uma busca de formalização de estratégias concretas.

Nesse sentido, de acordo com Chaves (2004), a construção pública da questão ambiental vem respondendo à pressão das ONGs, das agências de cooperação internacional e do próprio Estado, repercutindo no estabelecimento de laços e ações que modificam as estruturas institucionais e as organizações sociais.

Como apontado por Carnoy (1986),

(...) As atividades concretas do Estado surgem não como resultados de alguma lógica abstrata de uma dada estrutura social, mas somente sob a pressão de movimentos políticos, na medida em que os interesses conseguem impor suas demandas (CARNOY, 1986, p. 183).

No âmbito da sociedade paraguaia, o Estado é o responsável por criar novas orientações políticas através de ações processadoras importantes, afirmando a necessidade fundamental do estabelecimento de um “meio ambiente” equilibrado.

A viabilização da temática ambiental no sistema político paraguaio visa resgatar os esforços realizados pelos sujeitos e ainda os resultados obtidos na institucionalidade dos compromissos ambientais.

Segundo o PNUD/DGEEC (2003, p. 107) “a estrutura institucional da gestão ambiental foi construindo-se gradualmente nos últimos 60 anos e adaptando-se às situações político-econômicas do Paraguai, na região e no hemisfério”. Mas o grande passo, identificado por vários autores, que significou um avanço na mobilização do compromisso político com a questão ambiental, foi a criação da Sub-Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente (SSERNMA) do Ministério da Agricultura e Ganadería [*Ministério da Agricultura e Pecuária*] (MAG) no ano 1989, outorgando à questão uma categorização maior nas estruturas políticas e, conseqüentemente, sociais (PARAGUAY, 1996; MASULLI, 1997; FACETTI 2002).

Discussões acerca da questão ambiental também aconteceram no Congresso Nacional, influenciando a criação de uma Comissão Nacional de Defesa dos Recursos Naturais (CONADERMA) como instância de diálogo interinstitucional, na qual foram incluídos representantes tanto do Estado quanto da sociedade civil para abordar assuntos ambientais. Esta possui a função de desenvolver ações públicas e abrangentes para a defesa dos recursos e ecossistemas, e zelar pela preservação do meio ambiente através de orientações e coordenações das ações de organismos que desenvolvam atividades no campo ambiental. Na prática, suas funções efetivaram-se nas propostas de leis e denúncias concretas apresentadas ao Congresso Nacional e na promoção de discussões abertas publicamente sobre a questão ambiental.

Tanto a SSERNMA quanto a CONADERMA foram instâncias relevantes no processo de reorganização de um Estado atrasado quanto às adequações a requerimentos conjunturais relacionados a essa temática, se comparado com outros governos da região, devido principalmente a seus transtornos políticos (ACSELRAD, 2001, p. 79).

Entretanto, as discussões políticas e a abertura da temática ambiental relativamente tardia representaram uma reestruturação do poder no Estado. Sendo assim, foi necessária uma reorganização das Secretarias já existentes com o intuito de incluir essa nova perspectiva. Por conseguinte, uma instância do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAG), caracterizada por uma de suas secretarias incorporou o contexto ambiental, ampliando os pilares desse ministério.

No entanto, na década de 1990, o país ainda carecia de instâncias estatais específicas para tratar o meio ambiente, uma vez que essas funções eram compartilhadas pelas instâncias já existentes, nas quais diferentes organismos,

ministérios e instituições possuíam funções e responsabilidades na temática ambiental, mas sem a existência de uma instituição estatal com categoria suficiente para definir as políticas e desenvolver gestões relativas ao meio ambiente.

Essa condição institucional fomentou ações ambientais pouco integradoras e uma dispersão de organismos ou unidades ambientais no sistema social e político. A fragmentação e a pulverização das instâncias de decisão política e ações ambientais comprovam que, nessa época, a questão ambiental não figurava entre as prioridades da agenda governamental.

Assim, aos poucos a questão ambiental vai ganhando estrutura legítima e formal, definidas por leis e regulamentações, deliberação de programas, projetos e ações estatais variadas.

CAPÍTULO 2: FRONTEIRA E POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

2.1 Dinâmica Fronteiriça: Faixa, Zona, Limite de Fronteira e Cidades Gêmeas

Com o objetivo de promover uma maior explicitação acerca dos conceitos usados nesse trabalho, se faz necessária a distinção dos conceitos de Faixa de Fronteira, Zona de Fronteira e Cidades Gêmeas.

Há tempos o cerne da discussão consistiu no estabelecimento de uma ampla literatura para designar a diferenciação entre esses conceitos. Atualmente já existe certa concordância entre estudiosos acerca da questão, com a perspectiva de que considerar a fronteira como zona proporciona um entendimento mais amplo, tendo em vista que nela estão envolvidos diversos fatores comuns que podem ser culturais, sociais, físicos, geográficos, ambientais, econômicos e políticos. Essa assimilação possibilita, assim, uma interpenetração de culturas gerando uma maior integração.

Nesse sentido, o conceito de Zona de Fronteira Internacional constitui-se da área de contato imediato do território nacional com os territórios nacionais dos países vizinhos. Assim, é caracterizada por um espaço de interação com paisagem específica e espaço social transitivo composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional e por fluxos e interações transfronteiriças (BRASIL, 2005).

A Faixa de Fronteira corresponde à faixa oficial de fronteira delimitada pela Constituição brasileira, de 150 km a partir do limite internacional. Para Brasil (2005)

é uma região localizada no limite com um ou mais países que expressa a demarcação territorial do poder do Estado.

Já as cidades gêmeas simbolizam a materialização da zona de fronteira, ou seja, são representadas pelos núcleos urbanos simétricos postados em ambos os lados de uma fronteira e inseridos em “*centros formadores de fronteira*”¹¹ que, com o auxílio das redes variadas, acabam por potencializar grande trânsito de pessoas, mercadorias, culturas, informação e principalmente capital, ou seja, coexistem junto às interações que caracterizam a zona de fronteira.

As cidades gêmeas podem ser unidas por pontes, como é o caso da *Ponte da Amizade* em Foz do Iguaçu (PR) e Ciudad del Este (PY), marcos físicos¹² como é o caso das cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero (Figura 7), objeto de pesquisa deste trabalho, rodovias ou até mesmo não existir nenhuma obra física de separação, possuindo como principal característica interação e integração possibilitando a criação de uma paisagem única e específica com elementos de ambos ou mais países.



¹¹ (CORTESÃO, 1966, p. 21)

¹² Também denominado de *Fronteira Seca*.

Figura 7: Marco da Divisa entre Brasil e Paraguai, à esquerda Pedro Juan Caballero e à direita Ponta Porã (MS).
Autoria: Internet.

Segundo Chiappini (2005), cidades gêmeas possuem configurações espaciais específicas que implicam em distintos fluxos e provocam acentuada integração, pois é na linha de fronteira que as especificidades dessas relações afloram.

Estes aglomerados populacionais (cidades-gêmeas) cortados pela linha de fronteira apresentam grande potencial de integração econômica e cultural assim como manifestações ‘condensadas’ dos problemas característicos da fronteira, que adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.

No âmbito local-regional, os fluxos transfronteiriços entre cidades-gêmeas apresentam elementos comuns, porém comportamentos diferenciados, dependendo das características de cada cidade e do segmento de fronteira envolvido (BRASIL, 2005). Fatores como fluxo de capital, mobilidade dos trabalhadores, busca por educação e saúde de qualidade, terra, recursos naturais e serviços de consumo coletivo são os principais elementos comuns a essas cidades.

As fronteiras brasileiras são regulamentadas pela Lei 6.634 de 02 de maio de 1979 e pelo Decreto 85.064, de 26 de agosto de 1980, na qual dispõe sobre a Faixa de fronteira e a como um polígono a partir da linha limítrofe do território brasileiro, em uma largura de 150 km ao longo de 15.719 km de fronteira terrestre. São 588 municípios de 11 Unidades da Federação que estão situados na faixa de fronteira (Figura 8), essa área corresponde a 27% do território brasileiro, reunindo uma população de aproximadamente dez milhões de habitantes, o Brasil faz limite com nove países da América do Sul e com a Guiana Francesa que é um Departamento ultramarino francês (BRASIL, 2005).

Já no Paraguai a Zona de Segurança Fronteiriça amplia-se por 50 quilômetros adjacentes às linhas de fronteira dentro do território nacional, definido pelo artigo 1º da Lei 2.532 promulgada dia 14 de fevereiro de 2005 (PARAGUAY, 2005).

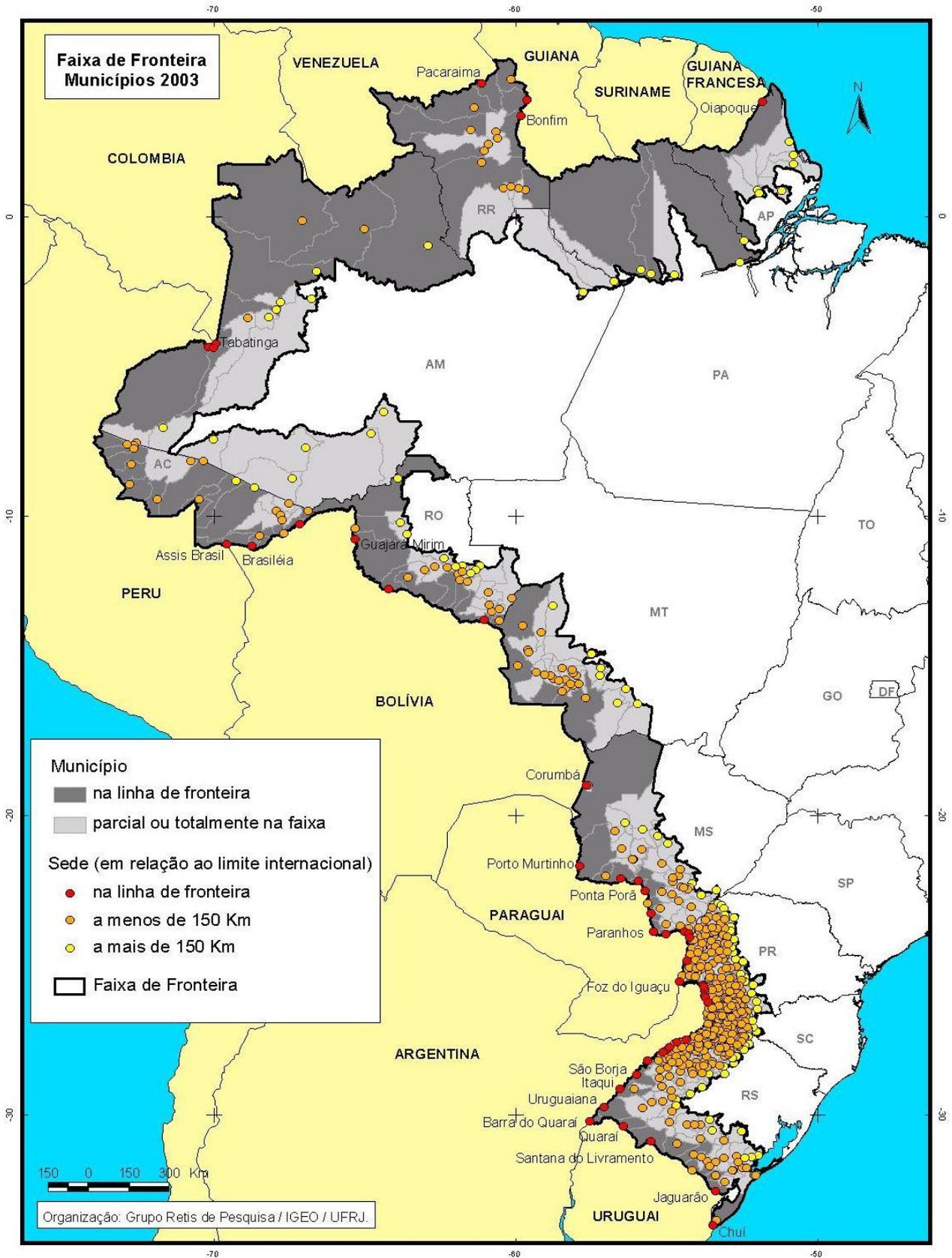


Figura 8: Localização dos municípios e suas respectivas sedes na faixa de fronteira brasileira.
 Fonte: BRASIL (2005, p.13).

A Faixa de Fronteira é produto de um processo histórico que teve como base a preocupação do Estado com a garantia da soberania territorial desde os tempos da Colônia. No entanto, a preocupação com a segurança nacional e com a soberania territorial, da qual provém a criação de um território especial ao longo do limite internacional terrestre do país, embora legítima, não tem sido acompanhada de uma política pública que atenda às suas características e particularidades. Este processo tem contribuído para formação de um território particular marcado, sobretudo, pelo desenvolvimento de uma identidade própria muito influenciada pelas comunidades vizinhas na fronteira (BRASIL, 2005).

A zona de fronteira é representada pela interação entre as fronteiras de dois ou mais países e caracteriza-se fundamentalmente pelas relações internacionais estabelecidas de ordem econômica, ambiental, social e cultural, e também pelas diferenças decorrentes das limitações legais que se dão entre essas escalas, sobretudo local e regional. A representação dessas relações e interações é dada pelo encontro entre sistemas político-administrativos diferentes, outras vezes, pela convergência de serviços públicos (saúde, meio ambiente, educação), no caso, internacionais, instituídos coletivamente entre os governos de países diferentes, ou, surgida de forma espontânea sem que haja ação estatal.

A interação entre as zonas está vinculada ao panorama social e cultural composto, uma vez que são adotados de forma mútua, usos, costumes e valores, próprios de cada área. As cidades gêmeas são exemplos, por excelência, da definição de zonas de fronteira, pois mesmo separadas pelo limite internacional, criam um meio próprio de cooperação, perceptíveis internamente somente nesse espaço, como no caso da fala, da escrita bilíngue e até da dupla nacionalidade, usadas comumente por grande parte da sociedade local, sobrepondo-se aos limites políticos (SILVA, 2011).

Atualmente a base territorial das ações do Governo brasileiro para a Faixa de Fronteira estabelece como áreas de planejamento três grandes Arcos (Figura 9), definidos a partir da proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2005), com base na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração.

Essas áreas de planejamento foram definidas de acordo com a base produtiva e a identidade cultural das sub-regiões. O primeiro é o Arco Norte que compreende a Faixa de Fronteira dos Estados do Amapá, Pará, Amazonas e os

Estados de Roraima e Acre; o segundo é o Arco Central, que compreende a Faixa de Fronteira dos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, na qual refere-se ao recorte considerado para esta pesquisa deste trabalho (Ponta Porã e Pedro Juan Caballero); o terceiro é o Arco Sul, que inclui a fronteira dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Essa macro divisão dos três grandes arcos é composta por dezessete sub-regiões (BRASIL, 2005).

Nas cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero os processos de integração e hibridismo bem como os conflitos se materializam na linha internacional, onde se concentram as mais variadas práticas sociais e comerciais.

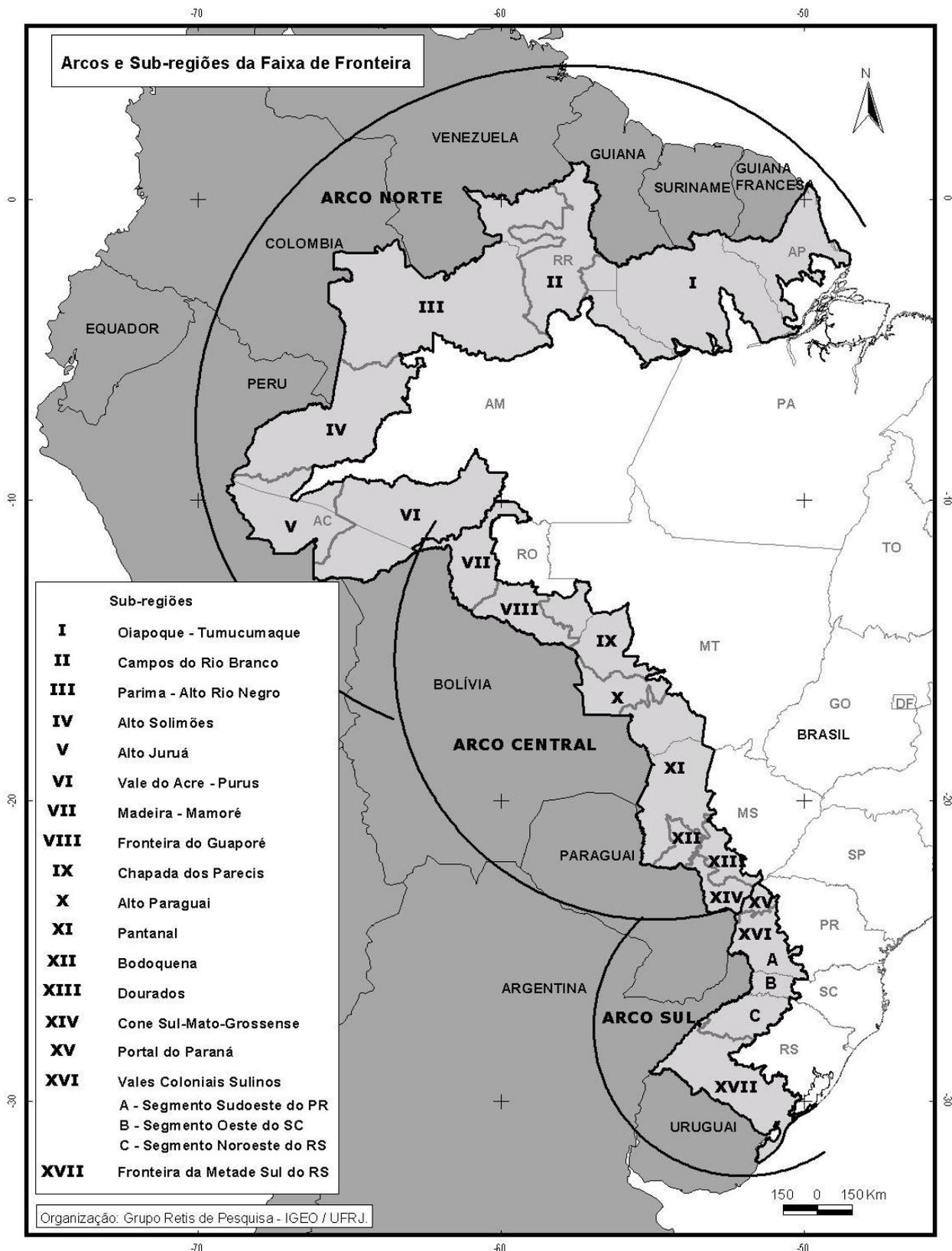


Figura 9: Arcos e Sub-divisões da faixa de fronteira brasileira.

Fonte: BRASIL (2005, p. 53).

2.2 Significado das fronteiras nacionais: Limite e Fronteira

Observados os elementos debatidos até aqui, propõe-se avaliar como são construídas as fronteiras, lançando como perspectiva o fato de que as fronteiras se categorizam como estratégias espaciais do Estado para organizar sua atuação e fortalecimento, sob sua matriz espaço-temporal; o território. Temos como base que as fronteiras da soberania do território constituem os limites dos domínios territoriais que fragmentam, sobretudo na globalização, os territórios nacionais.

Nesse sentido, a fronteira estabelece, além do domínio territorial do Estado a consolidação das relações internacionais, fazendo com que as fronteiras se tornem o elemento fundamental na preservação da soberania, da integridade territorial e do poder do Estado.

A geopolítica conceitua a noção de fronteira como as “estruturas espaciais elementares de forma linear [que correspondem] ao invólucro contínuo de um conjunto espacial e, mais especificamente, de um Estado-Nação” (FOUCHER, 1991, p. 38-39). De certa forma podemos considerar que a fronteira seria também uma zona de contato entre domínios territoriais distintos. Ou ainda, segundo Brunet (1992), está restringida à escala nacional, privilegiando suas funções demarcatórias, reais e simbólicas; nesse sentido, a fronteira designaria uma descontinuidade política, o limite jurídico da soberania e da competência territorial de um Estado.

As definições das fronteiras e dos limites foram fundamentais para estruturação de soberanias, bem como para finalidade de segurança nacional. Portanto, essa concepção anteriormente entendida apenas para fins de “blindagem” do território nacional foi modificada pela movimentação das relações comerciais, políticas e sociais.

Ambos os conceitos de limite e fronteira evoluíram no interior do Sistema de Estados-Nações Moderno. Eles se diferenciam, pois enquanto o limite internacional se define pelo seu caráter jurídico e diplomático, a fronteira é caracterizada pela “territorialização de grupos humanos e de redes de circulação e intercâmbio, unidos pela permeabilidade dos limites estatais através da comunicação entre populações pertencentes a diferentes sistemas de poder territorial” (MACHADO, 2010, p. 62-63).

Para Claude Raffestin (1993), limite é um sinal político, um sistema sêmico utilizado pelas coletividades para marcar o território; está em estreita relação com o trabalho (função), portanto, com o poder. Quando cristalizado, como no caso das fronteiras modernas, ele se torna ideológico, já que justifica territorialmente as relações de poder. Através de um sistema hierárquico, instaura funções que determinam essas relações e funções legal, fiscal e de controle.

O limite se apresenta através da forma de uma linha que delimita a soberania de um Estado e marca o início de outro, porém a linha não pertence a nenhum dos dois países.

André Roberto Martin enfatiza que o limite de um Estado aparece como linha imaginária, marcada na superfície terrestre por objetos naturais ou artificiais. Sendo assim:

[...] O limite é reconhecido como linha e não pode, portanto, ser habitado, ao contrário de fronteira que, ocupando uma faixa, constitui uma zona muitas vezes bastante povoada onde os habitantes de Estados vizinhos podem desenvolver intenso intercâmbio (MARTIN, 1992, p.47).

No limite, o cotidiano dita as regras, como sugere Martins:

[...] o fato de que se encontrem numa situação que é também limite do humano, fronteira de humanidade, limite e fim de mundo, parece impor-lhes a necessidade de deslocar para imaginários mais profundamente estabelecidos a busca de sentido para a vida nos confins do humano, na fronteira (MARTINS, 1997).

Machado (1998) considera que para além dos interesses estratégicos do Estado-Nação, acontece não apenas uma perda da função dos limites e das fronteiras no âmbito internacional, mas ocorre um processo de reinvenção realizado pela vivência das populações locais, ou seja, a fronteira deixa de ser concebida apenas por parte das estratégias e interesses do Estado central, e passa a ser idealizada pelas comunidades de fronteira, num âmbito subnacional, subvertendo, assim, os clássicos conceitos de fronteiras e limites.

Na concepção de Foucher (1991 *apud* TORRECILHA, 2004, p.15), as fronteiras são estruturas espaciais elementares, de forma linear com função de descontinuidade geopolítica e de delimitação¹³ que podem ser representadas tanto

¹³ [...] Por delimitação, entenda-se o estabelecimento da linha de fronteira – isto é, o limite a qual é determinada a partir de um tratado assinado entre as partes envolvidas. Demarcação, por sua vez,

pelo *Real*, ou seja, pelo limite espacial do exercício de uma soberania, quanto pelo *Simbólico*, já que é relevante a uma comunidade política em um território que é seu no sentido identitário ou imaginário, numa conotação da relação com o outro (vizinho, amigo, inimigo) e, portanto, produz uma relação consigo mesmo e com a sua própria história.

Diante disso, o conceito de fronteira deixa de ser a linha de limitação e passa a ser uma possibilidade de sobrevivência, de integração, ultrapassando o limite do permitido, proporcionando um intercâmbio além do econômico, terminando por deixar rastros socioculturais em ambos os lados. É na fronteira que práticas socioeconômicas vão se revelando; vivências e carências humanas passam a ditar o permitido.

Ainda de acordo com a concepção de José Lindomar Albuquerque:

A noção de fronteira adquire variados significados no mundo contemporâneo. Fronteiras como delimitações de territórios ou como metáforas da vida social, fronteiras porosas e rígidas, barreiras ou formas de travessias, diferenças e sincretismos, limites e caminhos. A fronteira é, por definição, um termo polissêmico e que pode ser apreendido mediante diferentes metáforas (ALBUQUERQUE, 2010, p. 329).

A fronteira, por sua vez, é uma área imprecisa e não demarcada, se aproximando mais da noção de região. Desta forma, a relação entre estes conceitos é que a fronteira é definida por ser um *espaço relacional*¹⁴ advindo da existência do limite, que separa as jurisdições, mas não desune as redes e as relações humanas estabelecidas no território. “Nesse sentido de espaço relacional não é um paradoxo que a zona de fronteira seja ao mesmo tempo lugar de comunicação e troca e lugar de tensão e conflito.” (MACHADO, 2010, p. 63).

Essa realidade de fronteira integração, como *zona* especial de vivacidade com dinamismo próprio pode ser observada na região estudada de forma intensa (Figura 2); percebe-se assim, a diferença entre os dois conceitos e identifica-se que mesmo com a existência de possíveis atritos e conflitos entre regras,

é a locação da linha de fronteira no terreno – isto é, a construção da divisa – através do estabelecimento de marcos e balizas (MARTIN, 1994, p. 49).

¹⁴ Harvey destaca que a sua proposta de espaço relacional é do “espaço tomado, como estando contido em objetos, no sentido de que um objeto existe somente na medida em que contém e representa dentro de si próprio as relações com outros objetos” (HARVEY, 1980, p. 5).

legalidades e dinâmicas socioeconômicas os países envolvidos convivem em interface.

Portanto, a fronteira é vista não somente como a demarcação dos limites, mas como uma área de interação, de interdependência e de complementaridade.



Figura 2 – Automóvel brasileiro durante percurso em território paraguaio. Demonstrando a fluidez existente entre as cidades gêmeas. Pedro Juan Caballero, 2014.
Autoria: LAPERE, A. C. L. 2014

É fato que as alterações da estrutura dos limites e das fronteiras que ocorrem na contemporaneidade provêm das transformações políticas, econômicas e culturais. Nesse sentido, a análise da constituição das fronteiras e dos limites tem se modificado devido à multiplicidade de poderes e sujeitos envolvidos nas mais diversas configurações espaciais. Logo, a incorporação do novo meio geográfico muito mais avançado tecnicamente e informatizado, tem permitido um horizonte mais dinâmico da noção de fronteira.

A figura 2 demonstra essa relação dinâmica e fluida da região fronteira de Pedro Juan Caballero, a movimentação de vendedores, consumidores, carros e motos brasileiras e paraguaias se misturam num ambiente onde uma variedade de

mercadorias são vendidas dentro e fora das lojas, nas calçadas e no chão. Percebe-se que na fronteira a heterogeneidade de pessoas, de coisas, de seres, de relações intensas.

Portanto, a fronteira não pode ser apreendida apenas como um limite, um “para cá” e outro “para lá”, pois essas duas categorias congregam diferenças essenciais. Enquanto a fronteira é orientada para fora caracterizando uma zona de contato e de integração, os limites são orientados para dentro, ou seja, se apresentam como uma linha de separação por processos históricos, legais e jurídicos (MACHADO, 1998).

Machado (1998) afirma que enquanto a *fronteira* pode ser um fator de integração, na medida em que representa uma zona de interpretação mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, culturais e políticas distintas, o *limite* representa o fator de separação, pois separa unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de fatores comuns entre eles, podendo ser de caráter físico-geográfico ou cultural. A figura 3 demonstra essa zona interpretação mútua e limite nas cidades gêmeas estudadas, já que cada lado da fronteira representada pelo limite apresenta estruturas culturais, sociais, econômicas, políticas e demográficas diferenciadas, no entanto os sujeitos sociais que vivem na região interligam lugares de origem e destino, é nesse momento que a integração se materializa, interferindo na dinâmica local.

Nesse sentido, percebemos que as diferenças são essenciais, já que enquanto as fronteiras se orientam “para fora”, os limites se orientam para “dentro”. As fronteiras representam a busca da legitimidade do direito de livre locomoção, e por distintos interesses, como compreendido adiante:

A fronteira está orientada para fora (forças centrífugas), enquanto os limites estão orientados para dentro (forças centrípetas). Enquanto a fronteira é considerada uma fonte de perigo ou ameaça porque pode desenvolver interesses distintos ao governo central, o limite jurídico do Estado é criado e mantido pelo governo central, não tendo vida própria e nem mesmo existência material, é um polígono. [...] Visto desta forma, o limite, não está ligado à presença de gente (sic), sendo uma abstração, generalizada na lei nacional, sujeita às leis internacionais, mas distante, frequentemente, dos desejos e aspirações dos habitantes da fronteira (MACHADO, 1998, p. 42).

As paisagens fronteiriças configuram-se como áreas singulares marcadas por uma dualidade intrínseca de contato e separação. Essa dualidade pode ser

observada na figura 3, onde o contato está representado pelo deslocamento de pessoas na linha internacional que vem acompanhado de múltiplas e distintas manifestações sociais, culturais, lingüísticas representadas por uma “integração informal”, e como separação que vem representada pelas conjunturas políticas e formalidades legais e ilegais.

As fronteiras em geral são também áreas periféricas que engendram desigualdades, portanto, a fronteira dispõe de um conjunto de instituições, de práticas, de sujeitos e de modos de vida que se dão de forma particular naquele lugar e não em outro.

Albuquerque entende que: “As fronteiras são fluxos, mas também obstáculos, misturas e separações, integrações e conflitos, domínios e subordinações. Elas representam espaços de poder e de conflitos variados”. (ALBUQUERQUE, 2010, p.235).

As fronteiras representam demarcações de força, de sentidos, de valores e representadas por territorialidades em confronto. A fronteira assume, assim, pelas inúmeras relações construídas, a condição de trânsito, de “com-fronto” e de encontro com o “outro” numa potencial possibilidade de reconstrução do sujeito (MONDARDO, 2013).



Figura 3: Demonstração da Linha Internacional – Avenida Marechal Floriano – Brasil e Avenida Dr. Francia – Paraguai
Autoria: LAPERE, A. C. L. 2013

A fronteira nessa situação um elemento de contato entre diferentes historicidades e diferentes temporalidades. Ao compreendermos as diferenciações entre o que é o limite e o que é a fronteira, passamos a enxergá-la enquanto um processo enérgico, com a presença dos mais distintos arrajos que se reproduzem e se transformam sem cessar. É essa a realidade que encontramos nas cidades gêmeas estudadas haja vista que a fronteira não representa o ponto onde algo termina, mas é o ponto a partir do qual algo começa a se fazer presente.

Nesse sentido, Haesbaert (2011) suscita que:

[...] “fronteira”, no nosso ponto de vista, muito mais do que uma linha divisória que separa (no sentido mais estrito de limite), é um lugar de encontro, o espaço em que, ao nos depararmos com um Outro, realizamos o movimento mais explícito de (re)definição de nós mesmos – seja pelo aprofundamento do próprio olhar sobre nossa singularidade, seja pela indagação colocada pelo olhar do outro que nos impõe, ao mesmo tempo, contestações, afirmações e relativizações (HAESBAERT, 2011, p. 11).

O crescente debate sobre esse tema traz à tona a questão cultural e/ou identitária da migração e da hibridização, pois tais questionamentos envolvem a (re)invenção e/ou (re)construção de novas territorialidades, com fortes implicações e conexões com as fronteiras políticas e simbólicas.

É importante aqui explicitar que as contradições, tensões e os conflitos existentes nas relações sociais são a base da constituição e (re)construção do território, pois “[...] os territórios não são simplesmente coisas, substâncias, mas, sim, conformam relações sociais e de poder que se fazem por meio delas” (HAESBAERT, 2006, p.82).

É por meio das relações sociais e no interior do contexto da globalização¹⁵ que é possível apreender a essência dos conflitos que se dão na constituição do território. Tal essência tem sua base nas formas de dominação. É no embate e na subjugação que encontra-se o confronto das diferentes fronteiras.

[...] fronteira de modo algum se reduz e se resume à fronteira geográfica. Ela é fronteira de muitas e diferentes coisas: fronteira da civilização (demarcada pela barbárie que nela se oculta), fronteira espacial, fronteira de culturas e visões de mundo, fronteira de etnias, fronteira da história e historicidade do homem. E, sobretudo, fronteira do humano (MARTINS, 1997, p.13).

Pensar as diferentes fronteiras é um caminho essencial para entender os conflitos e contradições que são parte das relações sociais. A existência de organizações e grupos sociais já não pode ser negada, pois elas se reafirmam através dos deslocamentos e das reivindicações. A emergência de novos sujeitos que compõem a realidade e levam a essência do Estado, bem como, novas questões, como: a reafirmação das diferentes identidades, movimentos de mulheres, campesinos, ecológico, entre outros.

Quanto ao papel do Estado, este está sendo redefinido, contudo, não está havendo uma perda de suas funções por parte dele. No que concerne ao controle de suas fronteiras, elas continuam sendo reforçadas, sobretudo, com base no discurso do controle e da segurança nacional, como é o exemplo de iniciativas realizadas na área fronteira estudada, o Projeto de Policiamento Especializado de

¹⁵Globalização apresentada de acordo com a leitura de Milton Santos é vista como perversidade, já que são muitos os seus efeitos colaterais: desemprego, aumento da pobreza, fome, desabrigados etc. Na raiz da evolução negativa da humanidade está a perversidade sistêmica e a competitividade brutal (SANTOS, 2001).

Fronteiras – PEFRON e o Centro Integrado de Combate ao Crime Organizado – CICON, que tem como objetivo de fomentar a criação de grupos especiais para atuarem na prevenção e na repressão de maneira qualificada nas regiões de fronteira, combatendo os crimes característicos das divisas, como o contrabando de armas e munições, o narcotráfico, a exploração de madeira, o tráfico de pessoas e o furto e roubo, especialmente de veículos, além de promover também a cooperação entre união, estados e municípios e entre as diferentes instituições de segurança pública. Essa cooperação deve se estender entre diferentes áreas de atuação: operacional, planejamento, capacitação, intercâmbio de informações e inteligência.

No entanto, as políticas do Estado já não se pautam apenas no controle de suas fronteiras territoriais, outras questões vem sendo levadas para o centro do embate político. Esses espaços, portanto, estão propensos a diversas possibilidades de acontecimentos, que vão desde fatores favoráveis à integração a outros marcados por um nível de permeabilidade e vulnerabilidade. Analisando nesses termos Becker nos reporta que:

Embora a fronteira seja um fator de integração, na medida em que é uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociopolíticas e culturais distintas, cada lado de uma fronteira apresenta estruturas culturais, sociais, econômicas, políticas e demográficas diferenciadas. Caracterizam-se ainda as fronteiras, por serem locais de instabilidade e mutabilidade, onde podem surgir reações e conflitos de diferentes naturezas (nacionalistas, libertadores, econômicos, etc.), a partir tanto das aspirações das populações que vivem nessas zonas, como de pressões externas. (BECKER, 2007, p. 51).

Dessa forma, discutir o papel das políticas públicas ambientais dessas cidades significa identificar e analisar o funcionamento do espaço fronteiriço dinâmico e intenso, uma vez que esta é uma zona de políticas específicas de controle e gestão do território em função da sua posição excêntrica em relação ao restante do território nacional e das diversas interações estabelecidas.

Levando em conta o embate ambiental podemos elucidar a existência de intenso empenho empreendido em diferentes esferas e áreas de governo e, ainda, executadas por iniciativas do setor privado e de organizações não governamentais na formulação e implementação de políticas, planos, programas e projetos voltados à melhoria da qualidade ambiental da cidade de Ponta Porã.

A questão urbano-ambiental do município está vinculada diretamente com a secretaria de Desenvolvimento que integra indiretamente a Secretaria Municipal de Infraestrutura, que abrange Indústria e Comércio, Meio Ambiente, Turismo e Agricultura.

De acordo com a pesquisa de campo realizada, junto à Secretaria de Meio Ambiente do município de Ponta Porã, um conjunto de medidas vem sendo planejadas e executadas em respostas aos problemas ambientais que a cidade tem enfrentado. Destacam-se, nesse contexto, o desenvolvimento de instrumentos político-administrativos, emanados dos poderes Executivo e Legislativo; instrumentos econômicos e financeiros de amplo alcance; ações de natureza socioculturais e educativas; atuação das organizações ambientalistas; intervenções físicas realizadas diretamente no ambiente degradado e operações regulares de controle ambiental (OLIVEIRA, 2010).

No próximo capítulo serão apresentados elementos levantados através da pesquisa de campo demonstrando as tentativas de gestão compartilhada entre as cidades gêmeas, a fim de solucionar problemas que afetam tanto Ponta Porã como Pedro Juan Caballero. Tendo em vista que as fronteiras enquanto produto de interações econômicas, culturais e políticas, apresentam territorialidades heterogêneas, portanto, estas cidades “representam espaços foco de políticas públicas de integração e cooperação, espaços exemplos das diferenças de expectativas e transações do local e do internacional, e espaço-limite do desejo de homogeneizar a geografia dos espaços nacionais” (BRASIL, 2005, p. 21).

Buscamos evidenciar neste sub-tópico o sentido de fronteira, e como sua manifestação ocorre de forma integrada e simultânea, sendo que são marcadas predominantemente pelas relações estabelecidas pela sociedade, através das quais se reproduzem práticas econômicas, sociais e culturais entre povos das diferentes esferas territoriais, compreendem e vivem a realidade burocrática das relações internacionais.

As fronteiras são, portanto, criações humanas que definem recortes político-administrativos espacializados. Como formas-conteúdo, elas resguardam demarcações no presente, mas que resultam de relações históricas construídas entre sociedades diferenciadas do ponto de vista cultural, político e econômico (TRINDADE JR., 2010, p.107).

Ao mesmo tempo, através de sua prática cotidiana, atenuam a rigidez dos limites legais de forma a buscar melhor satisfação das necessidades básicas de sobrevivência. Entendemos assim, que as relações nessas áreas são permeadas por um dinamismo de fluxos e redes¹⁶ que se sobrepõem aos limites nacionais, nas quais o espaço permanece em constante mutação, haja vista que a atuação humana se encarrega da reprodução das múltiplas relações que realizam a produção do espaço geográfico (SILVA, 2011).

2.3 Caracterização das cidades pesquisadas: Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)

O município de Ponta Porã está localizado a Sudoeste do estado de Mato Grosso do Sul, e possui pela estimativa do IBGE (2010) uma população de 77.872 habitantes, numa área territorial de 5.330,448 km², com uma densidade demográfica de 14,61 hab/ km², sendo que 20,3% residem na zona rural e 79,7 na zona urbana. Limita ao norte com os municípios de Antônio João, Bela Vista, Jardim e Guia Lopes da Laguna; ao Sul com Aral Moreira e Laguna Caarapã; ao Leste com Dourados e Maracaju; e ao Oeste com a República do Paraguai (OLIVEIRA, 2010, p. 26)

Segundo o mesmo autor, constitui-se uma área conurbada internacionalmente com a cidade de Pedro Juan Caballero, capital do XIII Departamento de Amambay¹⁷ que, por sua vez, localiza-se à nordeste da República do Paraguai e possui uma população de 88.189 habitantes, com uma superfície territorial de 5.678 km² e com densidade populacional de 15,5 hab/km² de acordo com dados de Paraguay (2002)¹⁸. O município de Pedro Juan Caballero, no Paraguai, foi fundado em 01 de Dezembro de 1899, limita-se ao norte como distrito de Bella

¹⁶ A rede implica em fluxos, é “um conjunto de nós interconectados” (CASTELLS, 2003, p. 566). Portanto, a rede promove relações, intercâmbios, podendo alterar determinadas situações, nesse sentido toda rede é mutável. As redes podem ser materiais ou imateriais. As primeiras seriam compostas de pessoas, mercadorias, matérias-primas. As segundas estão relacionadas aos fluxos de informações, costumes e/ou ordens.

¹⁷ O território paraguaio está dividido politicamente em Departamentos que correspondem ao que seriam os Estados brasileiros. O governo departamental possui capacidades e atribuições mais limitadas que o Governo Central e mais amplas que os municípios. O Departamento é composto por vários centros urbanos e zonas rurais e possui uma capital que é a sede do governo. Ao todo, o Paraguai possui 18 departamentos: Alto Paraguay, Alto Paraná, Amambay, Asunción, Boquerón, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, Centrao, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, Neembucú, Paraguari, Presidente Hayes e San Pedro.

¹⁸ Não obtivemos acesso a informações mais atualizadas.

Vista, ao Sul com Capitan Bado, a leste com Ponta Porã no Brasil e a Oeste com o Departamento de Concepción.

Os municípios citados são divididos por uma linha conhecida como linha de fronteira ou linha internacional (Figura 4), cuja extensão urbana é de aproximadamente 13 quilômetros.

Existem marcos nos dois territórios (Figura 5) que servem para demonstrar os limites brasileiros ou paraguaios “O chamado “marco de fronteira” é na verdade um símbolo visível do limite” (MACHADO, 1998, p. 42). Segundo Martin (1994), tais marcos são estabelecidos para que se possa demarcar a localização exata da linha de fronteira. Segundo uma autora paraguaia (ROIG, 1984), os marcos, além de cumprir as imposições de tratados, representam também a amizade das duas cidades. Ainda segundo Steiman (2002), o processo de demarcação das fronteiras está associado a uma das etapas da prática da formação das fronteiras políticas internacionais que se compõe usualmente de três etapas:

a) a delimitação, que consiste na fixação dos limites através de tratados internacionais; b) a demarcação, que é a implantação física dos limites por meio da construção de marcos em pontos determinados e c) a densificação ou caracterização etapa na qual se realiza o aperfeiçoamento sistemático da materialização da linha divisória, mediante intercalação de novos marcos, com o objetivo de torná-los cada vez mais intervisíveis (STEIMAN, 2002, p. 4).

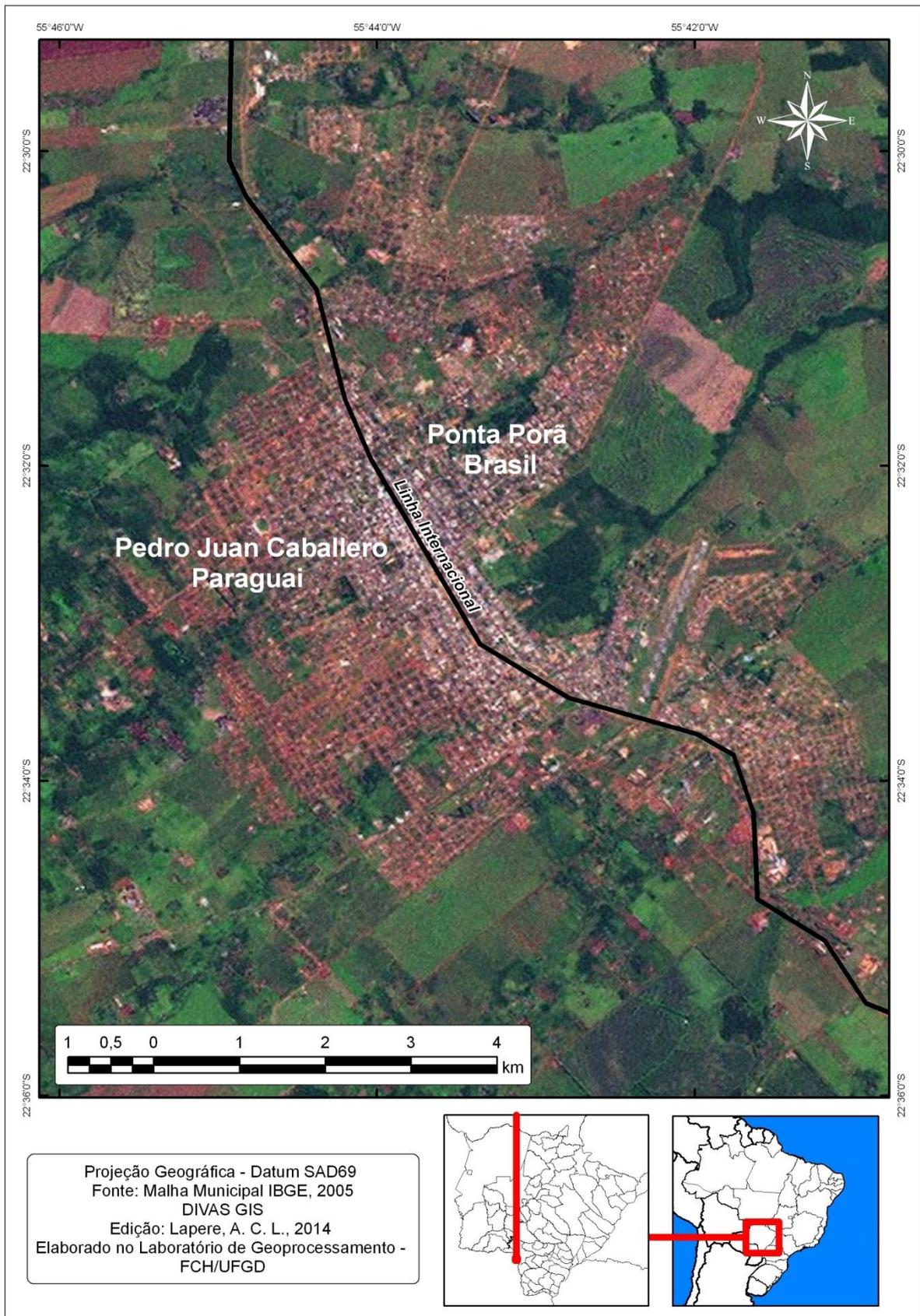


Figura 4- Localização da área urbana de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) ao longo da linha internacional.

Autoria: LAPERE, A. C. L. 2014.

Essa linha é representada fisicamente por uma rua na qual do lado brasileiro o limite é a Avenida Marechal Floriano e do lado paraguaio a Rua Dr. Francia. Esse espaço representa-se como a área de circulação mais aguda de encontros, de trabalho, de serviços, de comércio formal e informal entre os dois povos e as duas culturas.

As cidades gêmeas representam a existência das ricas trocas (saudáveis e angustiantes) nas relações ambíguas de suas acomodações que definem um comportamento invulgar, leve, mas também ríspido nas fronteiras (OLIVEIRA, 2005).



Figura 5: Marco da fronteira internacional, representação física do limite territorial entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.
Autoria: LAPERE, A. C. L. 2014.

2.4 Formação ou constituição das cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero: aspectos históricos, econômicos e sociais

O processo de venda de terras públicas paraguaias ao capital estrangeiro, e os trabalhos para demarcação dos novos limites territoriais foram intensificados após o término da Guerra do Paraguai (GOIRIS, 1999). Para essa tarefa, uma comissão foi criada por volta de 1874, a qual teve como destaque o comerciante Thomaz Laranjeira, que durante os processos demarcatórios observou a presença de grandes ervais nativos. Nesse mesmo ano, Laranjeira funda uma fazenda de gado no Mato Grosso¹⁹ e posteriormente inicia-se no comércio do mate, ainda no Paraguai, mas já com o intuito de expandir para o Brasil.

A partir de 1877, Thomaz Laranjeira passa a explorar clandestinamente a erva-mate no Sul de Mato Grosso. A maioria dos ervais explorados localizava-se do lado brasileiro, mas a mão-de-obra era paraguaia. Em 1878, em Concepción no Paraguai, o negócio torna-se rentável quando inicia oficialmente os trabalhos ervateiros com contratos para tal fim (JESUS, 2004).

Segundo Martins (2007), a partir de 1870 a atividade passa a se tornar notória e a exploração da erva mate desperta outros interesses econômicos, englobando também atividades agropecuárias e comerciais. Nessa mesma época, há constante vinda de imigrantes de Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. Segundo Queiroz (2004),

[...] os migrantes dedicavam-se, como seus antecessores, à agricultura de subsistência e à pecuária bovina, sendo que, no extremo sul, não se furtavam à elaboração da erva-mate, tanto para seu consumo próprio como para comércio (p. 20-21).

A Companhia Mate Laranjeira era até então a maior empresa exercendo monopólio sobre os ervais. Ao final do século XIX, início do século XX, a economia ervateira já representava a principal fonte de renda tanto em Ponta Porã quanto em Pedro Juan Caballero. Dessa forma, “En esse momento, la actividad comercial en todo

¹⁹Atualmente Estado de Mato Grosso do Sul que surgiu da divisão do antigo Mato Grosso em 1977.

el norte de la región Oriental del país y la intercomunicación de esta región y el Río de la Plata se acrecentaron considerablemente” (RAMIREZ, 2002, p.235).²⁰

Conforme retrata Goiris (1999), a cidade brasileira de Ponta Porã começa a configurar-se a partir do trânsito da erva-mate, uma vez que caracterizava como um local estratégico para armazenagem dessa cultura a ser transportada ao porto de Concepción, local conhecido como “Picada de Chiriguelo”.

Já Pedro Juan Caballero nessa época era conhecida como “Paraje Punta Porã” e configurava-se como importante entreposto comercial, e demonstrava vocação para o comércio. A cidade era utilizada ao final do século XIX como um lugar de descanso para as caravanas de carretas que transportavam a erva-mate da Companhia Erva-mate Laranjeira. Desse núcleo, gradualmente origina-se a população do que hoje é a cidade de Pedro Juan Caballero (MARTINS, 2007, p. 24).

Segundo a mesma autora, após a queda da erva-mate, a economia de Pedro Juan Caballero fora impulsionada pelo plantio de café que, em 1953, ganha reforço com a instalação da Companhia Americana de Fomento Econômico – CAFE. Por volta de 1960, com a decadência da cafeicultura iniciavam-se atividades relacionadas à exploração madeireira.

No entanto na década de 60, após o auge da exploração de madeira, o comércio ganhara força fundamentado na compra de produtos importados. Nesse sentido, a vocação comercial de Pedro Juan Caballero iniciada com o transporte da erva-mate, começa a se consolidar. Inicia-se também maior povoamento do Departamento de Amambay e conseqüentemente da cidade em questão. A discussão corrobora com Ramirez, que afirma que:

Específicamente para el Amambay, solamente a mediados del siglo XX, se inicia un significativo proceso de poblamiento. Ello se da, através de la colonización y expansión de la frontera agrícola, con la instalación de empresas cafetaleras, aserraderos, y el rápido florecimiento de Pedro Juan Caballero como centro urbano de importante dimensión. En ese período (1950-1970), la región recibe fuertes inversiones para el cultivo a escala del café, aprovechando las condiciones naturales existentes en ese entonces como bosques vírgenes, la calidad del suelo y fundamentalmente, el bajo precio de las tierras. La actividad cafetalera fracasaría posteriormente, por motivos climáticos, debido a las sucesivas heladas que arrasaron con las plantaciones. Al mismo tiempo, los bosques vírgenes eran explotados (irracionalmente para algunos) dando esto origen a una actividad forestal

²⁰ "Neste momento, a atividade comercial em toda região norte oriental do país e a intercomunicação desta região com o Rio da Prata aumentou consideravelmente” (RAMIREZ, 2002, tradução nossa).

maderera. En el mismo período (1950-1970), las actividades ganaderas y agrícolas eran aún incipientes (RAMIREZ, 2002, p. 236-237).²¹

Nessa mesma época a cultura da soja foi estimulada absorvendo os recursos financeiros e naturais, dando início a um período em que a agropecuária define a forma e intensidade do uso e ocupação do solo da região. A agropecuária é caracterizada como um dos fatores de pressão, sendo responsável pelo desmatamento nessa área fronteiriça que se intensificou principalmente entre 1960 e 1980. Segundo Le Bourlegat (2000) nesse momento os produtores agrícolas sentiram-se estimulados a investir em aprimoramento tecnológico objetivando o aumento da produtividade.

Algumas atividades também foram identificadas como fatores de pressão com importantes implicações ao meio ambiente urbano nas cidades gêmeas estudadas, sendo eles: atividades industriais, postos de combustíveis, motorização da população, transportes de cargas no perímetro urbano, atividades relativas ao turismo de compras e o aumento da população com a expansão urbana de modo desordenado.

Outra atividade que se destaca nas cidades gêmeas estudadas é o comércio. Podemos observar que qualquer oscilação do real em relação ao dólar impacta diretamente os fluxos de bens e pessoas na área fronteiriça. Ou seja, nas cidades situadas junto a limites internacionais, os fluxos econômicos podem ser caracterizados em duas ordens: estruturais e conjunturais. Os primeiros são aqueles mais comuns, baseados na diferenciação ou na complementaridade produtiva entre os espaços. Já os fluxos conjunturais são gerados pelas diferenças existentes entre os países vizinhos, como por exemplo, o gradiente cambial e a variação nos preços dos produtos (PÉBAYLE, 1994). Nesse sentido, as alterações na relação cambial entre países vizinhos influenciam decisivamente no volume e no

²¹ Especificamente para o Amambay, somente em meados do século XX, inicia-se um significativo processo de povoamento. Isso se dá, através da expansão e colonização da fronteira agrícola, com a instalação de empresas cafeeiras, de serrarias e do rápido crescimento de Pedro Juan Caballero se tornando um importante centro urbano. Nesse período (1950-1970), a região recebe fortes intervenções para o cultivo de café em grande escala, aproveitando a boa condição natural existente na região como florestas virgens, qualidade do solo e principalmente, o baixo preço da terra. A atividade cafeeira fracassou posteriormente, por razões climáticas, devido as geadas sucessivas dizimando as plantações. Ao mesmo tempo, as florestas virgens eram exploradas (irracionalmente por alguns) dando origem a atividade madeireira. No mesmo período (1980-1970), as atividades pecuárias e agrícolas ainda eram incipientes (RAMIREZ, 2002, tradução nossa).

sentido dos fluxos de mercadorias. Estas variações geradas pela oscilação normativa atuam como importantes dinamizadores das localidades fronteiriças.

Assim, percebemos que o dinamismo econômico dos municípios fronteiriços transpõe as fronteiras político-administrativas. São cidades que se complementam além do território nacional, ou seja, os municípios da região de fronteira têm uma dinâmica econômica própria no setor terciário (comércio e serviços).

Oliveira (2010, p. 72) expõe a importância da atividade comercial em ambas às cidades para geração de emprego. A grande quantidade de trabalhadores disponíveis, nas duas cidades, provoca uma “pressão salarial”, acarretando uma queda substancial no valor do salário. Assim, a atividade informal é estimulada tanto para complementar a renda, pela falta de emprego formal, ou pelo fácil acesso aos produtos contrabandeados e pirateados para comercialização.

Como apontado por Pereira (2002, p.4), as cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero se apresentam como uma “zona de intenso comércio e fluxo de pessoas”, de modo que a cidade paraguaia “funciona como entreposto comercial de mercadorias norte-americanas, asiáticas e europeias, sendo possível encontrar migrantes que se deslocam para a região, a fim de comercializarem essas mercadorias ou, ainda, por razões políticas e em busca de colocação no mercado de trabalho”.

A ocupação do território dessas cidades gêmeas se organiza de acordo com o significativo fluxo de consumidores e visitantes que elas recebem anualmente motivados pelas vantagens cambiais, uma vez que Pedro Juan Caballero é caracterizado como uma zona singular, com baixos impostos para produtos importados, incrementando o comércio e o setor de serviços tanto em Pedro Juan Caballero como em Ponta Porã. No entanto profundas disparidades nos preços das mercadorias provocam uma concorrência desleal entre o comércio dessas cidades. Porém, a preferência dos turistas em se hospedar e se alimentar na cidade brasileira levou a desenvolver uma ampla infraestrutura hoteleira e gastronômica. Por consequência disso, tanto as residências como os comércios de ambas as cidades foram sendo instaladas ao longo desse “limite”.

Assim, temos no lado paraguaio as três primeiras avenidas paralelas à linha internacional, constituídas por comércio de mercadorias importadas, caracterizada

como área de “*turismo de compra*”; a partir das ruas posteriores, a organização da cidade atende às necessidades da população local, com oferta de produtos e serviços específicos ao consumo paraguaio, configurando dessa maneira, que o cotidiano da população paraguaia se localiza após essas avenidas. Assim como do lado paraguaio, no lado brasileiro o centro comercial e de lazer localiza-se nas três primeiras avenidas paralelas à linha internacional.

No entanto, percebe-se que Ponta Porã está espalhada no decorrer da linha internacional com a presença de manchas urbanas descontínuas, enquanto Pedro Juan Caballero sugere concentração (Figura 6).

A explicação para tal organização espacial, de acordo com o Geo Cidades de Ponta Porã²², elaborado em 2010, que a ocupação histórica do solo urbano nessa cidade reflete o comportamento político e econômico de cada período (OLIVEIRA, 2010, p. 35).

²²O projeto GEO CIDADES uma iniciativa do PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) especificamente para a América Latina e o Caribe que “procura fornecer aos governos nacionais, cientistas, tomadores de decisão e ao público em geral informações atuais e de fácil entendimento sobre suas cidades, visando à melhoria ambiental e socioeconômica” (OLIVEIRA, 2010, p. 9).

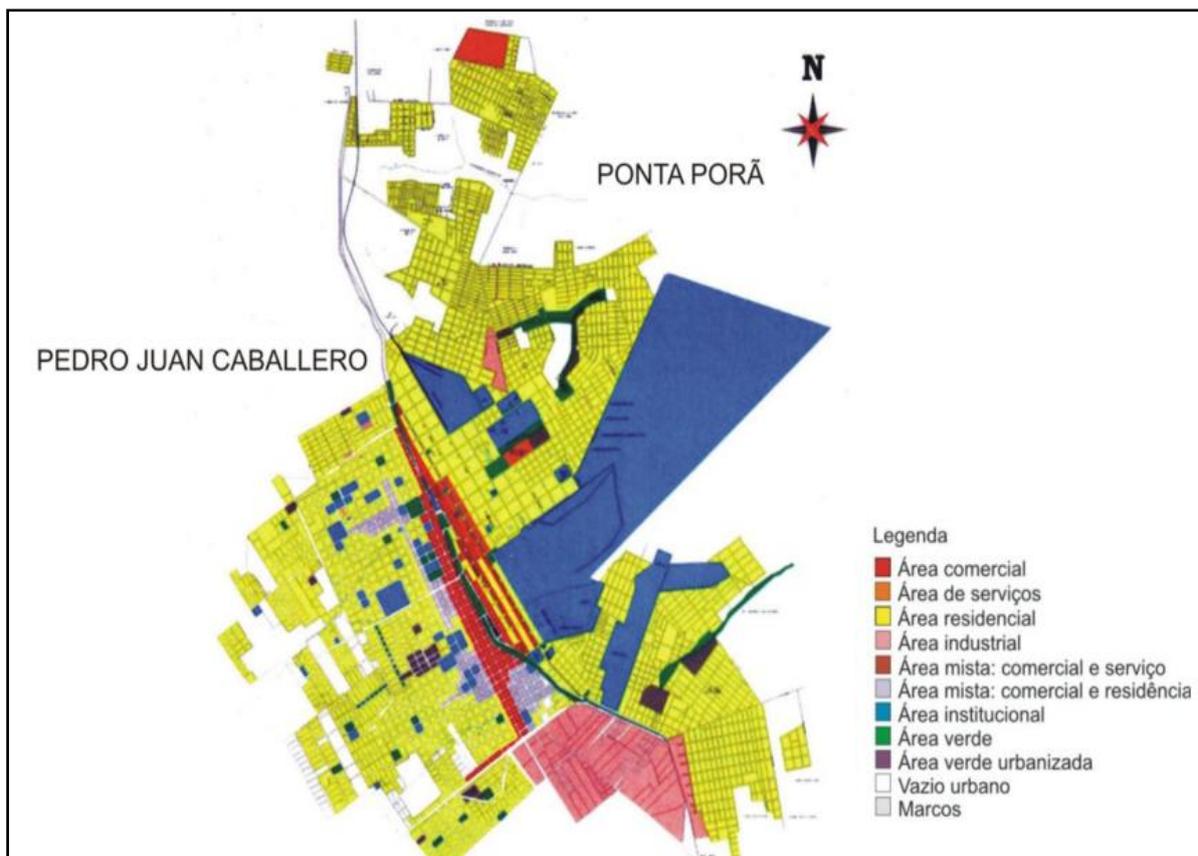


Figura 6: Traçado Urbano nos Municípios de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai).

Fonte: Prefeitura Municipal de Ponta Porã

2.5 Estabelecimento das políticas públicas e gestão ambiental na fronteira

Durante o processo de formação das cidades, novas demandas são convencionadas. Na maioria das vezes isso ocorre devido a diligências que não foram estabelecidas anteriormente pela estrutura político-administrativa dos municípios, provocando conseqüentemente a desigualdade social e os problemas ambientais, frutos da construção de uma cidade informal sem o acesso à estrutura básica urbana, como a habitação, o saneamento básico e o transporte público.

Isso se dá devido a muitos dos municípios brasileiros ainda se pautarem em princípios arcaicos de desenvolvimento urbano estabelecidos nos fins do século XIX, onde a cidade era vista como uma forma de delimitar um espaço para a vida urbana sem considerar o ecossistema envolvido, constituindo-se, assim, “não apenas como mosaicos de segregação urbano-sociais, mas também de segregação em relação aos sistemas naturais, com conseqüente deterioração da qualidade da vida humana” (MENEGAT e ALMEIDA, 2004, p. 178).

O planejamento como forma de premeditação desse processo desenvolvimentista e suas consequências não ocorreu em tempo hábil por parte do poder público. O que se verifica, a partir daí, é uma realidade bastante drástica de exclusão e segregação socioespacial nas cidades brasileiras. Diante desse quadro, nascem as possíveis respostas, muitas vezes pouco eficazes, como meio de buscar um processo de “desenvolvimento” mais equilibrado com o meio ambiente.

Para Ferreira e Siviero (1996), os governos municipais, embora tenham progredido na compreensão da problemática urbana, ainda continuam despreparados para lidar com as questões ambientais locais, mantendo, em grande parte, o modelo tradicional de gestão, desenvolvido nos anos de 1960 e 1970.

Segundo Santos e Pires (1996), apesar de contar com Planos Diretores, Planos de Desenvolvimento Local Integrado e Planos de Desenvolvimento com Participação da Comunidade, continuam sendo tratados apenas como “instrumentos tecnocráticos para obtenção de financiamentos, sem reatamento na realidade do planejamento e da gestão municipal”.

Nesse sentido emergem modelos, conceitos e estratégias como: o Plano de Gestão Ambiental (PGA), a proteção dos recursos naturais, as ações antrópicas e suas interferências no ambiente natural, o licenciamento ambiental, a adoção de critérios para a utilização de fontes renováveis de energia e dos recursos naturais, associados ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

O planejamento urbano de uma cidade, também conhecido como ‘plano diretor’ é um processo que procura o aprimoramento de aspectos dentro da cidade, objetivando melhorias na qualidade de vida dos habitantes, e na criação de uma área urbana, no desenvolvimento de sua estruturação e apropriação do espaço urbano, variando de acordo com o planejamento ou plano diretor de cada cidade.

Dentre dos objetivos de planejamento, Rodrigues (2008) também ressalta que “o planejamento urbano tem como objetivos a cidade ideal, a ocupação harmônica e integrada das áreas urbanas, o progresso, o desenvolvimento das cidades” (RODRIGUES, 2008, p. 111). Seguindo a discussão a respeito do planejamento, Souza (2003) destaca que:

Sua função seria, mais adequadamente, a de um consultor popular, capaz de aconselhar, sobre a base de seu treinamento profissional para coletar, manusear e integrar dados volumosos e de natureza variada e para refletir combinando diversas escalas espaciais e temporais, uma coletividade formada, tanto quanto possível (SOUZA, 2003, p. 14).

A gestão ambiental no território deve ser fomentada pelos municípios conforme previsto desde a Constituição Federal, envolvendo a participação das instituições públicas, comunidades locais e setores econômicos na implementação de projetos e ações no espaço urbano e regional, voltados principalmente para estudos que dizem respeito à qualidade de vida, preservação e conservação ao meio ambiente e seus recursos naturais.

O envolvimento da gestão ambiental no planejamento urbano do município é de suma importância e abrange todas as instâncias, essa conjuntura necessita de uma maior interlocução entre as esferas da administração pública e da sociedade civil. Além disso, é necessária a verificação minuciosa das políticas públicas adotadas pelo poder local a fim de estruturação de um sistema de gestão ambiental municipal, na busca de uma política ambiental-urbana dentro de um contexto local e amplo visando à qualidade de vida das sociedades e do meio em que vivem.

Menegat e Almeida (2004) expõem que para que o município possua um gerenciamento do sistema urbano-socioambiental²³ é necessário um envolvimento de forma integrada.

O agravamento da problemática urbana está fazendo com que gestores municipais adotem práticas inovadoras de gestão. Nesse sentido, programas de governo, nos quais constam transformações urbanísticas estruturais, associadas às melhorias socioeconômicas e ambientais, têm sido cada vez mais frequentes.

Para Philippi *et al.* (2004), a elaboração e a implantação de projetos, programas e planos devem vir acompanhados de um processo de avaliação contínua do processo de planejamento territorial e ambiental, possibilitando

²³ Para os autores são quatro esferas da gestão ambiental-urbana, que devem estabelecer relações necessárias entre si, sendo elas descritas a seguir: 1. *Conhecimento/Ambiente*: entender o sistema ambiental-urbano-social e suas relações locais e globais; 2. *Gestão urbano-social-ambiental pública*: necessidade de órgãos com boa capacidade técnica integrados com a sociedade, a economia e outros órgãos de gestão; 3. *Educação Ambiental e Informação/Cultura*: a educação deve ajudar a compreensão dos cidadãos quanto a complexidade do sistema urbano-social-ambiental; 4. *Participação dos Cidadãos/Sistema de Governo e Democracia*: o sistema de governo deve ser democrático, humanista e culturalmente tolerante, onde a comunidade possa participar (MENEGAT e ALMEIDA, 2004, p. 180).

revisões e o restabelecimento de prioridades. Acrescenta-se a isto, a necessidade da implantação de programas de capacitação profissional, a realização de pesquisas para o desenvolvimento de tecnologias apropriadas e para melhor compreensão do funcionamento dos ecossistemas e do impacto potencial das atividades antrópicas, bem como a organização e capacitação institucional dos órgãos de gestão ambiental e o estabelecimento de políticas públicas que garantam espaços efetivos de participação da comunidade.

Os instrumentos de gestão ambiental representam o fundamento para o desenvolvimento do planejamento municipal, a partir da elaboração de projetos respeitando as potencialidades e as prioridades locais, sendo que “os diversos instrumentos disponíveis devem contemplar as bases de uma política ambiental local e compreendem: Instrumentos Legais; Instrumentos Econômicos; Instrumentos de Controle Social e Instrumentos Institucionais” (PHILIPPI, *et al.*, 2004, p. 36).

Para o estabelecimento de gestão ambiental urbana num determinado território é necessária a minimização de problemas locais, que vão desde a falta de políticas ambientais adequadas até o distanciamento da sociedade em relação às decisões de gestão ambiental, passando pela resistência interna de cada um dos entes federativos, além de uma insuficiência da legislação.

Além disso, observa-se a dificuldade do entendimento da cidade como um todo, na qual a visão não sistêmica da cidade separa o meio urbano da dinâmica do sistema natural, e cada vez mais as questões ambientais são colocadas como distantes, tornando-se um problema alheio ao cotidiano das nossas cidades (PHILIPPI, *et al.*, 2004).

Para tanto, os municípios devem estruturar-se para implementar seus sistemas de gestão ambiental em termos políticos, técnicos, tecnológicos e operacionais. É necessário que criem uma instância executiva (secretaria, departamento, entre outras) que seja responsável pelas atividades de gestão ambiental e que contemple um quadro técnico capacitado para responder pelas questões ambientais.

Percebe-se, assim, que para resolução desses conflitos e enfrentamentos se estabelece a necessidade de ações complexas capazes de atuar sobre um conjunto de problemas, de forma complementar, a fim de que se obtenham resultados visíveis, para onde os governos municipais são, de certa maneira,

direcionados na busca de meios alternativos de gestão que, ao mesmo tempo tentam atender aos requisitos obsoletos da Constituição de 1988.

O planejamento urbano atual está, mais do que nunca, vinculado ao processo de planejamento ambiental e suas ferramentas legais, através de suas novas formas, métodos e aplicações de conceitos que tendem a acompanhar o dinamismo complexo da vida na sociedade atual.

Sinteticamente podemos constatar que o desenvolvimento regional, assim como o planejamento urbano, tem sido bastante discutidos e aplicados nos dias de hoje, já que as cidades têm crescido de maneira acelerada, muitas vezes formando conurbações e desenvolvendo novas potencialidades. A descentralização do poder passa a ser relevante tendo em vista a intenção de fortalecimento das questões locais e regionais.

Tendo isso como embasamento, as cidades de fronteira internacional se tornam um caso específico, nas quais as relações de vizinhança e complementaridade fazem com que reações em diversos setores que ocorrem em uma cidade tragam consequências positivas ou negativas à outra, vizinha, e vice-versa, já que ao mesmo tempo em que estes espaços estão fisicamente conectados, permitindo a integração entre os sujeitos sociais, mas legalmente separados, já que pertencem a distintos países.

A reciprocidade existente na relação de vizinhança tem contribuído para a troca de informações e culturas, com possíveis influências no espaço urbano (COELHO, 2008). Nesse sentido, é notável o desdobramento do Planejamento Urbano Regional e de novas políticas públicas específicas para as cidades de fronteira, na qual é formada por um complexo arranjo de Estado nacional e internacional, com uma identidade local única.

É imperativo que as cidades gêmeas fazem uso de sua relação de complementaridade e dependência mútua para se sustentar umas às outras, salientando suas potencialidades, mesmo que em diferentes países. É aí que entra o papel das políticas públicas específicas, buscando colaborar para que nessas regiões 'fronteiriças', já integradas por natureza, ocorra uma maior integração e cooperação local, regional e nacional, com a possibilidade de utilização do planejamento urbano local e o planejamento setorial/global assimilado, onde a integração ficaria assegurada e as possibilidades de eficácia seriam mais garantidas (FIGUEIREDO, 2005).

As relações bi ou multilaterais entre os países fronteiriços potencializam e influenciam num contexto internacional a cooperação internacional entre os países. Por outro lado, é necessário deixar claro que as iniciativas de integração são, em muitas regiões fronteiriças, fruto do interesse de suas próprias elites e governos, nas quais muitas vezes, as decisões são tomadas a nível nacional, distantes e sem conexão com as regiões de fronteira (MACHADO e STEIMAN, 2002).

Nesse sentido, se existem grandes políticas para maior integração econômica entre países, formando blocos de relevância e competitividade é importante também que o local seja pensado, pois é necessário que o cotidiano do sujeito social da fronteira seja levado em consideração através da disponibilidade de políticas públicas específicas para essas regiões.

2.6 Integração, Fronteira e Poder Local

Com base nas discussões realizadas pode-se evidenciar que as cidades de fronteira representam-se singularmente como “pontos-chaves” para interação e integração com os países vizinhos. Portanto atualmente essas áreas atuam mais com o conceito de fronteira-contato do que fronteira-limite manifestando entre elas processos interativos em áreas onde confluem uma multiplicidade de fatores geográficos, econômicos, sociais e, com frequência, de conflitos próprios de espaços transfronteiriços (FARRET, 1997).

Essas cidades gêmeas podem ser consideradas *fronteiras plurais*, onde o espaço urbano possui ímpeto vigor e complexidade, nas quais o comércio tem relevância e o cidadão fronteiriço convive em um emaranhado de culturas fazendo com que esses locais tenham características peculiares (COELHO, 2008).

As interações fronteiriças não são as mesmas ao longo do extenso limite internacional do Brasil, sobretudo, pois existem diferenças geográficas. Os órgãos de Estado atuam de forma particular nos distintos meios geográficos caracterizados como cidades-gêmeas e, de igual modo, em cada fronteira estabelecem-se relações cotidianas singulares (FERNANDES, 2012).

A fronteira é, em geral, concebida a partir das estratégias e interesses do Estado, no entanto, devido às transformações já suscitadas nesse trabalho, nas últimas décadas, ela passa a ser, em certa medida, idealizada e transformada, também, pelas suas próprias comunidades de fronteira. Levando em conta, uma

relação de conflito, dominação, convivência e integração entre os países fronteiriços, o que permite a participação dos sujeitos sociais além do governo central nas decisões sobre a fronteira. Trata-se da “possibilidade real de comunidades locais estenderem sua influência e reforçarem sua centralidade além dos limites internacionais e sobre a faixa de fronteira” (MACHADO e STEIMAN, 2002, p. 8).

A cultura social se manifesta distintamente quanto às relações existentes, aos hábitos, aos costumes, aos vocabulários, tornando-se espaços simbólicos ambíguos que refletem, além das fronteiras geográficas e políticas, econômicas, tecnológicas, ambientais e culturais, também as fronteiras simbólicas resultantes de um processo de construção de um determinado imaginário social (MÉLO, 1997). Assim, pode-se dizer que as cidades de fronteira possuem uma estrutura espacial local diferenciada, que afeta as vidas dos sujeitos sociais que delas fazem parte (GEERTZ, 1989).

Tais cidades cumpriram, primeiramente, um papel de apoio às “estratégias de sobrevivência” das áreas de fronteira e atualmente são a base planejada de intermediação dos fluxos entre centros mais dinâmicos dos seus respectivos países. Com isso, a análise da cidade de fronteira contribui para o maior conhecimento recíproco dos aspectos culturais e históricos de países vizinhos, melhorando a relação mútua. Transcendendo as relações econômicas, as cidades de fronteira cumprem, assim, seu papel agregador e gerador de efetividades (FARRET, 1997).

Além disso, as cidades gêmeas desempenham uma relevante atuação na interação, cooperação e integração entre os países, principalmente após o surgimento dos blocos econômicos. Schäffer (1993) salienta que “[...] a noção de Integração Regional provocou uma nova perspectiva sobre as fronteiras” (SCHÄFFER, 1993, p. 10).

As cidades gêmeas podem ser usadas como instrumento da integração entre blocos econômicos. Por estarem diante do processo possibilitam o fortalecimento desses agrupamentos, afinal estão inseridas em uma rede urbana em diversas escalas (local, regional, nacional e transnacional).

Ademais, essas cidades passaram a exercer papel estratégico para o desenvolvimento regional, pois são as primeiras que refletem as mudanças por estarem em uma especificidade inegável.

Os processos de integração traduzem, portanto, uma nova configuração territorial, econômica e socioespacial para as populações envolvidas, principalmente para as sociedades que estão na linha divisória. É possível ainda dizer que as áreas fronteiriças são espaços regionais diferenciados, com identidade e problemáticas específicas, constituindo-se em áreas de interface, diferentes do restante dos subsistemas territoriais dos países.

As cidades gêmeas se apropriam de novos e distintos aspectos, pois representam zonas com movimentação própria, de vivacidade, porém submetidas ao atrito entre regras e pressões políticas e socioeconômicas dos países envolvidos. Nos casos em que abrangem países que estão em processo de constituição de blocos comerciais, essas áreas adquirem uma importância especial nas instâncias de cooperação e integração, tornando-se relevante ampliar e aprofundar o conhecimento desses espaços.

Dessa forma, como já foi suscitado nessa pesquisa, as relações de poder, por meio de diferentes sujeitos que, ao se apropriarem do espaço formaram os territórios, imprimindo nestes suas características relacionais de acordo com seus objetivos, podem ter influências de ordem econômica, política, cultural e até mesmo do meio natural.

CAPÍTULO 3: DIFICULDADES DA GESTÃO AMBIENTAL EM ÁREAS DE FRONTEIRA: INVESTIGANDO A ORIGEM DOS CONFLITOS

3.1 Articulação fronteiriça – Políticas Desenvolvidas na Região

Ao Instaurar a faixa de fronteira, com vistas a ocupar e fixar a população no território, o governo brasileiro criou formas de garantir investimentos financeiros nesta região, cujas condições são possibilitadas através do desenvolvimento de importantes programas estabelecidos na região fronteiriça, como é o caso da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), além da implantação de outros importantes programas e projetos que serão descritos a seguir.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi formulada pela Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SPDR), a qual consiste na junção dos Programas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional. São eles: o PROMESO (Programa de Promoção de Sustentabilidade de Espaços Sub - regionais); o PROMOVER (Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub - regiões); o CONVIVER (Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido), o PRODUZIR (Organização Produtiva de Comunidades Pobres).

Esses cinco Programas envolvem iniciativas que tem por objetivo reverter o quadro de desigualdade e exclusão das regiões brasileiras e suas populações. Os cinco grandes Programas estão organizados em dois grandes eixos: 1) organização da sociedade local em bases sub-regionais; 2) Dinamização econômica das sub-regiões.

Nosso foco será abordar especificamente o PDFF (Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira) em decorrência de ser o Plano voltado para a melhoria das áreas de fronteira brasileira, tema dessa pesquisa.

O trabalho completo do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira foi desenvolvido pelo Grupo Retis, do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e intitulado “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira” (BRASIL, 2005)²⁴. O documento foi

²⁴ Este projeto foi desenvolvido no período de dezembro de 2003 a maio de 2004. O resultado completo do trabalho encontra-se no portal do Ministério da Integração Nacional. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/faixa/publicacoes.asp?area=spr_fronteira>.

elaborado a pedido do Ministério da Integração e teve a coordenação de Lia Machado e Rogério Haesbaert. O estudo do Grupo Retis elaborou os conceitos, tipologias e categorias da faixa de fronteira brasileira, os quais foram incorporados em um documento preparado pela SPR, como síntese da nova proposta do Programa – PDFF.

A proposta de reestruturação do Programa foi elaborada a partir do entendimento da faixa de fronteira como região fundamental na estimulação da integração regional. Ou seja, incentivar o desenvolvimento da faixa de fronteira significa uma diretriz essencial da Política Nacional brasileira.

O Programa tem como objetivo principal promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e produtiva, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul. Com esse propósito, busca implementar iniciativas que respeitam a diversidade da região e seguem as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2005, p.12).

Com o objetivo de atender as especificidades e complexidades da faixa de fronteira o Programa foi estruturado em diretrizes de ação, sendo definidas em: a) Fortalecimento Institucional; b) Desenvolvimento Econômico Integrado; c) Condições de Cidadania e d) Marco Regulatório.

Vale ressaltar as importantes estratégias utilizadas para implementar o PDFF que foram dispostas em três grandes linhas de ação: 1) Desenvolvimento Integrado das Cidades-Gêmeas; 2) Articulação das Prioridades do PDFF com o Desenvolvimento das Mesorregiões Prioritárias; 3) Melhoria das Condições Econômicas, Sociais e de Cidadania das Sub - regiões que compõem a Faixa de Fronteira.

Além disso, o projeto estabelece uma conceituação acerca das tipologias da fronteira internacional brasileira, para melhor entendimento das relações que permeiam as regiões de fronteira.

A interação predominante na fronteira Ponta Porã/ Pedro Juan Caballero é caracterizada no PDFF como local, uma vez que existe uma forte interdependência entre as duas cidades, marcada tanto pelo fluxo de pessoas e bens como também por informações e capitais que diariamente cruzam o limite internacional.

De acordo com o PDFF (BRASIL, 2005, p. 152), as cidades-gêmeas “apresentam grande potencial de integração econômica e cultural assim como

manifestações ‘condensadas’ dos problemas característicos da fronteira”, pois são nestas localidades que os conflitos se acentuam, com consequências diretas sobre a cidadania e o desenvolvimento da região onde se encontram. Sendo assim, são essas as regiões que necessitam de políticas públicas prioritárias no contexto da melhoria das condições da faixa de fronteira brasileira.

Baseado nessa prerrogativa será apresentado a seguir, uma caracterização dos projetos e programas realizados em cooperação/integração entre as cidades gêmeas estudadas.

3.2 As políticas públicas ambientais nas cidades gêmeas

O fato das cidades gêmeas se apresentarem tão próximas fisicamente, caracterizando verdadeiras conurbações, muitas vezes aparentam estar fundidas em uma só, no entanto é necessário esclarecer que ambas possuem características distintas e específicas. Dessa forma, apesar de toda fluidez existente, cada uma possui suas legislações, costumes, idiomas, culturas, situações econômicas, sociais, políticas e ambientais individualizadas, uma vez que pertencem a países diferentes.

Com o intuito de solucionar ou pelo menos minimizar essa condição, estão sendo fortalecidas iniciativas de aproximação e cooperação entre os dirigentes e os governos de ambas as cidades.

Um exemplo dessa cooperação é o Parlamento Internacional Municipal (PARLIM), que foi criado de forma a facilitar o trabalho de assuntos de interesse comum, visando uma aproximação entre as duas cidades. O projeto foi idealizado por um vereador²⁵ de Ponta Porã e se materializou no Brasil através da Resolução nº. 007/99, do dia 19 de agosto de 1999. Já na cidade de Pedro Juan Caballero, se efetivou através da Resolução nº. 37/99, do dia 12 de agosto de 1999 e foi denominado de Parlamento Municipal Internacional (COSTA, 2012).

Prevê a atuação, do lado brasileiro, da Câmara de Vereadores de Ponta Porã e, do lado paraguaio, da Junta Municipal de Pedro Juan Caballero (OLIVEIRA, 2010).

²⁵ Após diversas tentativas, não foi possível uma entrevista com o Vereador Marcelino Nunes responsável pela criação do PARLIM no município de Ponta Porã.

O parlamento tem por objetivo ser um fórum de discussões de questões de interesse político, sociocultural e econômico de ambas as cidades. Possui uma função integrativa, já que foi criado para discutir e auxiliar o poder público na resolução de problemas comuns, uma vez que permite discutir os problemas de forma igual, além disso, pode propor ações conjuntas para a faixa de fronteira e promover integrações entre os poderes executivo e legislativo das duas cidades.

Nesse sentido, como estratégia de articulação conjunta o Parlamento é uma iniciativa que poderá encontrar soluções compartilhadas no âmbito municipal, porém as decisões não são deliberativas no âmbito internacional (OLIVEIRA, 2010).

Vale ressaltar que nas discussões realizadas são definidas possíveis deliberações, que são tramitadas em cada um dos municípios envolvidos e, a partir disso, são elaboradas as normatizações internas levando em conta a legislação federal do país. Portanto, nota-se que o PARLIM na realidade local, serve como um bom instrumento para fortalecer as ligações entre os ambos os municípios.

Outro exemplo de tentativa de cooperação nas cidades gêmeas é o caso da presença da ONG espanhola PAZ Y DESARROLLO²⁶, que tem trabalhado em conjunto com ambos os governos a fim do desenvolvimento de três grandes e importantes projetos na fronteira o GIAPA – Gestão Integrada da Bacia do Rio APA; a Gestão Municipal e Comunitária no Serviço de Coleta e Disposição de Resíduos Sólidos e a Revitalização da Linha de Fronteira. A seguir detalharemos essas ações de integração.

3.2.1 GIAPA – Gestão Integrada da Bacia do Rio Apa.

Existem vários fatores que podem promover conflitos pelo uso das águas, que conseqüentemente, induzem a necessidade da gestão dos recursos hídricos. Alguns desses fatores afetam o acesso pelo uso dos recursos hídricos e ocorrem devido a diferentes situações, tais como: o crescimento da população de usuários da água, as mudanças nos padrões de consumo de água, o uso e ocupação inadequados do solo, a iniquidade social, o impacto da vulnerabilidade de

²⁶ Caracterizada por uma organização não governamental para o desenvolvimento institucional, econômico e social, com a intenção de contribuir e melhorar as condições de vida das comunidades em países subdesenvolvidos.

contaminação, o incremento de atividades econômicas e a crise de governabilidade da água (FODEPAL, 2005)

Para o autor, a bacia hidrográfica, muitas vezes, extrapola fronteiras político-geográficas de mais de um país. Com isso, a gestão integrada de recursos hídricos em bacias transfronteiriças resulta em grande complexidade, pois requer a contextualização de valores, políticas, cultura, organização institucional e outros aspectos respectivos a cada país que a compõe.

Tendo isso como base, o projeto *GIAPA - Gestão Integrada da Bacia do Rio Apa* está sendo elaborado e desenvolvido pela Organização Não Governamental espanhola Paz y Desarrollo, com coordenação da prefeitura dos municípios de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero, Departamento de Amambay (Paraguai) e co-financiamento da União Europeia.

Trata-se de uma ação conjunta, na qual estão envolvidos os municípios de Ponta Porã, Antônio João, Bela Vista, Caracol e Porto Murtinho, no lado brasileiro, e os municípios de Pedro Juan Caballero, Bella Vista, Concepción, San Carlos e San Lázaro, no lado paraguaio.

Por meio deste projeto, técnicos de universidades e funcionários das prefeituras envolvidas, estão fazendo um diagnóstico da Bacia do Apa, que visa à recuperação da nascente, recomposição da mata ciliar, desassoreamento, entre outras medidas visando à preservação deste importante ecossistema para as futuras gerações.

O projeto visa melhorar a condição do meio ambiente e qualidade de vida da população residente na bacia hidrográfica do Rio Apa (Figura 10), através de uma ação de conscientização e trabalho ambiental, para lidar com o desenvolvimento do modelo de exploração agrícola e degradação do ambiente. Faz-se necessário ainda, o estabelecimento de normativas para o uso da terra e proteção dos recursos, além de um trabalho de conscientização ambiental para a população em geral.



Projeto Pó na Água, adaptado de ANA/CIDEMA/GEF/PNUMA/OEA, 2003

Figura 10 – Mapa da Bacia do Apa
 Fonte: Broch et. al. (2008).

A bacia do rio Apa, cujas águas são compartilhadas nos territórios de Brasil e Paraguai é uma das seis bacias hidrográficas que formam, no Mato Grosso do Sul, a grande Bacia do Alto Paraguai, onde está o Pantanal, maior área úmida de água doce do mundo.

A maior parte da extensão da bacia encontra-se no Brasil, constituída por 12.181,31 km², com aproximadamente 78% da sua área no estado de Mato Grosso do Sul e 3.436,22 km², cerca de 22% em território paraguaio, sendo que, 15,8% no Departamento de Concepción e 6,72% no Departamento de Amambay (ANA/ GEF/ PNUMA/ OEA, 2004).

O projeto GIAPA é o único que não corresponde à área urbana e promove uma visão territorial participativa entre Brasil e Paraguai, cujas governanças se unem a fim de promover uma articulação com diversos sujeitos sociais para facilitar

o processo de comunicação, interação e gestão do desenvolvimento territorial e conservação ambiental da Bacia do Rio Apa.

3.2.2 Gestão Municipal e Comunitária no Serviço de Coleta e Disposição de Resíduos Sólidos

Nas últimas décadas as preocupações com relação à qualidade de vida nas cidades têm se intensificado, haja vista que o gradativo processo de expansão urbana e o adensamento populacional, sem o devido planejamento, têm gerado uma série de consequências negativas à vida urbana, tais como enchentes, tráfego intenso de veículos, sobrecarga do transporte urbano e todo o tipo de poluição.

Em países em desenvolvimento, como o Brasil, a ausência de um sistema adequado de coleta, tratamento e destinação dos resíduos sólidos vem se tornando uma das mais importantes questões ambientais. Em geral, os serviços de coleta e limpeza dos resíduos requerem, além de estrutura organizacional adequada, elevados investimentos financeiros. Como tais serviços foram delegados aos municípios pela Constituição Federal, apesar de sua gestão ser realizada por parte do Governo Federal, muitos municípios brasileiros, em razão de limitações financeiras e falta de pessoal qualificado e capacitado, têm enfrentado grandes dificuldades na organização e operação dos mesmos (BRASIL, 2006).

No Brasil, vários esforços vinham sendo demandados desde a década de 80 no intuito de instituir uma política nacional, entretanto só em 02 de agosto de 2010 a Lei n.º 12.305 instituiu a política nacional de resíduos sólidos que tem como premissa “reunir o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes metas e ações adotados pelo Governo Federal isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou iniciativas privadas, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos faz parte da Política Nacional do Meio Ambiente e integra-se com a Política Nacional de Educação Ambiental, regulamentada pela Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999, sendo estruturada através do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, dos planos estaduais de resíduos sólidos, dos planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, dos planos

intermunicipais de resíduos sólidos, dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

A gestão dos resíduos sólidos urbanos tem uma forte atuação do poder público no que tange à coleta e ao transporte dos resíduos, entretanto quanto ao tratamento e a disposição final, os mesmos ainda ocorrem de maneira bastante incipiente, sendo em muitos casos, realizada de forma rudimentar (IPEA, 2010). Sendo assim, na maioria dos municípios brasileiros, os resíduos são depositados diretamente sobre o solo provocando além de sua contaminação, a das águas subterrâneas e superficiais através “*chorume*”²⁷. Esta forma de disposição do resíduo favorece a atração de diversos vetores podendo provocar a ocorrência de inúmeras doenças (BRASIL, 2006).

De acordo com a Secretária de Meio Ambiente entrevistada, nos municípios de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, essa realidade não se difere. No entanto, discussões atuais acerca dessa temática, possibilitaram a criação de uma proposta de gestão compartilhada dos resíduos sólidos urbanos das cidades gêmeas estudadas, uma vez que a especificidade fronteiriça produz consequências em ambas as cidades, ou seja, o resíduo gerado e um determinado território “acaba” impactando o outro.

Nesse panorama, as administrações municipais têm se deparado com o desafio de desenvolver ações concretas que combinem o desenvolvimento das cidades, a geração de emprego e renda produzindo o menor impacto ambiental possível.

A destinação dos resíduos sólidos urbanos a céu aberto e sem qualquer proteção tem impactado negativamente os recursos naturais, por essa razão políticas e instrumentos legais devem ser implementados pelos municípios, visando sua destinação correta. A complexidade do problema impõe a necessidade premente de desenvolvermos políticas integradas que combinem a diminuição da geração de lixo, o reaproveitamento e a reciclagem dos resíduos sólidos com a destinação final correta dos mesmos.

²⁷ A ABNT NBR 8419/1992, define chorume como ‘líquido produzido pela decomposição de substâncias contidas nos resíduos sólidos, que tem como características a cor escura, o mau cheiro e a elevada DBO (Demanda Bioquímica de Oxigênio); constitui-se numa mistura de substâncias inorgânicas, composta em solução e em estado coloidal e diversas espécies de micro-organismos’. Chorume é também denominado ‘sumeiro’ ou ‘purina’ (SCHALCH e MORAES, 1988).

Nesse sentido foi colocado em vigor o projeto intitulado “*Gestão Municipal e Comunitária no Serviço de Coleta e Disposição de Resíduos Sólidos e melhoria nas condições de vida dos habitantes do Município de Pedro Juan Caballero - PY e de Ponta Porã - MS*”, com apoio da ONG PAZ Y DESARROLLO (Espanha) e Comunidade Europeia, juntamente com a administração pública de ambos os países.

O objetivo do projeto foi estabelecer melhores condições de vida em um ambiente limpo e saudável para os habitantes do município de Pedro Juan Caballero Departamento de Amambay (República do Paraguai) e Ponta Porã (Mato Grosso do Sul, República Federativa do Brasil), através do fortalecimento da gestão municipal e comunitária no serviço de coleta e disposição adequada de resíduos sólidos urbanos (PARAGUAI, 2009, não paginado).

Uma série de palestras e capacitações junto aos funcionários dos dois municípios foram realizadas, além de que, o projeto ainda contou com a construção de 02 (dois) centros de reciclagem, sendo 01 (um) em Ponta Porã e 01 (um) em Pedro Juan Caballero e a realização de uma ampla campanha para separação de resíduos sólidos nas residências de ambos os municípios e posterior coleta seletiva dos mesmos.

A primeira etapa do projeto colocada em prática em Pedro Juan Caballero e Ponta Porã consistiram na compra de caminhões e equipamentos para separar o material reciclável que costumava ser jogado nos *lixões*²⁸ das cidades, ferramentas essas que foram adquiridas com recursos da União Europeia. Entretanto, a destinação final dos demais resíduos urbanos continua sendo um problema para essas cidades, pois elas não possuem um aterro sanitário²⁹.

Segundo Costa (2012), atualmente o município de Ponta Porã possui um aterro de cobertura, enquanto que no lado paraguaio o depósito é feito em lixões a céu aberto e, somente a cada dois ou três meses os resíduos são enterrados.

²⁸ Lixão ou vazadouro a céu aberto é a denominação atribuída à disposição de resíduos de forma descontrolada sobre o substrato rochoso ou solo. O termo vazadouro é regional (BRASIL, 2006, p. 25).

²⁹ A NBR 8419/ 1992 define aterro sanitário como sendo: “Técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos no solo, sem causar danos à saúde pública e à sua segurança, minimizando os impactos ambientais, método este que utiliza princípios de engenharia para confinar os resíduos sólidos à menor área possível e reduzi-los ao menor volume permissível, cobrindo-os com uma camada de terra na conclusão de cada jornada de trabalho, ou a intervalos menores, se necessário. (ABNT, NBR 8419, 1992, p.1)

Percebe-se que o destino correto para o resíduo urbano tem ocupado lugar de destaque nas administrações locais, ou seja, o empenho local está voltado para essa temática, apesar de todos os outros problemas que ambas as cidades enfrentam. Portanto, a preocupação em melhorar a aparência das cidades é visível tanto nesse projeto como no da Revitalização da Linha Internacional que será apresentado a seguir.

3.2.3 Revitalização da Linha de Fronteira

O projeto surgiu em 2008, com a iniciativa de um grupo de trabalho de técnicos dos dois países, preocupados com a situação do comércio ambulante realizado na linha internacional (OLIVEIRA, 2010). Essa localidade foi representada há tempos pelo comércio ambulante e serviços de pequeno porte, onde o uso e a ocupação irregular aconteciam de maneira similar dos dois lados do limite internacional.

O projeto tem como objetivo modificar essa realidade fronteiriça e para isso conta com um recurso de um milhão e seiscentos mil reais, disponibilizados pela União Europeia e mais duzentos mil reais cada um dos municípios envolvidos (COSTA, 2012). O projeto consiste na construção de um arrojado complexo arquitetônico que vai acolher os comerciantes informais, antes dispostos em barracas na linha internacional (Figura 11 e 12) que acabava dificultando o trânsito dos turistas, além de promover um grande acúmulo de lixo, o que acaba provocando má impressão para os milhares de turistas que diariamente chegam à região de fronteira para fazer compras.



Figura 11 – Linha de fronteira antes das obras de Revitalização. Destaque para os camelôs em 2005.
Fonte: GUETTI (2005)



Figura 12 - Linha Internacional antes do início das obras de Revitalização da Linha Internacional.
Autoria: LAPERE, A. C. L. 2012

Na primeira etapa da proposta, foram construídos 116 boxes, sendo 76 espaços direcionados para o comércio e 40 para venda de alimentos. A obra foi financiada pelo programa URBAL III, da União Européia, sob a gestão da Ong Paz Y Desarrollo e os governos municipais de Ponta Porã - BR e Pedro Juan Caballero - PY. Sendo que a citada primeira etapa do projeto fora finalizada no primeiro trimestre do ano de 2014 (Figura 13).

De acordo com os técnicos, além dos boxes para melhor acomodação dos chamados comerciantes ou “*casilleros*”³⁰, o centro comercial também conta com praça de alimentação, áreas para lazer e um espaço apropriado para o desenvolvimento dos mais diversos tipos de eventos culturais tanto de artistas

³⁰Casilleros (denominação para camelôs, em espanhol, que trabalham em barracas construídas, em geral, de madeira).

brasileiros como dos paraguaios, além de uma área destinada para o estacionamento de veículos.



Figura 13 – Primeira etapa das obras de Revitalização da Linha Internacional.
Autoria: LAPERE, A. C. L. 2014

Os objetivos dessa proposta foram apresentados para a população através de uma cartilha informativa e banner de apresentação (Figuras 14 e 15), que foram confeccionados pelas prefeituras para divulgar e, ao mesmo tempo, fazer esclarecimentos acerca do projeto. Sendo eles:

- a) Conseguir a coesão social entre as comunidades brasileiras e paraguaias que convivem nesta zona de fronteira seca;
- b) Ordenar e formalizar a situação dos vendedores informais da linha fronteira;
- c) Reduzir as diferenças entre a população e a administração local;

- d) Motivar o cuidado das zonas públicas como início de uma conscientização ambiental global;
- e) Intercambiar experiências com comunidades europeias que sofreram processos similares.



Figura 14 – Banner de divulgação do Projeto de Revitalização da Linha Fronteiriça.
Fonte: (COSTA, 2012)



Figura 15– Banner de divulgação do Projeto de Revitalização da Linha Fronteira.
 Fonte: (COSTA, 2012)

Durante a realização dessa pesquisa a construção da primeira etapa do projeto foi finalizada e a transferência do comércio informal que atuava nas calçadas da linha de fronteira foi efetivada. Até a finalização dessa pesquisa, foi realizada a retirada das antigas barracas usadas para o comércio e a completa limpeza, para posterior reurbanização (Figuras 16 e 17). Nesse mesmo período da construção da segunda etapa do projeto foi iniciada (Figura 18).



Figura 16 – Finalização da primeira parte do Projeto de Revitalização da Linha Internacional. Mudança para os novos Boxes, limpeza e retirada das barracas.
Autoria: LAPERE, A. C. L. 2014



Figura 17– Mudança para os novos Boxes.
Autoria: LAPERE, A. C. L. 2014



Figura 18– Início da segunda etapa do projeto de Revitalização da Linha Internacional.
Autoria: LAPERE, A. C. L. 2014

3.3 Dificuldades na Integração de Políticas Públicas Ambientais nas Cidades Gêmeas

A “obrigatoriedade” de convivência diária de todos dos setores, inclusive na formação de alianças políticas e econômicas nas cidades fronteiriças, estabelece uma relação de ‘troca’ e integração promovendo uma necessidade de atenção e ‘cuidado’ redobrado.

As cidades fronteiriças podem além da promoção de interação se tornar conflitantes, uma vez que coexistem infra estruturas, comércio, serviços, sistema de saúde, etc., mesmo sendo os interesses de cada lado da fronteira diversos. Ou seja, “[...] os elementos de integração e desintegração coexistem e se

interpenetram incessantemente de forma diversa para as diferentes funções desempenhadas” (STEIMAN, 2002, p. 14).

As interações transfronteiriças existentes são, contudo, de âmbito nacional (ação supranacional), estadual e local. A interação estadual (regional) refere-se às relações que o país mantém com a sub-região onde se encontra a fronteira, e a interação local são as relações - políticas, econômicas e culturais que as cidades limítrofes mantêm entre si, interação essa característica das cidades-gêmeas.

As cidades gêmeas estudadas são consideradas uma *zona de alta interação*, e mesmo sendo cidades marcadas por diversas assimetrias, tais como diferenças culturais marcantes, legislações diversas e até pela infraestrutura urbana distinta, elas são cruciais para o desenvolvimento das cidades, como explica Steiman (2002, p. 15) ao dizer que “as assimetrias e diferenças de gradiente são a fonte do dinamismo dos espaços fronteiriços”.

Mesmo como uma forma de ordenar o território, o estabelecimento das políticas públicas ambientais se faz necessário atrelado à existência de toda uma estruturação de organização e planejamentos para o desenvolvimento da região fronteiriça e da convivência em sociedade. Em geral, as dificuldades na integração das políticas públicas ambientais nas cidades gêmeas estudadas se dão principalmente pela escassez de ações planejadas em conjunto a fim de atender as duas populações que habitam um mesmo espaço urbano territorial, já que as ações públicas estabelecidas são pontuais e isoladas e na maioria das vezes decorrentes de práticas reparativas, imediatistas ou de colaboração casual.

Além disso, vários são os agravantes que minimizam a possibilidade de estabelecimento das ações conjuntas, como a inexistência de um arcabouço legal e de uma estrutura institucional que faça a função de sustentação para as diversas demandas que surgem na região fronteiriça de influência de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.

Podemos destacar também as características específicas do Poder Estatal de cada país e as diferenças de seus modelos de desenvolvimento como agravantes da efetividade e promoção das políticas públicas ambientais integracionais, até porque na maioria das vezes, as políticas públicas implantadas na fronteira são dificultadas por barreiras legais e diplomáticas, por falta de articulação do território com o centro político-decisório do país, e, em sua maioria, nos próprios estados a que pertencem, onde a conseqüente falta de informações

sobre a região e o elevado grau de informalidade de diversas ações executadas em área de fronteira também dificultam a efetivação desta.

Outro ponto relevante que é comum nessas áreas é o desconhecimento das legislações dos países envolvidos, tornando suas legitimidades desconhecidas ou inalcançáveis para o outro, dificultando a cooperação transfronteiriça.

Além disso, é preciso levar em consideração o panorama histórico que a área de fronteira esteve envolvida, já que por muito tempo ela foi delimitada e designada primordialmente pelos rígidos padrões de segurança nacional, materializada por meio de severas legislações e políticas governamentais, estruturação esta que se contradiz com a leitura de flexibilidade e fluidez que há atualmente das regiões fronteiriças e que se faz necessária no estabelecimento das políticas públicas ambientais.

Algumas das propostas de projetos voltadas para a implementação dessas políticas públicas ambientais conjuntas na área de fronteira são desestimuladas pelo elevado tempo despendido, devido às grandes exigências burocráticas nas etapas do seu procedimento, uma vez que, por se tratarem de uma prática em território internacional, eles são estabelecidos sob jurisdição federal, assim, as decisões são tomadas em âmbito ministerial. Nesse caso, a proposta deve ser encaminhada primeiramente ao centro-decisório do país, com posterior acionamento da embaixada Brasileira para abrir discussões acerca da temática, o problema é que esse processo muitas vezes pode perdurar por anos resultando na desistência da autoridade municipal responsável pela iniciativa. Isso explica, em grande parte, a falta do estabelecimento de políticas públicas ambientais e o *“abandono ambiental”* das fronteiras do Brasil.

Especificamente na região fronteiriça estudada percebem-se as dificuldades encontradas na prática integracionista, uma vez que os projetos e programas colocados em prática são pontuais, salientando carência de políticas territoriais integradas, o que resulta em um processo de desenvolvimento territorial fragmentado e cheio de conflitos.

A escassez de ações conjuntas para o desenvolvimento da região reflete não somente na economia das cidades, mas também nas condições de vida da população. As diferenças entre os dois países existem isso é fato, e muitos são os agravantes por representarem áreas de modo de vida e cultura tão particulares,

portanto, concretizar as expectativas da integração regional torna-se uma tarefa difícil.

No entanto, percebe-se que apesar da diferença de nacionalidade e da especificidade existente nas regiões de fronteira, é possível verificar que por mais deficiente que seja, de algum modo a integração existe, podendo ser representada na integração cotidiana, caracterizada pelo convívio diário e pelas relações sociais, estabelecidas. A dificuldade reside em promover uma integração que assegure o direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento econômico, político, social, cultural, étnico.

A integração política e econômica traz consigo grande abrangência, no entanto, encontra dificuldades em diversos segmentos, uma vez que uma Política Pública bem definida deveria ter, a princípio, uma burocracia politicamente neutra, no entanto, frequentemente, a interferência dos interesses pessoais acaba dificultando as ações governamentais.

Além disso, os recursos para investimentos para regiões de fronteira são escassos; a disputa pelo poder é grande no contexto da busca por alternativas para essas regiões. Nesse contexto, o poder local, em algumas situações, age com descaso, apesar de dever ser este o principal agente de apoio a essas regiões tão peculiares.

É necessário salientar a importância do estabelecimento de parcerias para a elaboração e desenvolvimento das propostas integracionistas, mesmo que pontuais. Nesse sentido, o estabelecimento de parcerias na efetividade das políticas públicas, em especial nas direcionadas à área ambiental é de importância fundamental para a elaboração e desenvolvimento das propostas de integração. Isso se comprova especificamente nas cidades gêmeas estudadas, nas quais os projetos e programas desenvolvidos e em desenvolvimento apresentados anteriormente, são viabilizados justamente por conta dessas relevantes parcerias firmadas.

Finalmente percebe-se que existe a necessidade de definição e formação de órgãos gestores eficazes para a faixa de fronteira, como uma tentativa de integrar países vizinhos e de propiciar o desenvolvimento regional das áreas fronteiriças, pelos quais não apenas o governo federal e estadual devem ser os responsáveis no tocante à melhoria de vida de uma comunidade fronteiriça, mas também os sujeitos locais, entidades religiosas, organizações não governamentais e até

mesmo entidades de classe devem se fazer presentes com ações que beneficiem a população da fronteira e apassivem seus conflitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões apresentadas nesse trabalho acerca da fronteira internacional transmite um entendimento que essas áreas são vistas mais como zona de contato e integração do que como zonas de separação ou de barreiras impostas pelos limites internacionais, tendo em vista que essas zonas de contatos e atritos envolvem relações de poder, conflitos e formas de integração.

As cidades gêmeas - Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) - se desenvolveram ao redor do limite internacional, determinando a organização territorial dos municípios. Entretanto, as articulações que ali existem se sobrepõem a esse limite, onde as trocas comerciais e as relações socioculturais se manifestam.

Assim, a fronteira enquanto produto de processos e interações sociais, econômicas, culturais e políticas acaba se tornando um território de estabelecimento de políticas públicas de integração e cooperação.

As políticas públicas representam uma forma de ordenamento e controle do território, uma vez que se faz necessária a existência de planejamentos para o desenvolvimento dos lugares e da convivência em sociedade.

Ressalta-se que, especificamente no caso brasileiro, os recursos destinados à fronteira deviam perpassar o “limite” da linha, para que conseguissem eficácia através de um entendimento de integração a toda malha viária das cidades gêmeas, sendo um instrumento de ampliação e não de interrupção que promove assimetrias. Levando em consideração assim, que para se promover qualquer ação em um território que envolva dois municípios com particularidades específicas, se torna relevante contemplar as características de cada uma, assim como os conflitos e as potencialidades da região.

Assim sendo, o Estado é o responsável pelas políticas de ordenamento territorial e social comandado pelas relações capitalistas de produção. O Estado detém o poder de legislar sobre o ordenamento e a regulação do uso social do território, tornando-se então, o maior criador e controlador de normativas.

A relação entre o Estado, classes sociais e sociedade civil proporciona o surgimento de agentes definidores das políticas públicas, gerando organização territorial de acordo com interesses de grupos dominantes, ao levar em consideração variáveis como, a produção econômica, a cultural, e a social de acordo com as ações institucionais pré-estabelecidas.

A questão ambiental tem sido apontada como uma temática relevante para a sociedade moderna, e sua presença nas agendas nacionais e internacionais passou a ser obrigatória. Portanto, o fomento de Políticas Públicas Ambientais mais rigorosas devem ser estabelecidas como uma das prioridades pelos gestores, para minimização de impactos e recuperação de passivos ambientais. Para reforçar e ampliar essa tendência, a importância desse trabalho consistiu em promover uma discussão sobre a efetividade de propostas sobre políticas públicas integradas para a área ambiental na área de fronteira Brasil – Paraguai, levando em consideração o recorte para a pesquisa das cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.

Ao analisar o histórico da área fronteira estudada percebeu-se que apesar de toda a convivência, fluidez e conexão existentes entre as cidades gêmeas, elas permaneceram por mais de cem anos sem desenvolver projetos conjuntos. No entanto, atualmente importantes ações estabelecidas entre os dois países nessas áreas vem sendo desenvolvidas.

Durante a pesquisa foram identificados o desenvolvimento de três grandes projetos com envolvimento da temática ambiental na fronteira Ponta Porã – Pedro Juan Caballero, dentre eles dois direcionados à área urbana - A Gestão Municipal e Comunitária no Serviço de Coleta e Disposição de Resíduos Sólidos e a Revitalização da Linha de Fronteira, e outro para área rural, chamado de GIAPA – Gestão Integrada da Bacia do Rio Apa.

Percebe-se que esses projetos apresentam a importante atribuição de estreitar as relações entre os dirigentes locais. No entanto, algumas contradições são observadas no cerne dessas propostas, como o envolvimento de uma ideologia de “sustentabilidade” e a verdadeira intenção em gerenciar os resíduos e de revitalizar a Linha Internacional, que reside em favorecer a melhoria de aparência da fronteira, no que diz respeito à atração de turistas estimulando à área de *comércio*.

Nesse panorama percebe-se a existência de uma contradição interna na ação do Estado, uma vez que ele desenvolve uma ação com interesses ocultos promovendo e favorecendo o desenvolvimento do Estado capitalista. É nesse momento que a proposição sobre ideologia de Mézáros (1996) ganha sentido, já que esta tem como finalidade fazer aparentar os interesses da classe dominante com o interesse coletivo, construindo uma hegemonia daquela classe, camuflando os reais problemas da crise capitalista.

Portanto, nesse caso há que se admitir que o Estado representa a supremacia de determinada classe, a dominante, sobre as demais, as dominadas. Ou seja, o Estado é influenciado por um grupo local de relações e contradições socioeconômicas, que de uma forma ou de outra condicionam as relações sociais a partir do estabelecimento extensivo e recorrente da normatização.

Percebe-se também, que as iniciativas de cooperação entre as cidades tem promovido uma reflexão mais profunda sobre a temática ambiental, levantando a necessidade de o Estado, como responsável pelo planejamento do território nacional, conceber nas políticas nacionais as estruturas espaciais fronteiriças levando em conta a problemática ambiental, elaborando a partir daí políticas públicas ambientais específicas direcionadas à essas áreas, já que as dinâmicas territoriais da fronteira são diferentes das verificadas nas demais regiões dos países, merecendo um tratamento diferenciado, com outros códigos de leis, por exemplo, de forma que essa variação possa minimizar os conflitos e encaminhar soluções integradas para essa realidade.

Assim, para isso acontecer percebe-se a necessidade de o Estado diminuir sua restrita percepção de soberania e segurança nacional dessas áreas através de um reposicionamento das políticas diplomáticas dando espaço para uma zona ampliada e integracionista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AB´SABER, Aziz. Bases conceituais e papel do conhecimento na previsão de impactos. In: PLANTENBERG; C. AB´SABER, A. **Previsão de Impactos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

ACSELRAD, H. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP e A, 2001, p. 27-55.

ALBUQUERQUE, J. L. C. **A dinâmica das fronteiras: os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai**. São Paulo: Annablume, 2010, p. 236-330.

ALVES, G. **Trabalho e subjetividade: o “espírito do toyotismo” na era do capitalismo manipulatório**. São Paulo: Editora Boitempo, 2011.

ANA/GEF/PNUMA/OEA. “Avaliação dos Recursos Hídricos da Bacia Transfronteiriça do Rio Apa”. In: **Implementação de Práticas de Gerenciamento Integrado de Bacia Hidrográfica para o Pantanal e Bacia do Alto Paraguai**. Relatório Final. Campo Grande – MS, 2004, p. 74.

ARROYO, Monica. A internalização do externo no ambiente dos negócios novos elementos na dinâmica territorial. In: CASTELLO, I.R. et al., orgs. **Fronteiras na América Latina: espaços em transformação**. Porto Alegre; UFRGS/ FEE, 1997.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 8419 (origem NBR 8413/83). **Apresentação de projetos de aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos**. Rio de Janeiro, 1992.

BALL, Stephen. Cidadania global, consumo e política educacional. In: SILVA, Luiz Heron (org). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BECKER, B. K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BECK, U. A reinvencão da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: UNESP, 1997.

_____. **O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização**. São Paulo: Paz e terra, 1999.

BOBBIO, N. *et al.* **Dicionário de Política**. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 1995.

BOITO, JR. Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 1999.

BONETI, Lindomar Wessler. **O silêncio das águas: políticas públicas, meio ambiente e exclusão social**. Ijuí: Unijuí, 2003.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: ed. Unijuí, 2006.

BOURGUIGNON, J. A. “**Concepção de Rede Intersetorial, 2001**” [artigo científico]. Disponível em: < <http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>>. Acesso em: 24 jul 2013.

BRASIL. **Comissão de políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional**. Agenda 21 Brasileira - Ações Prioritárias. Brasília: MMA/PNUD, 2001.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12/08/13.

_____. **Fundação Nacional de Saúde. Manual de saneamento**. 3. ed. rev. Brasília: FUNASA, 2006. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/internet/arquivos/biblioteca/eng/eng_saneam.pdf> Acesso em: 23 Fev de 2014.

_____. Lei Complementar n.º 31/2006. **Institui o Plano Diretor do Município de Ponta Porã e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.pontapora.ms.gov.br/leis/19.pdf>>. Acesso em: 20 Set. 2013.

_____. Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Diário Oficial da União, Brasília, 2 de agosto de 2010.

_____. Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986. **Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental**. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1986.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: Bases de uma Política Integrada de Desenvolvimento Regional para a Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

BROCH, Synara Olendizk. MEDEIROS, Yara, SOUZA, Paulo Robson. **Pé na Água: uma abordagem transfronteiriça da Bacia da Apa**. Campo Grande, MS: Editora UFMS, 2008.

BRUGGER, P. **Educação ou adestramento ambiental?** Letras contemporâneas, 1994.

BRUM, A. **Economia da soja: história e futuro**. Uma visão desde o Rio Grande do Sul, 2005.

BRUNET, R. (org.) **Les Mots de la Géographie – dictionnaire critique**, Montpellier-Paris, RECLUS, 1992, p. 520.

BRUSEK, F. J. O Problema do Desenvolvimento Sustentável. 29-40 In: **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável**. INPSO/FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério de Educação, Governo Federal, Recife, Brasil. 1994.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. Campinas: Papyrus, 1986.

CASTELLO, Iára R. (Org.). Áreas de fronteira: territórios de integração, espaços culturalmente identificados?. In: **Práticas de integração nas fronteiras: temas para o Mercosul**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, Instituto Goethe/ICBA, 1995, p.15-26.

CASTELLS, M. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **A galáxia da Internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CARVALHO, I.C.M. "**Territorialidades em luta: uma análise dos discursos ecológicos**". Série Registros, nº 9, p. 1-56, São Paulo: Instituto Florestal, Secretaria do Meio Ambiente, 1991.

CHAVEZ, Fátima Elizabeth Almada. **A Questão Ambiental na esfera pública e a democracia no Paraguai**. 2004. Dissertação Mestrado em Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre

CHESSAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35-67.

CHIAPPINI, L. Cultura fronteiriça do MERCOSUL: poderes dos poderes. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (org). **Territórios sem limites**. Estudos sobre fronteiras. Campo Grande, MS: UFMS, 2005, p.437-474.

CICCO, Claudio de; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 3. ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2011. p. 35-4.

CICCOLELLA, Pablo J. O capitalismo histórico; entre o protecionismo e a integração em blocos econômicos. In: LAVINAS, Lena, CARLEIAL, Liana M da Frota, NABUCO, Regina, orgs. **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 1994, p.43-54.

CICCOLELLA, P. J.. Redefinición de fronteras, territorios y mercados en el marco del capitalismo de bloques. In: CASTELLO, I.R. et al. (Org.) **Fronteiras na América Latina**. Espaços em transformação. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/FEE, 1997.

COELHO, Karla Nunes de Barros. **Influências Urbanas nas Cidades de Fronteira: o caso de Uruguiana (BR) e Paso de los Libres (AR)**. Dissertação de Mestrado, PROPUR/ UFRGS, 2008

COMERLATTO, Dunia *et al.* **Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais**. Revista *Katálysis*, Florianópolis, v. 10, jul./dez. 2007, p. 265-261.

CORTESÃO, Jaime. **Raposo Tavares e a formação territorial do Brasil**. Lisboa: Portugal, 1966.

COSTA, C. A. **A Construção da Concepção de Natureza na Fronteira de Ponta Porã/BR - Pedro Juan Caballero/PY e a Produção do Urbano**. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2012. Disponível em: <<http://www.ufgd.edu.br/fch/mestrado-geografia/dissertacoes/cecilia-costa>>. Acesso: 20 dez. 2013.

DALLAGO, Cleonilda S. T. Estado e Políticas Sociais no Brasil: formas históricas de enfrentamento a pobreza. In: III Jornada Internacional de Políticas Públicas. **Anais da III Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís, dezembro 2007. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/da432eb1d3cfdb310903Cleonilda.pdf>>. Acesso: 12 Jun. 2013.

DÉAK, Csaba. **"Hegemonia"**. In: *Verbetes de economia política e urbanismo*. São Paulo, 200?. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/index.html>. Acesso em 24 Mar. 2014.

DEMATTEIS, Giuseppe. Sistema local territorial (Slot): um instrumento para representar, ler e transformar o território. Trad. M. Saquet. In: ALVES, A.; CANDIOTTO, L. e CARRIJO, B. (Org.). **Desenvolvimento territorial e Agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 33-46.

DOEHRING, K. **Teoria do Estado**. Tradução de Gustavo Castro Alves Araujo. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. In: **São Paulo em Perspectiva** – Revista da Fundação SEADE, Vol. 11, n. 4, 1997.

ESPÍNDOLA, Michely Aline Jorge; ARRUDA, Dayana de Oliveira. Desenvolvimento sustentável no modo de produção capitalista. In: **Revista Visões**, 4ª Edição, Nº 4, Volume 1 – Jan/Jun 2008.

FALEIROS, V. P. Confrontos teóricos do movimento de reconceituaçãodo Serviço Social na América Latina. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez Ano VII, nº 24 – p. 49-69, Agosto/1987.

_____. **O que é política social**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FARRET, Ricardo. Especificidades das áreas urbanas de fronteiras. In.: CASTELLO, Iara Regina (org.) *et al.* **Fronteiras na América Latina: espaços em transformação**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/ Fundação de Economia e Estatística, 1997.

FERNANDES, Bernardo. M. Sobre a Tipologia de Territórios. In.: SAQUET, Marco A.; SPOSITO, Eliseu S. (Org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p.209.

FERNANDES, Roberto Mauro da Silva. **A Rota Rodoviária Bioceânica como instrumento de interação entre discursos e práticas em uma Zona de Fronteira: uma rodovia e vários caminhos**. Dissertação de Mestrado em Geografia. Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados, 2012.

FERNANDEZ-VÍTORA, V. C. **Los instrumentos de la gestion ambiental en la empresa**. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 1997, p.541.

FERREIRA, L. da C.; SIVIERO, S. de O. **Ambiente e Cidades: em direção a uma nova agenda**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 10, n. 3, jul/set, 1996, p. 60-70.

FIGUEIREDO, A. M. As políticas e o planejamento do desenvolvimento regional. In COSTA, J. S. (org.). **Compêndio de economia regional**. 2ª edição. Coimbra: APDR, Cap. 12, 2005.

FODEPAL. **“Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas. Unidade 1: Ases Conceptuales y Evolución de la Gestión Integrada de Cuencas”**. Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina - FAO/RLC - Food and Agriculture Organization of the United Nations - Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2005.

FOUCHER, M. **Fronts et Frontières – un tour du monde géopolitique**. Paris, Fayard, 1991, p.38.

FRANCO, Messias Roberto. Principais problemas ambientais municipais e perspectivas de solução. In: PHILLIPPI JR. Arlindo *et al.* (editores). **Municípios e meio ambiente: perspectiva para a municipalização da gestão ambiental no Brasil**. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999. p 19-31.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Trad. de Luciana Carli. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FRIGOTTO, G. Os delírios da razão: Crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In.: GENTILI, P. (Org.) **Pedagogia da Exclusão: Crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1995.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GHETTI, I. B. L. **A Questão Urbana no Universo Fronteiriço: sobre a fronteira internacional de Ponta Porã / MS**. Dissertação de Mestrado. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2008.

GIDDENS, A. **Admirável Mundo Novo: o novo contexto da política**. Caderno CRH, Salvador, UFB/CRH, n. 21, p. 9-28, jul./dez. 1994.

GIDDENS, A. **Para além da esquerda e da direita**. São Paulo: UNESP, 1996.

GIDDENS, A. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: UNESP, 1997.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOTTMANN, J. **The significance of territory**, Charlottesville, University Press of Virginia, 1973.

GOIRIS, Fabio Aníbal Jará. **Paraguay: ciclos adversos y cultura política**. Assunción: Servilibro, 2004.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 6 volumes, 2000.

GUIMARÃES, Mauro. Sustentabilidade e educação ambiental. In: CUNHA, Sandra Baptista da; GUERRA, Antônio José Teixeira (Org.). **A questão ambiental. Diferentes abordagens**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

HAESBAERT, R. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, M. *et al.* **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: DP&A, 2. Ed., 2006.

_____. Multi/transterritorialidade e “contornamento”: do trânsito por múltiplos territórios ao contorno dos limites fronteiriços. In: FRAGA, Nilson Cesar. (Org.). **Territórios e fronteiras: (re)arranjos e perspectivas**. Florianópolis: Insular, 2011, p. 11.

HAESBAERT, R. & PORTO-GONÇALVES, C. W. **A nova des-ordem mundial**. São Paulo: Ed. UNESP, 2006.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna - uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural**. trad. de Adail Sobral e Maria Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

_____. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HEIDERMAN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDERMAN, Francisco G. e SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento – bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2009, p. 23-39.

HERCULANO, S.C. "Do desenvolvimento (in)suportável à sociedade feliz". In: **Ecologia, ciência e política**. GOLDENBERG, M. (org.). Rio de Janeiro: Revan, 1992, p. 9 - 48.

HOBSBAWN, E. **Era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.

HÖFLING, E. M. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Revista Cadernos CEDES. Campinas: UNICAMP, n. 55, 2001, p. 30-41. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 10 de Jun de 2013.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2006.

IPEA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010.

JESSOP, Bob. Estratégias de acumulação, formas estatais e projetos hegemônicos. In: **Revista Ideias**. Ano 14, (1/2). 2007.

JESUS, L. C. **Erva-mate: o outro lado. A presença dos produtores independentes no antigo Sul de Mato Grosso 1870-1970**. 2004. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2004.

JOLLIVET, Marcel. **Agricultura e meio ambiente: reflexões sociológicas, Estudos Econômicos**. São Paulo: IPE/USP, vol. 24, n. especial, 1994, p.183-198.

JOHNSON, Guillermo Alfredo. **As recentes transformações do controle social estatal**. Revista Espaço de Diálogo e Desconexão, Araraquara, v. 3, n. 1, jul/dez. 2010.

LAGO, A. A. C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e a três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasil. Thesaurus Editora. 2007.

LAMBERTI, E. **Dinâmica comercial no território de fronteira: reexportação e territorialidade na conurbação Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Aquidauana, 2006.

LE BOURLEGAT, C. A. **Mato Grosso do Sul e Campo Grande: articulações espaço-temporais**. Presidente Prudente, 2000.

LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental. A reapropriação social da natureza**. Tradução de Luis Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 290.

LIMA, G.F.C. "O debate da sustentabilidade na sociedade insustentável". In: **Revista Política & Trabalho**, nº 13, PPGS/UFPB, João Pessoa, setembro, 1997, p.201-222.

_____. **Naturalizando o Capital, Capitalizando a Natureza: o conceito de capital natural no desenvolvimento sustentável**. Texto para discussão. IE/UNICAMP, Campinas. Nº 74, 1999.

LUCCHESI, P. **Introdução: Políticas Públicas em Saúde**. Biblioteca Virtual em Saúde, 2004. Disponível em: <<http://itd.bvs.br>>. Acesso em: 23 jul. 2013.

MACHADO, L.O. *et al.* Desenvolvimento da faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. In: Tito Carlos Machado de Oliveira org. **Território sem limites. Estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: UFMS, 2005.

_____. Cidades na fronteira internacional: conceitos e tipologia. In: NÚÑES, Ângel; PADOIN, Maria Medianeira; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (Org). **Dilemas e Diálogos Platinos: fronteiras**. Dourados: Ed. UFGD, 2010, p. 59-72. Disponível em: <http://www.ufgd.edu.br/editora/catalogo/dilemas-e-dialogos-platinos-fronteirasangel-nunes-maria-medianeira-padoin-tito-carlos-machado-de-oliveira-2013-orgs>>. Acesso em: 03 jul. 2013.

_____. Limites, fronteiras, redes, In: STROHAECKER, T. *et al.* **Fronteiras e Espaço global**. III Colóquio Internacional de Estudos Fronteiriços, Santana do Livramento/Rivera, AGB, 1998, p.41-49.

_____. In: T. M. Strohaecker, A. Damiani, N. O. Schaffer, N. Bauth, V. S.Dutra (org.). **Fronteiras e Espaço Global**, AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998, p.41-49.

MACHADO, L. O.; STEIMAN, R. **Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórica - geográfica**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002

MAGALHÃES, José Antônio Fernandes. **Ciência Política**. Brasília: Editora Vestcon, 2001.

MAGLIO, Ivan. Cidades sustentáveis: prevenção, controle e mitigação de impactos ambientais em áreas urbanas. In: PHILLIPPI JR. Arlindo *et al.* (editores). **Municípios e meio ambiente: perspectiva para a municipalização da gestão ambiental no Brasil**. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999. p 80-85.

MARTIN, André Roberto. **Fronteiras e nações**. São Paulo: Contexto, 1992.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano**. São Paulo: Hucitec, 1997.

MARTINS, P. C. S. **A formação do território turístico de Pedro Juan Caballero (Paraguai)**. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia) – UFMS, Aquidauana, 2007. Disponível em: <http://www.ucs.br/ucs/tplVSemintur%20eventos/seminarios_semintur/semin_tur_5/trabalhos/arquivos/gt14-07.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2014

MASSULLI, Blanca. *et.al.* **Recursos naturales del Paraguay utilizados em el proceso de desarrollo: um enfoque desde el punto de vista de La diversidad biológica**. Dissertação de mestrado em Ciencias Ambientales y Políticas Públicas, Universidad Nacional de Assunción, Assunção, 1997.

McCHESNEY, Robert W. Introdução. In: CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas? Neoliberalismo e ordem global**. Tradução de Pedro Jorgensen Júnior. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999, p. 7-17.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2a ed. rev., atual. e ampl., 2003.

MENEZES, Anderson de. **Teoria Geral do Estado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MÉLO, José Luiz Bica de Reflexões conceituais sobre fronteira. In: CASTELLO, Iara Regina *et al.*, orgs. **Fronteiras na América Latina: espaços em transformação**. Porto Alegre: Ed. Universidade/ FEE, 1997, p. 68-74.

MENEGAT, R.; ALMEIDA, G. *et al.*. 2004. **Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades: estratégias a partir de Porto Alegre**. Porto Alegre: Editora UFRGS. P. 420.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

_____. **O poder da Ideologia**. São Paulo: Ensaio, 1996.

MONDARDO, M. **Da Estratégia de Contenção Territorial à Produção de Multi/Transterritorialidades de Trânsito na Fronteira entre Brasil e Paraguai**. [artigo científico] 2013. Disponível em: <<http://www.xxiensul.com.br/?pag=pg/baixar&arquivo=download/...pdf>>. Acesso em: 10/08/2013.

MONTE BLANCO, S. A. M.; LINK, D. **Uma análise comparativa das legislações fitossanitárias dos países do Mercosul**. Porto Alegre, CREA/RS, 2001.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Geografia: pequena história crítica**. 20ª Ed. São Paulo: Annablume, 2005.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?**. São Paulo: SENAC, 2001.

MUELLER, Charles C. **Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente**. Brasília: Finatec, 2007, p. 11-12.

OFFE, Claus. LENHARDT, Jero. Teoria do Estado e Política Social. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Heloísa M. J. de. **Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Naia; BARCELLOS, Tanya M. Fronteiras no mundo globalizado: o fim dos limites? In: **Indicadores Econômicos FEE**, v. 27, n. 2, Set. 1999, p. 153-162.

OLIVEIRA, Naia; KÖCH, Mirian R.; BARCELLOS, Tanya M. de. A. Fronteira Oeste do RS na perspectiva da integração latino-americana. In: CASTILHOS, Clarisse et al. **Impactos sociais e territoriais da reestruturação econômica no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre:FEE/FINEP, 1999.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (coord.). **Perspectivas para o meio ambiente urbano: GEO Ponta Porã**. Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2010.

OLIVEIRA, T. C. M. (org.). **Território sem Limites**. Campo Grande: UFMS, 2005

PALAVIZINI, Roseane. **Planejamento e gestão do ambiente: percepção complexa e atuação transdisciplinar**. 2005.

PARAGUAY, Atlas Censal del Paraguay. **Dirección General de Estadística, Encuestas e Censos**, 2002. Disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Atlas%20Censal%20del%20Paraguay/1%20Presentacion%20Atlas.pdf>> Acesso em: 13 Fev. de 2014.

PARAGUAY. ENAPRENA/SSERNMA/MAG. **Estrategia Nacional para La Protección y el Manejo de los Recursos Naturales del Paraguay**. Assunción, 1996.

PARAGUAY. Ley n. 2532, de 14 de Fevereiro de 2005. **Establece la Zona de Seguridad Fronteriza de la República del Paraguay**. Assunção, 2005.

PARAGUAY. Ley n. 3.956 de 24 de Diciembre del 2009. **Gestión integral de los residuos sólidos en la República del Paraguay**.Disponível em: <http://www.leyes.com.py/todas_disposiciones/2009/leyes/ley_3956_09.php>. Acesso em: 15 Jan 2014.

PEBAYLE, Raymond. Les Brésilguayens, migrants brésiliensau Paraguay. **Revue Europeennedes Migrations Internationales**. Poitiers, vol. 10, n. 2, 1994.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **Políticas sociais: Temas e Questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PHILIPPI JR, A. *(et al)*. **Gestão Ambiental Municipal: subsídios para a estruturação de sistema municipal de meio ambiente**. Salvador: Centro de Recursos Ambientais. 2004, p.128.

PNUD/DGEEC. **Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano en Paraguay**. Assunção, 2003.

PORTO-GONÇALVES, Carlos W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

POULANTZAS, Nico. **O estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

POULANTZAS. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político y clases sociales en el Estado capitalista**. 2ª edição. México: Siglo XXI, 1970.

QUEIROZ, Paulo Roberto Cimo. **Vias de comunicação e articulações econômicas do antigo Sul de Mato Grosso (Séculos XIX e XX): notas para discussão**. Dourados, 2004. 37f. Digitado.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Tradução: Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

RAMIREZ, J. Amambay: Evolución económica y potencialidades agropecuárias y turísticas. In: MASI, F.; BORDA, D. **Economías Regionales y Desarrollo Territorial**. Asunción: CADEP, 2002.

RATZEL, F. **La géographie politique: les concepts fondamentaux**. Paris: Fayard, 1987.

RÊGO, P. A. **A Conservação da biodiversidade, a proteção do conhecimento tradicional associado e a formação de um regime Internacional de repartição de benefícios no âmbito da Convenção da diversidade biológica (CDB)**.2008. Dissertação de Mestrado, UFSC, Florianópolis, 2008.

RODRIGUES, Arlete Moysés. O espaço urbano e as estratégias de planejamento e produção da cidade. In: PEREIRA, E. M. (Org.) **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos, 2008.

_____. Problemática Ambiental. Agenda Política, Espaço, Território, Classes Sociais. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 83, 2005, p. 91-110.

_____. **Desenvolvimento sustentável, teorias, debates, aplicabilidades.** Campinas, SP, IFCH/UNICAMP, nº 23, Campinas, maio 1996.

RODRIGUES, Marta M. Assunción. **Políticas públicas.** São Paulo: Publifolha, 2010.

ROIG, Catalina Moreira Quevedo de. **Estampas Pedro Juan Caballero.** Assunción: Imprenta Alborada S. R. L, 1984.

RUA, M. G. **Políticas Públicas.** Departamento de Ciências da Administração / UFSC, Florianópolis, 2009, p.130.

SACHS, I. **Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil.** SEBRAE/UNPD, Brasília, DF. 2002.

SACK, R. D. **Human territoriality: its theory and history.** Cambridge: Cambridge University, 1986.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território.** São Paulo, Expressão Popular, 2007.

SANTOS, M. E. P. Algumas considerações acerca do conceito de sustentabilidade: suas dimensões política, teórica e ontológica. In: RODRIGUES, A. M. (org.). **Desenvolvimento sustentável, teorias, debates e aplicabilidades.** Campinas, SP: IFCH/UNICAMP, nº23, maio 1996, p. 13-48.

SANTOS, S. M. M.; PIRES, M. C. S. **O município e a gestão urbana: novas exigências.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 10, n. 3, jul/set, 1996, p. 88-95.

SCHÄFER, Neiva Otero. **Urbanização na Fronteira. Expansão de Santana do Livramento,** RS. Porto Alegre: Ed. Universidade/ UFRGS, 1993.

SCHALCH, V.; MORAES, A. J. **Biogás – a energia vinda do lixo e sua relação com a produção e características do chorume** – Revista de limpeza Pública, São Paulo, jul – ago, 1988, p. 21-30.

SCHEEFFER, F. **Bolsa Família: uma análise das diretrizes do programa de transferência de renda do governo brasileiro.** 2007. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas). Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI – SC, 2007. Disponível em:
<<http://siaibib01.univali.br/pdf/Fernando%20Scheeffeer.pdf>>. Acesso em: 12 Dez de 2013.

SCHMITTER, P. C.. Reflexões sobre o conceito de política. Em: **Política e ciência política,** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1979.

SILVA, Ana Regina Ferreira. **Perspectivas das políticas territoriais na faixa de fronteira internacional da Amazônia Oriental brasileira: estados do Pará e do Amapá**. Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, Vol. I e II, 1996.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, T. S.; BARROS, A. P. Meio ambiente e políticas públicas. In: **Rede de Defesa Ambiental do Cabo de Santo Agostinho**. Carteira de projetos: planos de ação comunitários de meio ambiente/Projeto Nucodema. Cabo de Santo Agostinho, PE: Rede de Defesa Ambiental do Cabo de Santo Agostinho, 2007, p. 16.

SPOSITO, E. S. Sobre o território: Um exercício metodológico para a leitura da formação territorial do Sudoeste do Paraná. In: RIBAS, A.R; SPOSITO, E.S; SAQUET, M. A. **Territórios e desenvolvimentos: Diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: UNIOESTE. 2004. p.15-36.

STAHEL, A. W. "Capitalismo e entropia: os aspectos ideológicos de uma contradição e uma busca alternativa sustentáveis". In: CAVALCANTI, C. (org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, 1995, p. 104-127.

STEIMAN, R. **A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)**. 2002. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

STEIMAN, R. **Brasil e América do Sul: questões institucionais de fronteira**. UFRJ, 2002. Disponível em <www.igeo.ufrj.br/gruporetis/> Acesso em: 23 jul. 2013.

STEIN, R. H. A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento. In: **Ser Social**, nº 6, Brasília, 2000.

SUERTEGARAY, Dirce Maria Antunes. Integração, desenvolvimento e meio ambiente. In: LEHNEN, Arno Carlos *et al.*, orgs. **Fronteiras no Mercosul**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS; Prefeitura Municipal de Uruguaiana, 1994, p.136-140.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. AATR – BA, 2002.

TRINDADE JR. S. C. da. Pensando a noção de fronteira: um olhar a partir da ciência geográfica. In: NASCIMENTO, D. M. (Org.). **Amazônia e defesa: dos fortes às novas conflitualidades**. Belém: NAEA/UFPA, 2010.

TORRECILHA, Maria Lúcia. **A fronteira, as cidades e a linha**. Campo Grande: UNIDERP, 2004.

USSIER, L. F.; ARAUJO, M. R. R.; GONÇALVES, R. F. de P.; CAMPANATTI, V. **Gestão do meio ambiente: longo caminho até a incorporação dos princípios de melhoria contínua de desempenho ambiental no processo de licenciamento.** Monografia Faculdade de Engenharia Mecânica da UNICAMP. Campinas: UNICAMP, 2005.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

VIEIRA, E. **Estado e miséria social no Brasil de Getúlio a Geisel.** 4. ed.. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil.** Cascavel: Edunioeste, 2001.

VIOLA, E.; LEIS, H. R. Governabilidade e mudança climática: desafios e impasses globais e brasileiros. In: **Ideias**, Campinas, UNICAMP/IFCH, v. 8, n. 2, 2001, p. 71-144.

WCED. **Our common Future.** Oxford: Oxford University Press, 1987.