

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Formas de representação e representatividade binacionais e accountability na fronteira da paz.

Mário Rezende Huezo, Paulo Cassanego Junior, Caren Rossi y Sandro Carlos Gonçalves.

Cita:

Mário Rezende Huezo, Paulo Cassanego Junior, Caren Rossi y Sandro Carlos Gonçalves (2009). *Formas de representação e representatividade binacionais e accountability na fronteira da paz. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1019>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Formas de representação e representatividade binacionais e accountability na fronteira da paz

Mário Rezende Huevo
Universidade Federal do Pampa
rezendehuevo@yahoo.com.br

Paulo Cassanego Junior
Universidade Federal do Pampa
paulojr@unipampa.edu.br

Caren Rossi
Universidade Federal do Pampa
carencordeiro@unipampa.edu.br

Sandro Carlos Gonçalves
Universidade Federal do Pampa
sandrocarlos6@gmail.com

1 - INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, com o fim do regime militar e conseguinte retorno à democracia, o Brasil, tem sido apontado como um exemplo de democracia delegativa, com a outorga por parte dos cidadãos de plenos poderes aos governantes. A diferença entre esta e a democracia de viés representativo é justamente que a última está atrelada a um contrato entre governantes e população, sendo uma prerrogativa dos últimos conhecer e fazer valer seus direitos, assim como cobrar o

cumprimento de promessas feitas, realizando vigilância sobre os investimentos públicos e gastos do governo, exigindo um *accountability*¹ por parte de seus governantes.

Está temática ganha novos ares se levarmos em conta a atual geografia política em que estamos inseridos. Novos acordos de cooperação entre os estados são assinados. Segundo o Ministério de Relações Internacionais o país possui diversos acordos em vigência e uma série de outros em tramitação com 155 países e órgãos internacionais. Envolvendo temáticas de suma importância para o desenvolvimento das comunidades por eles afetadas, como cultura, saúde, comércio, entre outros. Colaborando ainda mais para a complexidade desta temática, temos o caso das cidades de fronteira, que devem ter órgãos de representação pensados a fim de atender algumas demandas específicas, mas que necessitam de resposta aos anseios destas comunidades. Neste sentido, inúmeros são os veículos desenvolvidos para atender essas necessidades, alguns com representação de mais de uma nação².

Assim, tentando colaborar com a temática da prestação de contas e transparência no setor público, que este artigo busca analisar a *accountability* nos órgãos binacionais existentes entre as cidades de Santana do Livramento, Brasil e Rivera, no Uruguai, cidades que apresentam malha urbana ininterrupta, formando uma conurbação³ binacional.

2 - REPRESENTAÇÃO E ACCOUNTABILITY

O direito que cada cidadão tem de saber sobre as ações dos governantes, bem como gastos e investimentos caracteriza a descrição do termo *accountability*. Segundo Ana Campos (1990), um dos primeiros autores a tratar sobre o tema foi Frederick Mosher, que apresenta *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo: como um conceito oposto a – mas não necessariamente incompatível com – responsabilidade subjetiva.

Há ainda um vertente de pesquisas, tratando de explicar a forma como se dá a relação entre representação e Accountability. Como em Pó & Abruccio (2006), Meirelles & Oliva (2006) e Prado (2006), considerando o desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras, trazendo como contribuições o fato de que, apesar de não existir um padrão na forma como são disponibilizadas as informações na *web* pelo governo federal (BRASIL, 2002), podemos considerar de boa qualidade o nível de serviços prestados por esses veículos.

¹ Termo que compreende uma transparência com relação ao dinheiro público investido e gastos do governo.

² Em Medeiros (2008), vemos uma profícua discussão com relação ao fenômeno da governança no Mercosul, onde complexas e imbricadas relações ocorrem entre os níveis regional, nacional e, sobretudo, subnacional, manifestando-se em vinculações institucionais entre estes agentes.

³ Conurbação (do lat. *urbis*, cidade) é a unificação da malha urbana de duas ou mais cidades, em consequência de seu crescimento geográfico.

Verificamos assim que, pelo menos em território nacional, são escassos os trabalhos considerando algo além dos limites de nossa cartografia institucional, uma exceção é o trabalho de medeiros (2008), realizado no âmbito do mercado comum do sul - MERCOSUL, buscando conhecer a forma como estão se organizando os diversos atores envolvidos, bem como as vinculações possíveis [e necessárias] entre eles. Este dado traz ainda mais importância para pesquisas como a que se está propondo, uma vez que todo conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições tem sido alvo de investigação de poucos pesquisadores.

3 - METODOLOGIA

Para dar início a esta pesquisa foi realizado um questionamento a funcionários da Prefeitura de Santana do Livramento - Brasil, e da Intendência⁴ da cidade de Rivera - Uruguai, este tinha como objetivo conhecer quais os órgãos binacionais instituídos entre as duas localidades, para *a posteriori* estudá-los. Efetuada esta consulta, obtivemos como resposta que, entre as duas cidades, existe apenas um comitê binacional atuante, o "Comitê Binacional de Saúde". Esta instituição que passamos a estudar no decorrer do trabalho.

3.1 Descrição do contexto – A fronteira da paz

No âmbito desta pesquisa, faz-se necessário realizar uma descrição da área estudada, a conurbação binacional chamada “Fronteira da Paz”, formada entre a cidade brasileira de Santana do Livramento e a cidade uruguaia Rivera que, desde a fundação da cidade no país vizinho em 1862, convivem dividindo um espaço comum, fisicamente ininterrupto, como se pode observar nas Figuras 1 e 2. Ilustrando este fato, foi inaugurada na linha divisória uma praça, em 1943, chamada “Parque Internacional”, unindo esforços de brasileiros e uruguaios, tendo como seus principais artífices os membros da Comissão Mista de Limites Brasil – Uruguay. Nas palavras de Gutierrez-Bottaro (2002, s/n):

Las ciudades fronterizas de Rivera y Santana do Livramento tienen, en conjunto, una población de 189.000 habitantes. Una característica muy peculiar de esta frontera es que no existe ningún obstáculo geográfico que separe a las ciudades. Están separadas (o unidas) solamente por una calle y por una plaza denominada 'Parque Internacional'.

⁴ Intendência assemelha ao governo estadual. Resolve questões locais do âmbito departamental no que diz respeito a suas competências.



Figura 1 – Linha divisória entre Brasil e o Uruguai, visão do Parque Internacional, à direita Santana do Livramento - BR, à esquerda Rivera - ROU.



Figura 2 – Vista aérea de Rivera e Livramento mostrando sua urbanização ininterrupta.

Fonte: Adaptado de Sánchez (2002).

4 - ANÁLISE DOS DADOS

4.1 Descrição do comitê e objetivos

Frente à importância do setor de saúde para o desenvolvimento nas regiões de fronteira, faz-se necessária a organização e racionalização dos recursos disponíveis, para a atenção e incremento conjunto de ações em saúde na fronteira. Com essa finalidade foi criado o Comitê Binacional de Saúde na Zona da Fronteira Santana do Livramento – Brasil e Rivera – Uruguai (Regulamento Comitê Binacional de Integração em Saúde, 2005).

Assim, o comitê binacional tem como objeto a prestação de serviços de saúde humana, tendo ações conjuntas entre as cidades fronteiriças da República Federativa do Brasil e República Oriental do Uruguai, segundo o artigo III, inciso 4 do Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência (...), havendo os serviços: de caráter preventivo; de diagnóstico; clínicos, inclusive tratamento de caráter continuado; cirúrgicos, inclusive tratamento de caráter continuado; internações clínicas e cirúrgicas; e atenção de urgência e emergência.

Segundo o Regulamento Comitê Binacional de Integração em Saúde, São seus membros natos trinta pessoas, mantendo uma proporcionalidade de 50% por nacionalidade, quinze brasileiros e quinze uruguaios, devendo haver a participação do governo de ambas as cidades, trabalhadores de saúde, prestadores de saúde e seus usuários; distribuídos de forma igualitária entre as cidades brasileira e uruguiaia. Coordena as ações deste comitê um órgão chamado mesa coordenadora/*mesa coordinadora* devendo exercer a monitoração das atividades, sendo constituída por oito membros e os

assentos distribuídos também de forma paritária entre os dois países, sendo quatro brasileiros e quatro uruguaios.

O Comitê Binacional de Saúde das cidades de Santana do Livramento e Rivera conta com cinco subcomissões, que são: i) Subcomisión de drogas; ii) Subcomisión de ITS/VIH/SIDA; iii) Subcomisión de Vigilancia Epidemiológica; iv) Subcomisión de Drogas; v) Subcomisión de APS. (*Proyecto de Cooperación para el Fortalecimiento de APS en la Frontera Rivera – Livramento, 2008*).

4.2 *Proceso de Accountability*

Para facilitar a visualização dos dados obtidos na entrevista realizada com a presidente do conselho binacional de saúde, procurou-se disponibilizar os dados conforme a classificação : Independência de atuação, Seleção dos atores e Transparência.

4.2.1 **Independência de Atuação**

Neste item levamos em consideração a existência de condições para que o comitê realize suas funções sem a necessidade de apoio constante de outros órgãos, como a existência de sede própria, fonte de recursos próprios, entre outros. A importância deste aspecto foi estudado por Gelis Filho (2004) e tangenciado por Meirelles & Oliva (2006). Quando inquirimos a entrevistada sobre há existência de uma sede própria para o comitê, obtivemos como resposta:

Não [há sede], nos reunimos em diferentes lugares, uma vez em Rivera, outra em Livramento. Tratamos de rotar em diferentes lugares. Somos rotativos, pedimos lugares diferentes. Aqui, muitas vezes nos reunimos na sala cultural da ANTEL⁵ ou na Unidade Sanitária de Livramento⁶.

Continuando nesta temática, outro ponto importante na independência de uma organização diz respeito a existência de fonte própria de recursos (MEIRELLES & OLIVA, 2006; GELIS FILHO, 2006), assim como sede própria, possuir um orçamento próprio faz com que o órgão aumente sua independência. No caso estudado foi nos respondido que o comitê não possui

⁵ Administración Nacional de Telecomunicaciones Agência de telecomunicações estatal do uruguai

⁶ Departamento de Água e Esgoto de Santana do Livramento – DAE. Autarquia Municipal.

orçamento próprio. Cada instituição com representação no comitê colabora com o possível. Conforme a entrevistada:

Aqui eu coloco meus computadores, a Unidade Sanitária empresta quando a reunião é feita lá. O único orçamento é fazer a impressão dos convites que se faz aqui ou lá, nós nos revezamos. Um ano a secretaria é feita pelo Uruguai e outro pelo Brasil.

Com relação aos aspectos mencionados acima, pode-se considerar que, apesar do comitê trabalhar de forma voluntária, a ausência de uma sede própria faz com que seja dificultada a atuação de seus membros. A falta de uma estrutura física e de infra-estrutura faz com que as partes não estejam envolvidas somente com a causa e com os objetivos do comitê, mas também em conseguir materiais para manifestar materialmente sua existência, bem como a realização das reuniões, sua rotatividade, entre outros aspectos.

Tentando adentrar a temática controles institucionais (MEIRELLES & OLIVA, 2006) vigentes no comitê, questionamos a entrevistada sobre a possibilidade de demissão de seus agentes, coordenadores e membros, recebemos dela a lacônica resposta de que isto é realizado “quando quiserem”, demonstrando talvez que a própria entrevistada sente algum receio, uma vez que sua participação também não é garantida na continuidade do projeto.

Ainda, a inquirimos a respeito da existência de um contrato de gestão estabelecendo o que deve ser realizado pelo comitê. Esta prática se faz importante para dar a seus membros alguma segurança, pois se existiram indicações e objetivos traçados saber-se-à também o que se espera no momento da realização de alguma avaliação (MEIRELLES & OLIVA, 2006, GELIS FILHO, 2004), e conforme a entrevista “sim, há um contrato, o qual foi disponibilizado para a pesquisa”. O contrato do qual a entrevistada refere-se é o “O regulamento do comitê de integração (...)”, que apresenta objetivos, constituição, entre outras informações à respeito do funcionamento do comitê; porém no capítulo IV, que trata do seu funcionamento, são citadas apenas informações a respeito da mesa coordenadora deste.

4.2.2 Seleção dos atores

Um ponto importante no desenvolvimento de comitês para representação pública diz respeito a forma como são escolhidos seus membros, pois deles depende o bom funcionamento destes órgãos. Sendo necessário que estes sejam representativos das comunidades onde o comitê deve atuar.

Sobre quem são os integrantes do Comitê, a entrevistada preferiu apresentar a lista com os nomes no material de apresentação do Comitê⁷. Então, perguntamos como estes membros foram eleitos, recebemos como retorno que eles foram “nomeados pelas instituições através de assembléia”. Esta resposta vem de encontro com o citado no regulamento do comitê, que apresenta a constituição de instituições que ele *deve* ter, nominando-as⁸.

Após questionamos se a posse de formação *stricto* ou *lato sensu* na área da saúde é uma condição *sine qua non* para integrar o Comitê. Segundo a presidente, “Não necessariamente os representantes da comunidade são relacionados com a saúde, já dentre os representantes do setor da Saúde há técnicos, médicos e não-médicos”. Nesta questão acreditamos que qualquer comitê se beneficia da participação de pessoas distintas, não apenas do setor objetivo do comitê, as diferentes visões sobre o caso apenas beneficiam o debate franco e aberto. Quanto à periodicidade das reuniões, a presidente comentou “a mesa coordenadora integrada por 8 membros se reúne a cada 15 dias e o plenário (comitê binacional de saúde) a cada 45.

4.2.3 Transparência

Indagada se o comitê possuía um site na internet, a entrevistada respondeu que existe um domínio na internet, e este é: “comitebinacionalconjunto. No entanto, nunca o preenchemos, devido a falta de tempo”. Perguntamos também sobre a existência de um e-mail para contatar o Comitê. Obtivemos como retorno: “Sim, se entrarem em contato façam-o através do meu: draida@adinet.com.uy”. Questionada sobre o endereço de e-mail encontrado através da pesquisa nos documentos do Comitê (comitebinacional@yahoo.com.br), Aida comentou: “Este e-mail do comitê não é acessado frequentemente”. Tentando verificar estas informações, enviamos um email ao endereço do Comitê, realizando algumas ponderações a respeito do trabalho desenvolvido por ele, o enviamos dia 13 de Maio de 2009. Até o dia 05 de junho de 2009 não obtivemos resposta.

Com relação aos aspectos mencionados no paragrafo anterior, acreditamos que um processo de *accountability* completo, deve considerar formas de realizar uma eficiente democratização das ações, para se fazer transparência quanto a contas públicas, e a internet tem se mostrado um veículo eficaz e, até certo ponto bastante democrático. Segundo Pinho; Iglesias & Souza (2005), não se pode negar os desdobramentos positivos que a mera disponibilização de serviços e informações representa do

⁷ *Comisión Binacional asesora de salud em la frontera: 25 Diapositivos. 2007.*

⁸ *Nos materiais recebidos encontramos duas formatações diferentes, com sobreposição de alguns nomes (mais de uma pessoa representando uma mesma instituição) e a alteração de alguns nomes, inclusive de instituições, que faziam parte do comitê e não fazem mais. Inquirimos a entrevistada que nos auxiliou no apontamento do documento mais recente.*

ponto de vista de um melhor desempenho governamental com repercussões positivas para a população. Fato que parece ter sido desconsiderado no caso apresentado nesta pesquisa.

Perguntamos ainda, qual a forma de divulgação das reuniões, ações e relatórios para a comunidade em geral, a resposta que obtivemos foi que ele se dá através de “convite pessoal e convite escrito”. Acreditamos que esta forma de divulgação das informações referentes ao comitê não é uma forma democrática, para isto ocorrer deveriam ser divulgadas as datas de reuniões, ações e relatórios de uma forma aberta para a comunidade, para que a mesma se faça presente e ativa quanto às decisões do comitê.

Após indagarmos como a comunidade pode ter acesso aos documentos do comitê, tais como atas e relatório de gastos. Segundo a entrevistada os cidadãos tem acessos à “Atas: sim; gastos: não tem”. No entanto, as atas não são disponibilizadas a toda e qualquer pessoa, pois tem-se a idéia que elas “são de uso interno do comitê.” Segundo o estudado no referencial teórico para haver accountability temos que atender às necessidades de informações dos grupos de interesse, de forma clara e objetiva, relacionando -as ao desempenho das organizações (FREY & FREY, 2003), assim, tanto atas, como relatórios de gastos deveriam ser disponibilizados para a comunidade, pois, como colocam Pó & Abrucio (2006), esses pontos são a essência da accountability e da ampliação dos espaços democráticos no Estado moderno.

Continuando a verificação sobre como estão desenvolvidos os espaços para discussão binacional, indagamos a respeito de participação da comunidade no comitê, conforme a presidente, “a eleição [*dos membros*] é realizada em assembléia”. Sobre este ponto questionamos ainda sobre a tomada de decisões, segundo a presidente, “todas as decisões são tomadas em plenário”. Porém, não se pode negar que toda esta possibilidade de participação só é concedida a pessoas que fazem parte das instituições que constam do regulamento interno do Comitê.

5 – CONCLUSÕES

A partir do material coletado, pode-se dizer que, após anos de reuniões e tentativas de firmar um acordo que pudesse reger a prestação de serviços de saúde entre Brasil e Uruguai, no ano de 2008 foi realizado o “Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para prestação de Serviços de Saúde”, trazendo como informação, ações dos Governos da República Oriental do Uruguai e da República Federativa do Brasil, que, considerando os intensos laços históricos existentes entre as duas nações e; reconhecendo que a fronteira entre o Uruguai e o Brasil constitui um elemento de união e integração de suas

populações; procurando consolidar soluções por meio de instrumentos jurídicos facilitando o acesso dos cidadãos fronteiriços aos serviços de saúde, nos dois lados da fronteira; buscando amparar o intercâmbio que já existe na prestação de serviços de saúde humana na região fronteiriça.

Pode-se notar que, apesar de formado há pouco tempo, o Comitê Binacional de Saúde das cidades de Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai) está muito adiantado nas questões referentes ao andamento e desenvolvimento de suas metas estabelecidas, pois já são realizadas ações conjuntas há alguns anos, como erradicação de epidemias, atendimento diário de pequenas enfermidades, além do manutenção de ações de caráter preventivo e diagnóstico. No entanto ainda há algumas falhas que devem ser corrigidas para o pleno funcionamento correto do comitê, por se tratar de uma organização importante para a população da fronteira.

Referências

- ALBORNOZ, V. *Fronteira Gaúcha*: Santana do Livramento. Memorial do Rio Grande do Sul. Caderno de História, N° 36. 200-.
- BRASIL. Presidência da República. Comitê Executivo do Governo Eletrônico. *2 anos de governo eletrônico*: balanço de realizações e desafios futuros. Brasília, 2002.
- CAGGIANI, I. *Município de Livramento*: História. [s.l.;s.n.], 1952. p. 159.
- CAMPOS, A. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 1990.
- CENEVIVA, R. Avaliação e Accountability no Setor Público: um vínculo possível e desejável. Alcance - Revista Científica do Programa de Mestrado Acadêmico em Administração (UNIVALI), v. 14, p. 7-26, 2007
- CENEVIVA, R. Avaliação e Accountability: A avaliação de políticas públicas e a introdução de mecanismos de Controle Social na gestão da política educacional e do programa de DST/AIDS no estado de São Paulo. In: ENANPAD, 2005, Brasília. ENANPAD 2005, 2005.
- FREY, I. A; FREY, M. R. A responsabilidade social empresarial e a accountability no contexto dos processos econômico-organizacionais *in*: BECKER, D. F; WITTMANN, M. L. (ORGS). Desenvolvimento Regional: Abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.
- GUTIERREZ-BOTTARO, S. E. El fenómeno del bilingüismo en la comunidad fronteriza uruguayo-brasileña de Rivera.. In: CONGRESO BRASILENO DE HISPANISTAS, 2., 2002, San Pablo. Proceedings online... Associação Brasileira de Hispanistas, Available from: <<http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php>
- MEDEIROS, M. De A. Legitimidade, democracia e *accountability* no mercosul. RBCS Vol. 23 n. 67 junho/2008
- MEIRELLES, F; OLIVA, R. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. RAP. Rio de Janeiro 40(4):545-65, Jul. /Ago. 2006.
- MIGUEL, L. F. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 25, p. 25-38, nov. 2005
- PINHO, J. A. G de; IGLESIAS, D. M; SOUZA, A. C. P. de. Governo Eletrônico, Transparência, Accountability e Participação: o que Portais de Governos Estaduais no Brasil Mostram. EnANPAD 2005.

PÓ, M. V; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. RAP Rio de Janeiro 40(4):679-98, Jul . /Ago. 2006.

PRADO, O. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. RAP Rio de Janeiro 40(4):631-46, Jul . /Ago. 2006.

ZAS RECAREY, H. *Cerro del marco: 30 acuarelas de una rivera que fue*. Montevideo: Imprenta Panamericana, 1985.