

## GOVERNANÇA TERRITORIAL EM ÁREAS DE FRONTEIRA

Elisângela Martins da Silva Costa

Farmacêutica-Bioquímica, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Saúde e Desenvolvimento na Região Centro-Oeste da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
elisams10@gmail.com

Edgar Aparecido da Costa

Geógrafo, professor do curso de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Câmpus do Pantanal.  
edgarac10@gmail.com

### Resumo

É possível a governança territorial entre territórios fronteiriços? O presente trabalho propõe-se contribuir na resposta desta interrogação através de reflexões teóricas contextualizadas nos serviços de vigilância epidemiológica em saúde em áreas de fronteira. A partir da revisão da literatura especializada destacaremos, inicialmente, os conceitos de governança territorial e território, considerados elementos essenciais ao desenvolvimento territorial. Em seguida discutiremos como os problemas enfrentados pela vigilância epidemiológica em áreas de fronteiras podem edificar estruturas de governança nesse território.

**Palavras-chave:** Governança Territorial, Território e Fronteira.

### Abstract

Do is possible the territorial governance between border territories? This study proposes to contribute in the answer of this question through theoretical reflections contextualized in epidemiological surveillance services in health in border areas. From the review of the literature we will highlight, initially, the territorial governance and territory concepts, considered essential elements to territorial development. Then we will discuss how the problems faced by epidemiological surveillance in border areas can build governance structures in this territory.

**Key words:** Territorial Governance, Territory and Border

### Introdução

No cenário atual, a descentralização estatal, a privatização de antigos serviços e setores públicos e a flexibilização de normas e contratos reforçaram a necessidade de articulação de agentes e instituições ancorados em suas regiões e localidades para deliberarem sobre novas formas de administrar os fluxos econômicos, políticos e sociais que lhes foram transferidos, para os seus territórios (FUINI, 2012).

Nessa perspectiva ocorre a potencialização de processos decisórios fundamentados na gestão participativa, que atendam as singularidades e particularidades de cada lugar-território, valorizando experiências locais e ativando sinergias já existentes entre as forças locais e supralocais na formação da governança territorial.

Segundo Dallabrida (2006), o termo governança territorial é utilizado para referir-se às iniciativas ou ações que expressam a habilidade de uma sociedade organizada territorialmente, para administrar os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais.

O objetivo deste artigo é discutir a importância da governança territorial nos processos de planejamento e desenvolvimento de municípios localizados em espaços fronteira. Para tanto, as reflexões foram elaboradas a partir de referências bibliográficas, tendo como exemplo os serviços de vigilância epidemiológica em saúde.

### **Governança Territorial**

Governança é um termo utilizado por várias áreas do conhecimento, como a sociologia, a política, a administração, a economia e a geografia. Porém, vale ressaltar, que nem sempre com o mesmo sentido. Podendo assumir diversos significados e até apresentar contradições.

Etimologicamente, a palavra governança vem dos vocábulos gregos *kybenan* (incitar, estimular) e *kybernetes* (guia, piloto) (CARRION; COSTA, 2010). De acordo com Dallabrida e Becker (2003), o conceito origina-se em 1937 com a publicação do artigo intitulado *The Nature of the Firm*, de autoria de Ronald Coase. Na época, o uso do termo não provocou muitas discussões, mas foi retomado posteriormente por Olivier Williamson, abordando o mundo das empresas, como governança corporativa. Foi desenvolvido para tratar do chamado "conflito de agência", gerado entre o poder de propriedade dos acionistas e o poder de decisão dos gestores das empresas. Mais tarde o termo foi importado do campo empresarial para as discussões sobre poder e sobre as organizações.

É salutar mencionar que o termo governança aparece com bastante força somente a partir da década de 1970, quando se exauriu a capacidade do Estado de configurar-se como "motor do desenvolvimento" e discute-se sua reforma e da administração pública como um todo. A expressão passa a ser utilizada também no setor público, incorporando outras dimensões e extrapolando a ideia de governo (CALLOU e GIANNELLA, 2012). Como desdobramentos desta concepção de governança podem ser citadas as abordagens do Banco Mundial, com sugestões feitas aos chamados países

subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Para o Banco, tinham importância os “bons modos de governança”. (MILANI; SOLINÍS, 2002).

Bandeira (2000), ao discutir o conceito de governança, incorpora-o às abordagens sobre desenvolvimento. De acordo com o autor, a abordagem passa de focalizada na ação do governo (que via na atuação do setor público o motor do processo de desenvolvimento na década de 1970) para outra, na década de 1990, que percebia o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil como atores do desenvolvimento. A partir de então, passa a ser crescentemente destacada a natureza democrática da governança, envolvendo as estruturas de participação, de formação de consensos e de inclusão da sociedade civil no processo de desenvolvimento.

No cenário nacional, a discussão da governança passou a estar presente nas agendas públicas no final do governo militar, em 1985 e, tornou-se mais acirrada nos anos 1990 com a proposição de ações em resposta a descentralização político-administrativa e aos quadros de decadência econômica e degeneração das condições sociais de municípios e estados, exigindo uma postura mais ativa (PIRES et al, 2011).

Para Bourdin (2001), o conceito de governança sugere que se coloque o acento nas formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública. Isto é acompanhado de um enfraquecimento do Estado governamental, em proveito de outras autoridades estatais (a justiça, as autoridades independentes), das coletividades territoriais e de componentes da sociedade civil.

Gonçalves (2006) tem a governança como uma instância maior que o governo e fixa sua definição como meio e processo capaz de produzir resultados eficazes, a partir da cooperação entre os atores sociais, políticos e econômicos, incluindo os mecanismos formais e redes sociais informais na articulação dos interesses. De forma complementar, Milani e Solinís (2002) afirmam que o termo governança pode ser definido, genericamente, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo.

Numa tentativa de sintetizar as diferentes concepções sobre governança, com base em autores referenciais, Cançado, Tavares e Dallabrida (2013, p.11) definem governança como:

uma nova forma de governar e de formulação de políticas públicas, baseado na interação em rede de instituições e atores públicos, associativos, mercantis e comunitários, como um modelo de regulação coletiva, não mais sustentado na dominação nem na violência legítima do Estado soberano, senão na negociação e cooperação, com base em princípios, tais como, a priorização dos interesses coletivos e a prática da democracia.

Para Pecqueur (2000), a governança surge como um processo de construção institucional e organizacional de uma coerência formal dos diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos a resolução dos problemas enfrentados pela nova produção dos territórios.

A conotação territorial da governança surge na França, no contexto político dos 1990 caracterizado pela fragmentação do sistema político-administrativo e pela ineficácia da ação pública estatal, assinalando novas formas de ação coletiva em redes de atores de caráter flexível e diversificado (BOURDIN, 2001).

A governança territorial é definida como o processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia, para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório, que atende a premissa de resolução de problemas inéditos. Esses compromissos articulam: os atores econômicos entre si e estes com os atores institucionais-sociais e políticos através de “regras do jogo”; e a dimensão local e a global (nacional ou mundial) através das ações realizadas por atores ancorados no território (COLLETIS et. al., 1999).

Para Pires e Neder (2008), os conceitos de governança territorial resultam de estratégias dos atores coletivos que se engajam para coordenar ações que permitam resolver problemas locais e regionais oriundos da aglomeração, da especialização ou especificação territorial.

### **Territórios e Territórios em Espaços Fronteiriços**

O território é, portanto, a escala essencial de abordagem das práticas sociais e políticas. Sua compreensão e seu funcionamento são peças chaves para proposições de políticas públicas ou de planos/projetos de desenvolvimento de um grupo populacional ou parcela deste.

Do latim, *territorium* indica uma extensão de terra delimitada ou, ainda, a fração de terra sob determinada jurisdição. Na Geografia, o conceito de território tem influência das Ciências Naturais, utilizado para representar uma

área de influência de determinada espécie animal, ou um espaço sobre o qual exerce seu domínio. Para Souza (2000), o território tratado por Ratzel (Geógrafo e geopolítico alemão do século XIX a quem é atribuído a origem do conceito) está ligado a posse. É a posse que dá unidade ao território. Portanto, é evidente a relação do conceito de território com a noção de poder.

Souza (2000, p. 86) define território como;

um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que, a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo um limite, uma alteridade: a diferença entre “nós” (o grupo, os membros da coletividade ou “comunidade”, os insiders) e os “outros” (os de fora, os estranhos, os outsiders).

Souza (2000) deixa claro que um território não pressupõe exclusividade de poder. Um grupo pode controlar diferentes territórios mesmo em descontinuidade espacial, mantendo-os interligados por nós de solidariedade. O poder pode ser exercido somente por lideranças endógenas, por elas mesmas no papel de representantes de grupos de poder de fora do local (podendo essas externalidades ser mais ou menos controladoras) ou, apenas por forças exógenas. Esse entendimento é fulcral para as possibilidades de governança territorial.

Para Costa (2009, p.63), o território “é normatizado em função das tensões entre seus atores e entre estes e os agentes de sua produção (o Estado, as empresas nacionais e internacionais, as prestadoras de serviços, as financiadoras, os bancos, as igrejas, dentre outros)”. Dessa forma, verifica-se que o poder é representado por um indivíduo (o prefeito, o presidente da câmara de vereadores, o secretário de uma pasta governamental, o bispo, o pastor, o presidente da associação etc. – isso na escala do município), mas está disposto de forma difusa no território.

É por isso que Saquet (2007, p. 163) indica que território pode ser pensado “como lugar articulado a lugares, por múltiplas relações, econômicas, políticas e culturais”. Aponta, ainda que: “O território é **multiescalar** e **multitemporal**; processual-relacional; identidade/unidade e movimento. Há, sempre, recriação, novas territorialidades, novas identidades, novos arranjos territoriais, redefinições, novos significados, com des-continuidades”. (Grifo do autor). Essas características corroboram para uma articulação intencional entre territórios. Logo, equivale dizer que é possível emergir processos de governança territorial mesmo em territórios situados em espaços fronteiriços.

Contudo, não se deve perder de vista uma das maiores contribuições de Milton Santos (1999) para o entendimento do conceito de território: concebê-lo como um espaço normatizado. Esse é um elemento importante, pois cada território tem uma norma, ou um conjunto de normas particulares, aplicáveis às suas realidades, às aspirações dos seus cidadãos e instituições, forjadas por relações de poder sócio-histórico-politicamente construídas e reificadas.

Ora, a fronteira é formada por, pelo menos, dois territórios nacionais (efetivamente por duas ou mais partes territoriais – unidades político-administrativas – componentes de Estados nacionais), articulados numa contiguidade territorial, controlado e confrontado por diferentes forças e relações de poder. São espaços de permanências, mas também de passagens de diversas ordens: econômica, social, cultural, animal, de vetores de doença, de circulação atmosférica, dentre outras (COSTA, 2012).

Logo, cada um dos territórios fronteiriços possuem normas particulares, mas suas territorialidades frequentemente interferem no outro pela proximidade geográfica, podendo ter seus efeitos potencializados pela maior porosidade dos fluxos humanos e de mercadorias. Por essa razão, muitas vezes não se consegue resolver problemas locais fronteiriços se os vizinhos não forem convidados para o diálogo e convencidos da importância de seu enfrentamento de forma compartilhada.

O grande obstáculo a ser superado é o do conflito de interesses fortemente estabelecido nos territórios fronteiriços, qual seja: o Estado nacional, que insiste em controlar para proteger, confrontando com a população local, que por vezes, tem seu direito de ir e vir desrespeitado em nome das formas de controle estabelecidas. Nogueira (2007, p. 32) explica que: “Na verdade a fronteira política impõe, por necessidade do Estado, uma disjunção histórica, um corte que institui uma diferença, que dificulta uma identidade fronteiriça, e que a sociedade fronteiriça procura romper”.

O próprio Nogueira (2007) reconhece as dificuldades para se estabelecer uma identidade fronteiriça, que pode ser ampliada pela história de construção de cada fronteira (se por acordos, por guerras). Por outro lado, os territórios não são fechados numa redoma. Ao contrário, são abertos e sujeitos tanto a forças horizontais quanto verticais. Neste sentido, as territorialidades

são impulsionadoras de mudanças e podem ser catalizadoras do diálogo entre os fronteiriços.

### **É possível a governança territorial entre territórios fronteiriços?**

Primeiramente precisa dizer que governança territorial é diferente de governo, pois envolve a participação de agentes territoriais públicos e privados, além da sociedade civil na tomada de decisões (SILVA, 2012). Portanto, governança tem um caráter mais amplo já que engloba o governo, mas vai além. O governo é um agente primordial, mas não suficiente, sendo necessária a construção de novas relações entre governo e sociedade (AGUILAR, 2010). Ferrão (2013) acrescenta que a relação governo e governança é dinâmica e depende dos contextos políticos, institucionais e culturais. São relações estruturalmente assimétricas.

A principal finalidade das estruturas de governança territorial é a articulação com vistas ao desenvolvimento dos territórios. Sua criação pode ser estimulada pelos governos, como o caso dos COREDES – Conselhos Regionais de Desenvolvimento que apresentaram alguns resultados exitosos no Rio Grande do Sul (FUINI, 2012). Normalmente surge das demandas sociais para enfrentamento de algum problema específico, como alguns comitês de bacias hidrográficas e conselhos municipais de saúde.

De qualquer forma, a edificação de estruturas de governança nos territórios é impulsionada por um fio condutor representado por um objetivo comum. Ao menos como ponto de partida, podendo posteriormente ampliar para outras dimensões ou escalas territoriais.

Quando se trata de territórios fronteiriços, cada qual com suas jurisdições, a atuação dos agentes territoriais vizinhos são, a princípio, menos impactantes. Contudo, a concepção de governança territorial, na visão de Dallabrida (2014, p. 8), não pressupõe exclusivismos locais, nem atuação somente de atores sociais locais, conforme descreve:

Aos atores territoriais, somam-se atores com poder de intervenção no território, oriundos de outras escalas territoriais, que intervêm no processo de desenvolvimento e construção do espaço local. Portanto, reconhecemos a necessidade de considerar a questão da multiescalaridade, nos processos de desenvolvimento (local, regional, territorial).

Para uma melhor compreensão tomamos como exemplo a vigilância epidemiológica. Conforme descreve Costa (2013) alguns fluxos não podem ser

contidos pelos limites internacionais, como é o caso da circulação viral. Como a jurisdição de cada território termina/começa no limite e os fluxos de ar e água não compartilham da construção sociopolítica que os definiram, ações unilaterais não conseguem resultados com eficácia plena. Os possíveis vetores continuarão resistindo, podendo as consequências ser agravadas pela intensidade das mobilidades humanas e de mercadorias.

Nesse sentido remetem implicações sanitárias, mas também responsabilidades políticas e sociais. Envolve, portanto, governo, agentes territoriais e sociedade civil de ambos os territórios que compõe o espaço fronteiro. Vale lembrar que a governança territorial não pressupõe exclusividade econômica, conforme lembra Dallabrida (2014). Envolve as dimensões políticas, socioculturais, econômicas e ambientais do desenvolvimento.

Trata-se de uma situação que pode ser enfrentada a partir da concertação social, definida por Dallabrida (2011, p. 3) como “o processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma democrática e descentralizada”.

A questão para que haja governança territorial nos espaços fronteiros é algum agente/ator territorial chamar os demais componentes territoriais para o diálogo – e esses podem ser fronteiros. Fuini (2010, p.130) afirma que tanto pode ser:

uma empresa privada ou um órgão privado ou público - até a articulação de diversas entidades, como as Associações comerciais, sindicatos, poder público, universidades, em torno de uma ação territorial coletiva voltada à resolução de problemas inéditos que afetam a comunidade local/regional, como, por exemplo: crises em setores econômicos e estratégias de recuperação (Agências de Desenvolvimento, Circuitos e câmaras intermunicipais), gestão de serviços públicos (Consórcios para transportes, habitação, coleta de resíduos), proteção ao meio ambiente e recursos hídricos (Conselhos gestores), entre outras demandas e arranjos.

Normalmente os chamamentos iniciais são realizados por indivíduos, empresas ou instituições com maior amplitude de prestígio no território e na região, ganhando dinamismo próprio na medida em que os interesses são consensualizados e pactuados. O pacto territorial terá crescente poder de articular outras escalas de governos e de financiamento (quando for o caso), mas também de aproximar segmentos sociais até então pouco envolvidos. No

caso da vigilância epidemiológica, os Conselhos Municipais de Saúde em territórios brasileiros já apresentam estruturas de governanças territoriais, mas ainda não desenvolveram processos de concertação territorial mais amplo. Junto com as Universidades reúnem condições mais favoráveis para proposição de pactos territoriais fronteiriços de enfrentamento a possíveis vetores de doença.

### **Conclusões**

Considerando a possibilidade de construção de um pacto socioterritorial capaz de abarcar as várias dimensões do desenvolvimento (Economia, Política, Cultura e Ambiente), a governança territorial é fundamental e possível nos processos de planejamento e desenvolvimento de municípios localizados em espaços fronteiriços. Contudo, dependerá da formação socioterritorial de cada fronteira, da possibilidade ou existência de uma identidade fronteiriça e da capacidade de articulação dos agentes/atores territoriais presentes de alguma forma nos espaços fronteiriços.

### **Referências Bibliográficas**

- AGUILAR, Luis F. **Gobernanza**: El nuevo proceso de gobernar. Ciudad de México: Fundacion Friedrich Naumann: Projeto México, 2010.
- BANDEIRA, Pedro S. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. In: BECKER, Dinizar F.; BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento Local/Regional – Determinantes e Desafios Contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, vol. 1, 2000, p. 23-128.
- BOURDIN, Alain. **A questão local**. Tradução de Orlando dos Santos Reis. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- CALLOU, A. E. P.; GIANNELLA, V. Uma Visão de Governança Territorial Inspirada em Princípios de Gestão Social. In: VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 2012, São Paulo. **Anais do VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social**. São Paulo: PUC, 2012.
- CANÇADO, A. C.; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. Gestão social e governança territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. In: VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 2013, Belém. **Anais do VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social**. Belém: UNAMA/UFPA, 2013. v. 1. p. 1-16.
- CARRION, R. M.; COSTA, P. A. Governança democrática, participação e solidariedade: entre a retórica e a práxis. **Espacio Abierto**, vol. 19, nº 4, outubro-diciembre/2010, p. 621 – 640.
- COLLETIS, G. et al. Construction territoriale et Dynamiques productives. **Revue Sciences de la Société**, n. 48, Outubro de 1999.
- COSTA, Edgar Aparecido. Mobilidade e fronteira: as territorialidades dos jovens de Corumbá, Brasil. **Revista Transporte y Territorio**, n.9, 2013, p.65-86.
- COSTA, Edgar Aparecido. Os bolivianos em Corumbá-MS: construção cultural multitemporal e multidimensional na fronteira. **Cadernos de estudos culturais**, v.4, n.7: 2012. p.17-33.

COSTA, E. A. Ordenamento territorial em áreas de fronteira. In: COSTA, E.A; OLIVEIRA, M.A.M. **Seminário de estudos fronteiriços**. Campo Grande: Editora UFMS, 2009. p. 61-78.

DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial. In: BOULLOSA, R.F. (Org.). **Dicionário para a formação em Gestão Social**. 1ed. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014, p. 91-94.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: 1. Circuito de Debates Acadêmicos - II CODE, 2011, Brasília. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos - II CODE**. Brasília: IPEA, 2011. p. 1-20.

DALLABRIDA, V.R.; BECKER, D.F. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, Ano 01, n. 2, jul./dez. 2003.

FERRÃO, J. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. in FERREIRA, A. et al. **Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais**. Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2013. p. 255-281.

FUINI, Lucas Labigalini. Compreendendo a governança territorial e suas possibilidades: Arranjos Produtivos Locais (APL) e circuitos turísticos. **Interações**, Campo Grande, v. 13, n. 1, p. 93-104, jan./jun. 2012.

FUINI, L.L. Uma breve análise da temática da governança territorial: Caracterizando uma forma contemporânea de produção do espaço. **Geografia e pesquisa** (UNESP. Ourinhos), v. 3, 2010, p. 119-136.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. **Anais do XV Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**. Manaus, 2006. Disponível em <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>. Acessado em: 20 mar. 2015.

MILANI, A.; SOLINÍS, G. Repensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, A.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. **Democracia e Govenança Mundial: que regulações para o Século XXI?** Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, p. 266-291.

NOGUEIRA, Ricardo José Batista. Fronteira: espaço de referência identitária? **Ateliê Geográfico**. n. 2, v. 1, Goiânia-GO, 2007. p. 27-41.

PECQUEUR, B. **Le Développement Local**. 2e. edition. Paris: Syros, 2000.

PIRES, E.L.S. et al. A Governança Territorial no Brasil: conceitos e modalidades. In: Conferência do Desenvolvimento CODE/Ipea, 2011, 2., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília, 2011. p. 1-21.

PIRES, E.L.S; NEDER, R.T. A governança territorial no Brasil: as instituições, os fatos e os mitos. **Ciência & Ambiente**, v. 2, p. 45-77, 2008.

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

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1999.

SOUZA, M.J.L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, I.E.; GOMES, P.C.C.; CORRÊA, R.L. **Geografia: conceitos e temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 77-116.