

# PRESSUPOSTOS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA, GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

*Assumption for regional development: transfontiary cooperation,  
governance and social participation in regional integration processes*

Claudio Machado Maia  
Rosana Maria Badalotti

# **PRESSUPOSTOS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA, GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL**

*ASSUMPTIONS FOR REGIONAL DEVELOPMENT: transfrontiary cooperation,  
governance and social participation in regional integration processes*

*Claudio Machado Maia  
Rosana Maria Badalotti*

**Resumo:** Esta reflexão teórico-metodológica propõe uma perspectiva de análise a partir de uma aproximação conceitual de categorias utilizadas como pressupostos para compreender as dimensões do desenvolvimento regional, incluindo uma trajetória que privilegia a cooperação transfronteiriça, a governança e a participação social nos processos de construção regional. A apropriação de conhecimento resultante da combinação de reflexão teórica e pesquisa empírica já realizadas sobre desenvolvimento territorial, integração regional, governança e práticas participativas, sugere analisar a (gênese e) premissas básicas para se interpretar e operacionalizar o desenvolvimento de um projeto de pesquisa ooque considere a cooperação entre atores locais, geograficamente situados ao longo de território comum. A abordagem sugerida nos permite concluir que em iniciativas de cooperação territorial nas fronteiras ou em processos de desenvolvimento regional, dentre as condições necessárias estão prioridades consensuais a partir das respectivas estratégias de desenvolvimento territorial e a elaboração de uma agenda compartilhada num processo participativo.

**Palavras-chave:** Cooperação transfronteiriça. Governança. Participação social. Desenvolvimento Regional.

**Abstract:** *This theoretical-methodological reflection proposes a perspective of analysis based on a conceptual approximation of categories used as presuppositions to understand the dimensions of regional development, including a trajectory that favors cross-border cooperation, governance and social participation in regional construction processes. The appropriation of knowledge resulting from the combination of theoretical reflection and empirical research already carried out on territorial development, regional integration, governance and participatory practices, suggests analyzing the (genesis and) basic premises to interpret and operationalize the development of a research project that it considers the cooperation between local actors, geographically located along common territory. The suggested approach allows us to conclude that in territorial cooperation initiatives at borders or in regional development processes, among the necessary conditions are consensual priorities based on the respective territorial development strategies and the elaboration of a shared agenda in a participatory process.*

**Keywords:** *Cross-border cooperation. Governance. Social participation. Regional development.*

**JEL:** : R19.



## INTRODUÇÃO

Este artigo propõe uma perspectiva de análise a partir de uma aproximação conceitual de categorias utilizadas como pressupostos para compreender as dimensões do desenvolvimento regional, incluindo uma trajetória que privilegia a cooperação transfronteiriça, a governança e a participação social nos processos de construção regional.

Refletir sobre o desenvolvimento remete a considerar práticas participativas da sociedade civil no contexto das problemáticas e das políticas de promoção do desenvolvimento. Conforme Bandeira (1999, p.4), a participação da sociedade civil guarda especificidades em âmbito tanto territorial quanto temático.

Em âmbito territorial, tais práticas participativas referem-se a espaços sub-regionais, ou seja, espaços intermediários entre o estado e o município, em que não se encontram instâncias político-administrativas correspondentes. Em âmbito temático, buscam promover não a implementação de ações específicas ou setorialmente bem delimitadas, mas, ao contrário, a articulação social em caráter permanente, visando influenciar o processo de tomada de decisões públicas que se refiram ao desenvolvimento regional (BANDEIRA 1999, p.4).

Neste contexto de participação dos segmentos da sociedade, a aplicação do termo território no âmbito dos estudos e pesquisas sobre desenvolvimento, é muito ampla e controversa e exige que os estudiosos retomem escritos e pesquisas empíricas para revisitar a aplicabilidade da ideia-conceito.

No uso da expressão “território” como categoria de análise e de interpretação, deve-se evitar viés ideológico, não limitar-se a um espaço político, nem mesmo à comum utilização como sinônimo de espaço geográfico. Entretanto, deve-se entender o território como “um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (SOUZA, 1995, p. 78).

O ‘poder’ corresponde à habilidade humana de não apenas agir, mas de agir em unísono, em comum acordo. O poder jamais é propriedade de um indivíduo; pertence ele a um grupo e existe apenas enquanto o grupo se mantiver unido. Quando dizemos que alguém está ‘no poder’ estamos na realidade nos referindo ao fato de encontrar-se esta pessoa investida de poder, por um certo número de pessoas, para atuar em seu nome. No momento em que o grupo, de onde originara-se o poder (potestas in populo, sem um povo ou um grupo não há poder), desaparece, ‘o seu poder’ também desaparece (ARENDDT, 1985, p.24 apud SOUZA, 1995, p.80).

A conceituação acima resumida é interessante para que se possa compreender esta proposição de análise, uma vez que amplia e conjuga as idéias de poder (e, por extensão, território) e autonomia (MAIA, 2014). Território, possui relação com autonomia, também pode ser entendido até onde vai a influência da autonomia dos sentimentos, relações ou confiança. Por outro lado, com relação a “relações de poder”: se a força é individual, e o poder surge da relação entre pessoas que agem juntos, o poder por não ser isolado, representa a força e interação do grupo. E, o

poder sendo democrático – fruto das relações sociais de proximidade, sem que haja uma assimetria entre dominados e não dominados – numa sociedade livre, autônoma como aponta Souza (2013).

Territórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas<sup>1</sup>, podendo ter um caráter permanente, mas também podendo ter uma existência periódica cíclica – séculos, décadas, anos, meses ou dias.

Nesta produção textual, é caracterizada como de fronteira, àquela linha limite de um Estado, de regiões de fronteira quando se refere à áreas junto a essa linha limite e de regiões transfronteiriças quando nos referimos às áreas contíguas junto à linha de fronteira de dois ou mais Estados por ela separados. Para tanto parte-se da definição de que fronteira é uma noção conceitual dual que tanto pode representar uma linha que marca o limite de um Estado como uma área junto da linha limite (REIGADO, 2009)<sup>2</sup>.

Com relação à fronteiras entre países, a mobilidade transfronteiriça, do ponto de vista relacional e no que se refere aos tipos de fronteiras, particularmente, as fronteiras históricas, Reigado (2009) agrupa a diversidade de situações em três tipos: 1) situação de existência legal de fronteiras e de relações de conflitualidade entre os países por elas separados; 2) situação de existência legal de fronteiras e de relações de cooperação ou de coexistência pacífica entre os países por elas separados; 3) situação em que fronteiras legais foram abolidas, como é o caso da União Européia.

Sobre o tema da cooperação transfronteiriça, estudos sobre a fronteira argentino-paraguaia, a fronteira argentino-chilena e a fronteira argentino-brasileira, apresentam contribuições importantes para a reflexão realizada neste estudo. Fantin (2008) indica a incapacidade de gerar soluções integradas para as questões fronteiriças a curto ou médio prazos nestes territórios.

De acordo com Fantin (2008),

Pensar la frontera implica reflexionar sobre un espacio geográfico que no deja de ofrecer paradojas. Un espacio que marca la división política entre estados diferentes pero que también constituye una matriz cultural, económica, histórica y social común. La frontera contiene posibilidades de conflictos pero también de cooperación y constituye un territorio donde muchas veces las necesidades locales son soslayadas por las necesidades nacionales. En síntesis, cada frontera ofrece un escenario donde no dejan de combinarse desafíos y oportunidades, y donde se genera un doble proceso cultural con la permanencia de determinados componentes tradicionales de la cultura de origen y la incorporación de elementos y modos de vida del otro, en un proceso que es caracterizado en la actualidad de transnacional (FANTIN, 2008, p.2).

Neste contexto, pesquisas e reflexões sobre cooperação transfronteiriça são estratégias para a elaboração de políticas de desenvolvimento regional que tratem das questões típicas destes territórios. Tais políticas devem considerar a abordagem territorial do processo de desenvolvimento regional. A relação entre a perspectiva da cooperação transfronteiriça, a abordagem territorial de desenvolvimento regional e as

<sup>1</sup> Desde a mais acanhada (por exemplo, a rua) à internacional (por exemplo, a área formada pelo conjunto dos territórios dos países membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN).

<sup>2</sup> REIGADO, Felisberto Marques. Desenvolvimento regional transfronteiriço. In: COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter. **Compêndio de economia regional**. Volume I: teoria, temáticas e políticas. Ed. Principia Lda., 2009.

categorias governança e participação compreende o comportanmanento dos atores, ao mesmo tempo que permite-se avaliar consequências intencionais ou não intencionais, da ação social (a ação em contexto) (VEIGA, 2005, p.67).

Acrescenta-se ainda, a importância dada no sentido do entendimento de que a análise do desenvolvimento realça a articulação entre as instituições e organizações (interação entre atores) ligadas às práticas de desenvolvimento, como política pública ou para-pública, e o conjunto dos atores locais e não locais, tomados como destinatários destas práticas. À volta das representações do desenvolvimento constroem-se redes de relações que condicionam e/ou potencializam as ações dos atores e, em termos coletivos, promovem dinâmicas ou bloqueios à melhoria do bemestar local (MAIA e SANTIN, 2015, p.201).

Nesta introdução tratou-se de apresentar o essencial do que se constitui um dos mais importantes processos dinâmicos da globalização contemporânea e do sistema mundial. O fenómeno das regiões fronteiriças, consideradas instituições destinadas à gestão das atividades de cooperação transfronteiriça remete ao objetivo deste artigo, quando busca-se refletir sobre uma perspectiva de análise a partir de uma aproximação conceitual de categorias utilizadas como pressupostos para compreender as dimensões do desenvolvimento regional, incluindo uma trajetória que privilegia a cooperação transfronteiriça, a governança e a participação social nos processos de construção regional.

Nesta produção textual, é importante a compreensão de que a abordagem territorial, exige a análise de instituições em torno das quais se organiza a interação social localizada. Veja o Quadro 1.

#### **Quadro 1 - As instituições no processo de desenvolvimento.**

Falar sobre essa abordagem do desenvolvimento, nos leva a considerar o que North (2018, p.14, 2018, p.171-172) trata, respectivamente, como instituições e a *path of institutional change* – a dinâmica impulsionada pela existência de incentivos e constrangimentos que reforçam uma determinada direção para as ações dos indivíduos e organismos sociais, uma vez que esta direção tenha sido adotada – uma dependência de caminho que considera a importância da aprendizagem gerada por dinâmicas de longo prazo<sup>3</sup>.

Segundo North (2018):

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concedidas pelo homem que moldam a interação humana. Por consequência, estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam eles políticos, sociais ou econômicos. A mudança institucional molda a maneira pela qual as sociedades evoluem no decorrer do tempo e por isso é a chave para a compreensão da mudança histórica (NORTH, 2018, p.13).

<sup>3</sup> Embora cada indivíduo seja um ser único, todos os indivíduos são ligados por alguma coisa em comum – valores, moral, cultura – que tem uma dependência ao longo da história. A chave para concluir a história é o tipo de aprendizado que o indivíduo numa sociedade adquire através do tempo. A transmissão do estoque acumulado de conhecimento ao longo do tempo lembra o termo *Path dependence*. Conforme North (1994, p.364), o termo é usado para descrever a força da influência do passado no presente e no futuro.

O pensamento institucionalista incorpora um olhar interdisciplinar cuja defesa da mudança social marca o papel político das suas ideias. Examina a natureza das instituições e as consequências das instituições para o desempenho econômico (ou das sociedades). As instituições constituem o âmbito no qual se dá a interação humana (NORTH, 2018).

Fonte: Elaboração do autor com base em North (2018).

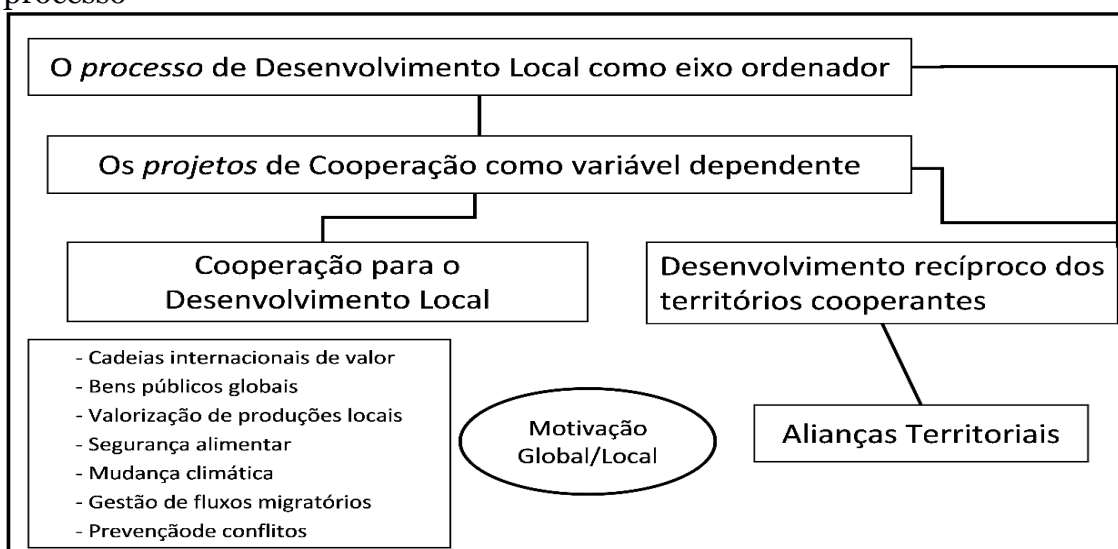
O presente artigo, compõe-se de quatro partes. Após a introdução e a contextualização inicial sobre elementos fundamentais para se alcançar êxito em iniciativas de cooperação transfronteiriça, na parte três o foco é ilustrar o o alcance socialmente crítico da análise sobre a abordagem territorial no âmbito de processos de desenvolvimento regional. Finalizando, são apresentadas considerações a respeito das observações apresentadas.

## 2. Iniciativas de cooperação transfronteiriça

Conforme Rhi-Sausi e Conato (2010), há algumas condições necessárias e elementos fundamentais para se alcançar êxito em iniciativas de cooperação territorial nas fronteiras, dentre as quais, estão a existência de um marco de diálogo, cooperação e integração entre os países (ou regiões) interessados; a existência de margens de autonomia dos governos subnacionais fronteiriços, bem como, processos fronteiriços já existentes a nível local. Os projetos de cooperação transfronteiriça não constituem o ponto de partida dos processos de diálogo e integração transfronteiriça, representam um nível de maturação de um processo real já existente.

Na Figura 1, pode-se verificar que um projeto de cooperação irá depender de um processo de desenvolvimento local como eixo ordenador, o que pressupõe desenvolvimento recíproco dos territórios cooperantes tendo como base alianças territoriais.

**Figura 1** - Novo Paradigma de Desenvolvimento local baseado no conceito de processo

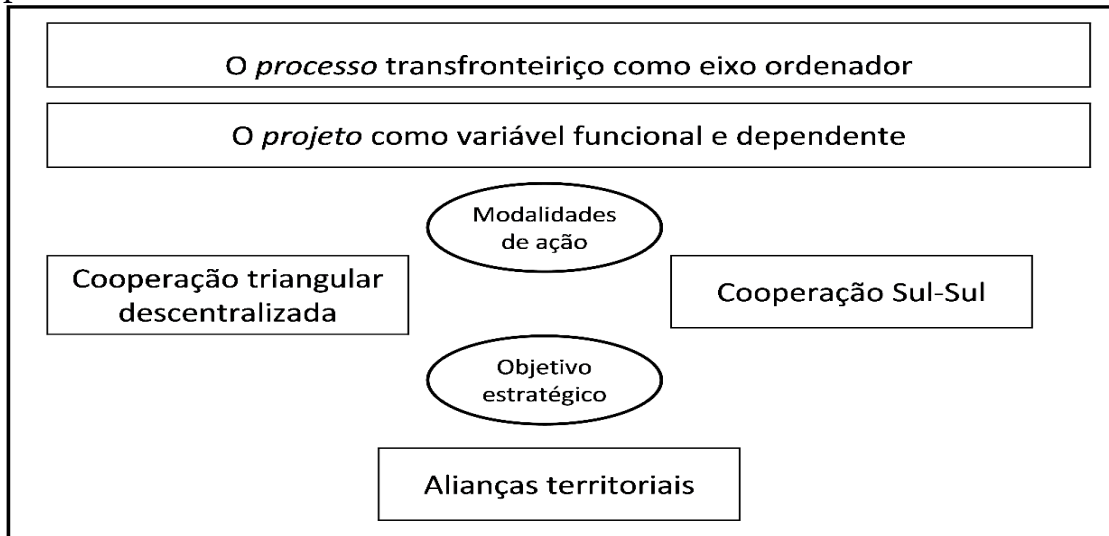


Fonte: ODDONE (2010a).

O processo de cooperação descentralizada inclui uma iniciativa de cooperação oficial ao desenvolvimento a partir de baixo, o que requer a participação de atores

locais ou regionais, estimulando as capacidades endógenas territoriais tendo como base os interesses mútuos e alianças estratégicas nos âmbitos de competência e simultaneamente (Figura 2).

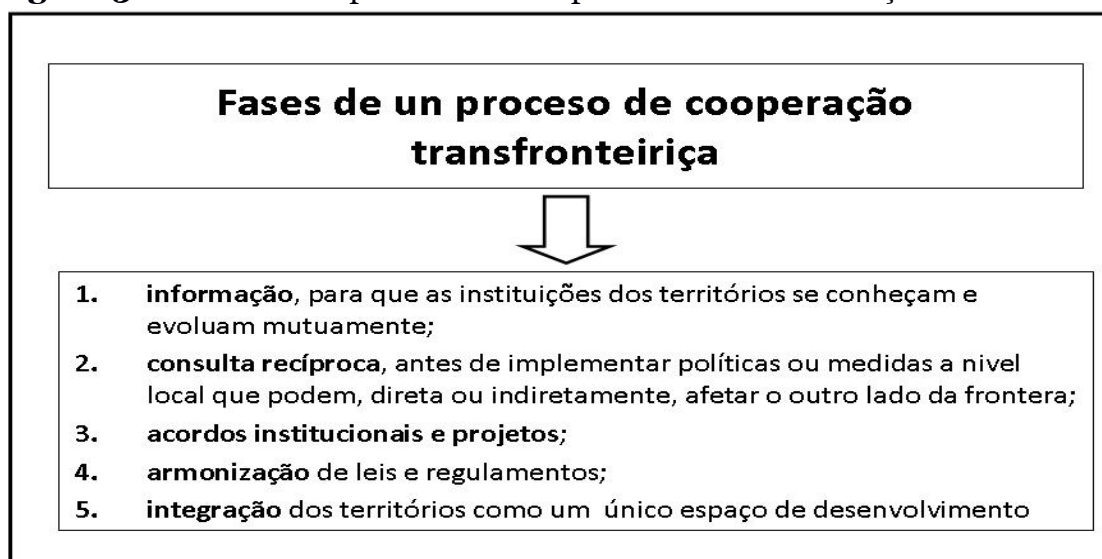
**Figura 2** - Paradigma de Desenvolvimento transfronteiriço baseado no conceito de processo como eixo ordenador



Fonte: ODDONE (2010a).

As Figuras 1 e 2 representam um novo paradigma de desenvolvimento transfronteiriço baseado no conceito de processo e não de projeto, na medida em que as ações e objetivo estratégico propostos pressupõem uma cooperação descentralizada entre os territórios envolvidos tendo em vista alianças estratégicas. A Figura 3 sintetiza algumas fases no desenvolvimento de um processo de cooperação transfronteiriça.

**Figura 3** - Fases de um processo de cooperação transfronteiriça



Fonte: ODDONE (2010b).



A cooperação transfronteiriça como modalidade de desenvolvimento local de abordagem territorial buscar evitar duplicação de objetivos, funções e serviços entre entidades e instituições das fronteiras envolvidas e o crescimento desordenado do território. Para tanto, também há necessidade de uma combinação harmônica, equilibrada e racional entre políticas de governança<sup>4</sup>. Logo, as áreas de fronteiras são por sua natureza objeto de uma governança multinível.

### **3. A abordagem territorial em processos de desenvolvimento regional: a governança<sup>5</sup> multinível com base em práticas participativas**

A noção conceitual de governança é polissêmico e polêmico, e tanto no debate político quanto no acadêmico seu uso é ampliado e chega a ser vago. Conforme Marques (2013) e Lascoumes e Le Galès (2012), dentre outros fatores, tal polissemia é explicada pela produção multidisciplinar do campo de análise de políticas públicas. No entanto, alguns autores conforme os citados neste estudo, concordam que sua utilização pode ser útil em um contexto no qual a formulação e a implementação de uma política englobam uma diversidade de atores públicos e privados, desde que se tenha alguns cuidados conceituais.

Para Lascoumes e Le Galès (2012, p.33), governança remete a um processo de coordenação de atores, de grupos sociais e de instituições. “O emaranhado de níveis, de formas de regulação e de redes de atores forçou uma revisão das concepções estatísticas de intervenções públicas em benefício de sistemas de análise muito mais abertos”. Para Bichir (2018), o processo cada vez mais complexo de produção das políticas tornou necessário ampliar o escopo das análises para além do Estado. Já para Marques (2013), no Brasil, o conceito é mobilizado de duas formas principais: associado à democratização e à participação social, e relacionado à eficiência e à reforma do Estado.

Embora apresentem significados quase opostos para o termo, essas formas de utilização assemelham-se, já que ambas são prescritivas e estão associadas a uma visão negativa do Estado. A partir desta crítica, Bichir (2018) aponta que Marques (2013) defende a necessidade de redefinição do conceito para ampliar seu potencial de descrição empírica e construção analítica, considerando, então, a governança como um “conjunto de atores estatais e não estatais interligados por laços formais e informais, operando no processo de produção de políticas públicas, em contextos institucionais específicos” (BICHIR, 2018, p.49).

Bichir (2018), comenta que essas alertas gerais aos usos e aos contornos do conceito de governança são relevantes também para abordar a governança multinível.

Neste caso, além do desafio de enquadrar analiticamente a interação “horizontal” entre uma miríade de atores para além do Estado, temos a complicação adicional que advém do acréscimo de níveis de governo, ou seja, a dimensão vertical de interação, considerando dinâmicas de centralização e de descentralização, em um debate associado à discussão mais ampla sobre as relações entre federalismo e políticas públicas (BICHIR, 2018, p.49).

---

<sup>4</sup> Veja a Figura 4.

<sup>5</sup> Independente da nacionalidade ou opção de escrita de cada autor, assim como sua opção de expressão, as palavras “governância” e “governança” possuem a mesma significação. Por exemplo, Bandeira (1999) adota o termo “governância”, enquanto que Coletti (2010) utiliza “governança”.

O debate sobre governança multinível remonta aos processos de reorganização territorial das políticas sociais, ocorrido desde os anos 1970 nos países industrializados. Transformações que abrangeram desde mudanças socioeconômicas e sociodemográficas até mudanças nos modos de produção dos riscos sociais e nas estruturas institucionais de proteção social, em especial no papel do Estado nessa provisão (KAZEPOV e BARBERIS, 2013).

Por outro lado, na cooperação transfronteiriça num processo de integração, a existência de processos de cooperação entre autoridades subnacionais de fronteira, representa condição essencial de fortalecimento “desde baixo” dos processos de integração e de relações binacionais estáveis. Conforme Coletti (2010b, p.5), a presença de instituições políticas de diferentes níveis – locais, regionais, nacionais, supranacionais – na gestão das áreas de fronteira figura o que pode ser definido como governança multinível vertical<sup>6</sup>.

Além do papel dos atores institucionais e políticos, a gestão das áreas de fronteira necessita da participação de outros atores públicos e privados que interatuam no território fronteiriço contribuindo a delinear as características da área em questão. Logo, a gestão das áreas de fronteira, também se caracteriza por uma governança multinível do tipo horizontal, onde as instituições públicas e políticas favorecem relações mais amplas que envolvem diferentes partes da população. Então,

La governance multinivel - desde la perspectiva de la proximidad - aparece como un sistema en el que los gobiernos locales comparten con el resto de los niveles, en lugar de monopolizar, definiciones de los problemas y de políticas sobre agendas temáticas amplias. Estaríamos pues ante un patrón de confluencias interdependientes. El fortalecimiento del polo de proximidad se expresaría en la capacidad de los gobiernos locales de liderar, de dotar de orientación estratégica, a estas convergencias entre niveles (GOMA e BLANCO, 2002)<sup>7</sup>.

Na Figura 4, a ideia de Governança vertical, horizontal e multinível.

---

<sup>6</sup> Na governança multinível vertical, os processos de integração e cooperação desde cima (entre Estados) e desde baixo (entre autoridades locais e governos intermediários) deveriam se encontrar num espaço coerente e compartilhado que permitisse harmonizar o melhor possível os diferentes meios de cooperação de um real processo de integração transfronteiriça e transnacional

<sup>7</sup> A governança multinível – desde a perspectiva da proximidade – aparece como um sistema no qual os governos locais compartilham com os outros níveis, ao invés de monopolizar, definições dos problemas e de políticas nas amplas agendas temáticas. Estaríamos diante de um padrão de confluências interdependentes. O fortalecimento do polo de proximidade se expressaria na capacidade dos governos locais em liderar, em dotar de orientação estratégica, estas convergências entre níveis.

**Figura 4 - Governança**



Fonte: Coletti (2010a).

É interessante atentar para a relação que se estabelece entre governos e governança. Conforme Coletti (2010b, p.15), na cooperação transfronteiriça, a cooperação descentralizada prevê o envolvimento de atores distintos, cujos eixos de coordenação devem ser os governos supranacionais.

Dando-se ênfase à natureza democrática da governância, abrangendo os mecanismos de participação, de formação de consensos e de envolvimento da sociedade civil no processo do desenvolvimento, Bandeira (1999) afirma:

A governância abrange, portanto, as estruturas institucionais, as políticas, os processos decisórios e as regras formais e informais, relacionadas com temas de interesse público, que determinam como o poder é exercido, como as decisões são tomadas e como os cidadãos participam do processo decisório (BANDEIRA, 1999, p.15).

A boa governância proporciona a base para o desenvolvimento participativo, na medida em que propicia ao governo as funções necessárias para promover a participação e criar um ambiente favorável para os processos participativos.

Para Bandeira (1999, p.7), o estabelecimento de mecanismos sólidos de participação nesse nível geográfico exige esforço prévio de construção institucional, que leve ao surgimento e à consolidação de organizações que se dediquem, em caráter permanente, a conscientizar a comunidade sobre a natureza dos problemas regionais, buscando, simultaneamente, envolvê-la na formulação e na implementação de ações voltadas para a superação desses problemas.

Segundo Bandeira (1999), estas argumentações destacam dois aspectos da participação. O elemento essencial da própria idéia de democracia e o seu papel instrumental derivado da funcionalidade da participação para a articulação de atores

sociais e viabilização de processos de capacitação e aprendizado coletivo. Quanto a esses dois aspectos, Bandeira (1999) cita Rueschmeyer (1997):

Uma das mais antigas afirmativas a respeito das condições para a vigência da democracia é a de que a existência de uma densa rede de organizações intermediárias e a vitalidade da participação nessas organizações são de importância crítica tanto para o estabelecimento da democracia quanto para a qualidade da governança democrática (RUESCHMEYER, 1997, p. 1 apud BANDEIRA, 1999, p.11).

Quanto a participação como instrumento de capacitação e de aprendizado coletivo, Bandeira (1999) cita:

A participação social no passado ajuda a superar os problemas da ação coletiva – até mesmo, possivelmente, com respeito a outros temas bastante diferentes – no futuro. (...) A experiência – e a memória coletiva – das ações cooperativas bem-sucedidas, seja ou não em questões relacionadas com poder e política, tem este efeito por diferentes razões: (1) diminui o sentimento de impotência dos indivíduos isolados diante de problemas cuja solução exige a cooperação de muitos; (2) aumenta a propensão no sentido de trabalhar em ações de natureza pública (...); e (3) dispõe as pessoas a confiarem na cooperação de seus semelhantes, ao invés de acreditarem que eles tenderão a comportar-se de forma oportunista, apenas aproveitando-se dos esforços alheios (RUESCHMEYER, 1997, p.2-3 apud BANDEIRA, 1999, p.11).

Conforme a literatura produzida pelas principais instituições internacionais da área de fomento do desenvolvimento, a falta de participação da comunidade<sup>8</sup> é apontada como uma das principais causas do fracasso de vários tipos de políticas, programas e projetos. A falta de interação dos segmentos sociedade tende a fazer que muitas ações públicas sejam mal sucedidas e incapazes de alcançar integralmente os objetivos propostos. Além disso, quando tratada apenas como objeto, e não como um dos sujeitos do processo de concepção e implementação dessas iniciativas, a comunidade tende a não se identificar com elas, reduzindo sua sustentação política e aumentando o risco de que se tornem efêmeras. O que pode fazer com que muitos programas e projetos governamentais concebidos e implantados de cima para baixo não sobrevivam, contribuindo para aumentar o descrédito dos governos em relação à eficácia das ações do setor público.

---

<sup>8</sup> A comunidade, aqueles segmentos cujos interesses são direta ou indiretamente afetados pelo programa ou projeto em questão

#### 4. Considerações Finais

Dentre as condições necessárias para se alcançar êxito em iniciativas de cooperação territorial nas fronteiras ou em processos de desenvolvimento regional, se destacam as prioridades e respectivas estratégias de desenvolvimento (territorial) compartilhadas pelos atores envolvidos, o que implica a formulação de um projeto territorial que tenha como base uma visão regional dos problemas de seus territórios e das possíveis soluções. Para que este processo de cooperação seja possível se destaca a importância de uma agenda comum de prioridades e estratégias de desenvolvimento. A agenda comum deve se basear no princípio da agenda positiva, qual seja, promover as complementaridades e reduzir o impactos das contradições. A composição da agenda (os projetos) deve(m) possuir uma forte coerência com a visão estratégica. Dentre as condições necessárias estão prioridades consensuais a partir das respectivas estratégias de desenvolvimento territorial e a elaboração de uma agenda compartilhada num processo participativo.

A elaboração e definição de uma estratégia comum entre duas (ou mais) áreas ou regiões fronteiriças, também requer um duplo processo de consenso dentre os atores participantes, na medida em que dentro dos territórios nacionais e entre os territórios fronteiriços, existem histórias, leis e tradições diferentes, o que requer um diálogo para definir a adesão efetiva dos atores à agenda comum. Tal tarefa exige investimento em esforço e tempo, uma vez que desenvolver uma agenda comum envolve custos. Além de que, há comunidades territoriais que querem “mais do mesmo”, assim como há outras que querem efetivamente mudança e desenvolvimento.

Baseado num conjunto de estratégias de longo prazo, o trabalho de uma região de fronteira deve incluir uma análise dos pontos fortes e fracos, sob os quais se definem os campos de ação e se desenvolvem os projetos do processo de desenvolvimento regional. O único propósito da região de fronteira é garantir o bom resultado das iniciativas de cooperação transfronteiriça no território. Entretanto, devido a grande variedade e complexidade dos fenômenos das fronteiras regionais, é necessário conceber e desenvolver um conjunto de formas de cooperação transfronteiriça, distintas entre si, adaptáveis aos diferentes contextos regionais.

Ao apresentar algumas premissas básicas para a reflexão teórico-metodológica com base em uma perspectiva de análise a partir de uma aproximação conceitual de categorias utilizadas como pressupostos para compreender as dimensões do desenvolvimento regional, incluindo uma trajetória que privilegia a cooperação transfronteiriça, a governança e a participação social nos processos de construção regional, conclui-se que para construir um projeto de cooperação entre países de fronteira baseado na cooperação estabelecida entre atores locais nas nações envolvidos em um processo de desenvolvimento, a perspectiva de análise territorial é sugerida, pois considera a composição e a complexidade dos territórios que compõem as realidades regionais locais.

Por fim, salienta-se que, a governança participativa pode impulsionar o processo de desenvolvimento a partir de políticas públicas específicas que consideram a complexidade e heterogeneidade do processo de cooperação. Logo, uma das formas mais promissoras de impulsionar ou formalizar, uma cooperação transfronteiriça seria aquela na qual os vários níveis institucionais exerçam uma governança dos seus processos territoriais, pautada na participação dos atores não estatais em tais processos. Então, a cooperação transfronteiriça é parte integrante dos processos de diálogo e colaboração dos respectivos governos locais na dimensão territorial dos atores envolvidos.

## REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, P. S. **Participação, articulação de atores e desenvolvimento regional**. IPEA. Textos para discussão, n. 630, fev.1999.
- BICHIR, R. Governança multinível. **Boletim de análise político-institucional**. n.19. p.49-55. IPEA: Brasília, 2018.
- COLETTI, R. Curso Cooperación transfronteriza en América Latina: experiencias, instrumentos, metodología. **La experiencia europea como referencia metodológica, módulo 2**. Proyecto Fronteras Abiertas. CeSPI: Roma, 2010a.
- COLETTI, R. Curso Cooperación transfronteriza en América Latina: experiencias, instrumentos, metodología. **La experiencia europea como referencia metodológica, módulo 3**. Proyecto Fronteras Abiertas. CeSPI: Roma, 2010b.
- FANTIN, M. A. **Población, sociedad y salud en la frontera argentinoparaguaya**. Asunción-Paraguay: Asociación Paraguaya de Estudios de Población, 2008.
- GOMÀ, R.; BLANCO, I. Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. In: **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. CLAD: Lisboa, 2002.
- KAZEPOV, Y.; BARBERIS, E. Social assistance governance in Europe: towards a multilevel perspective. In: MARX, I; NELSON, K. (Eds.). **Minimum income protection in flux**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Tradução de George Sarmiento. Maceió: Edufal, 2012.
- MAIA, C.M; SANTIN, M.A.V. A participação social nos processos de decisão da construção regional. **Revista Extensão em Foco**. v.3. n.1. 2015
- MAIA, C.M. Um ensaio sobre a noção do conceito de território nas pesquisas sobre desenvolvimento rural e regional. In: GEHLEN, Ivaldo; RIELLA, Alberto (Orgs). **Território e Sociedade**: perspectivas teórico-metodológicas e evidências empíricas. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2014.
- MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**. v. 7, p. 8-35, 2013.
- NORTH, D. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.
- NORTH, D. Economic performance through time. **American Economic Review**, 1994. v.84, n.03. p.359-368.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Local Economies and Globalization. In: **Local Development and Structural Change: A New Perspective on Adjustment and Reform (Summary)**. OECD: Paris, 1995.

ODDONE, N. (Coord). Curso Cooperación transfronteriza en América Latina: experiencias, instrumentos, metodología. **Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: una introducción, módulo 1**. Proyecto Fronteras Abiertas. CeSPI: Roma, 2010a.

ODDONE, N. (Coord). Curso Cooperación transfronteriza en América Latina: experiencias, instrumentos, metodología. **Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: una introducción, módulo 3**. Proyecto Fronteras Abiertas. CeSPI: Roma, 2010b.

REIGADO, F.M. Desenvolvimento regional transfronteiriço. In: COSTA, J.S.; NIJKAMP. **Compêndio de economia regional**. Volume I: teoria, temáticas e políticas. Ed. Principia Lda., 2009.

RHI-SAUSI, J.L; CONATO, Dario (Coords). Curso Cooperación transfronteriza en América Latina: experiencias, instrumentos, metodología. **Cómo se construye un proyecto de cooperación transfronteriza**, módulo 5. Proyecto Fronteras Abiertas. CeSPI: Roma, 2010.

RHI-SAUSI, J.; CONATO, D. (coords). Curso Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina: **La experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas**. CeSPI: Roma, 2009.

SOUZA, M.L. Território e (des) territorialização. In: SOUZA, M.L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, M.L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. et all (Org). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

VEIGA, J.F.F. **Território e Desenvolvimento Local**. Oeiras, Portugal: Celta, 2005.

#### **Sobre o(s) Autor(es):**

##### **Claudio Machado Maia**

Professor da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ) – E-mail: [claudiomaia.dr@hotmail.com](mailto:claudiomaia.dr@hotmail.com)

##### **Rosana Maria Badalotti**

Professora da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ) – E-mail: [rosana@unochapeco.edu.br](mailto:rosana@unochapeco.edu.br)