

Organizações transfronteiriças e a governança para o desenvolvimento sustentável de regiões de fronteira

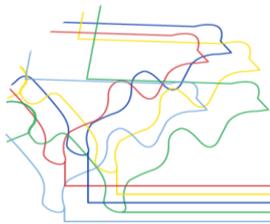
Jamur Johnas Marchi

Introdução

No caminho do desenvolvimento sustentável, estudos como o IPCC (2007) evidenciaram que o planeta está no limite de sua capacidade de resposta e o futuro da própria sobrevivência humana pode estar sendo comprometido. A noção de sustentabilidade parece exigir uma reconceituação de três esferas: a econômica, a social e a ambiental (ANDION; SERVA; LEVESQUÉ, 2006). Estas esferas têm sido, também, estimuladas a atuarem de maneira integrada (BLATTER, 2001). Nas regiões de fronteira, os desafios para o desenvolvimento sustentável parecem ser amplificados. Além da complexidade em integrar/reconceituar economia, sociedade e meio ambiente, a própria condição de região transfronteiriça, por si, é um fenômeno complexo e multifacetado (LUNDQUIST; TRIPPL, 2013).

Diante deste desafio, o desenvolvimento sustentável em regiões de fronteira parece requerer um olhar complexo, no sentido de *complexus*: o que é tecido junto (MORIN, 1990). Para Blatter (2001), integrar objetivos econômicos, ecológicos e sociais tem gerado a necessidade de que o planejamento das regiões de fronteira seja mais conectado e com foco no desenvolvimento sustentável. Assim, parece que o planejamento do desenvolvimento nas regiões transfronteiriças precisa, necessariamente, ser tecido pelos atores dos diversos setores da sociedade transfronteiriça.

Esta constatação tem demandado estruturas de governança capazes de lidar com a complexidade e especificidade destas regiões (LUNDQUIST; TRIPPL, 2013). As relações transfronteiriças em geral se caracterizam por assimetrias e complementariedades, bem como por obstáculos e conexões (CLEMENT, 2001). Cada parte de uma região transfronteiriça costuma mostrar diferentes histórias econômicas, trajetórias tecnológicas, configurações institucionais, dinâmica social,



visões políticas, estruturas de governança, modos de regulamentação e identidades culturais (LUNDQUIST; TRIPPL, 2013). Além disso, as ações coletivas transfronteiriças se esforçam para superar os efeitos de barreira das fronteiras nacionais, bem como atender às interligações funcionais em transporte, negócios, meio ambiente e outros campos (ZUMBUSCH; SCHERER, 2015).

Neste caminho de superar estes desafios, este capítulo procura contribuir ao debate apresentando uma análise sobre as organizações transfronteiriças, em termos de estrutura de governança, compreendendo-as como preponderantes para o desenvolvimento integrado e sustentável das regiões de fronteira. Para isso, são estudados dois casos de organizações transfronteiriças localizadas na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, o Grupo de Trabalho Itaipu-Saúde (GT Itaipu-Saúde) e o Conselho de Desenvolvimento Trinacional (CODETRI).

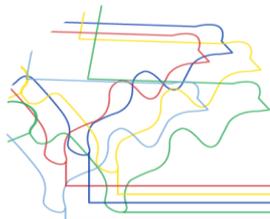
A discussão, inicialmente, desdobra-se sobre o desenvolvimento sustentável em regiões de fronteira e a noção de governança transfronteiriça, termo este que tem ganhado relevância para explicar a coordenação de recursos e ações em diferentes tipos de arranjos e/ou redes de atores organizacionais e/ou institucionais em regiões de fronteira (PIKNER, 2008). Em seguida, em consonância com a teoria organizacional, aprofunda-se a compreensão de estruturas de governança e suas variações, sob a perspectiva de redes interorganizacionais. Por fim, são analisados dois casos de organização transfronteiriça, em que são tecidos alguns encaminhamentos e considerações, visando ampliar a discussão sobre o papel das organizações transfronteiriças para a governança e o desenvolvimento sustentável de regiões transfronteiriças.

Fundamentação teórica

Este tópico apresenta aspectos teóricos que delinearão o estudo, sendo este dividido em duas seções. A primeira seção contextualiza o desenvolvimento sustentável em regiões de fronteira, chamando a atenção para a complexidade destas regiões; e a segunda seção se debruça sobre o tema da governança transfronteiriça, sob a perspectiva de redes e organizações transfronteiriças.

Desenvolvimento sustentável e regiões de fronteira

No caminho do desenvolvimento sustentável, estudos como o IPCC (2007) evidenciam que o planeta está no limite de sua capacidade de resposta e o futuro da própria sobrevivência humana pode estar sendo comprometido. A noção de



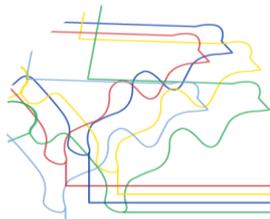
sustentabilidade nos parece exigir uma reconceituação, no mínimo em três esferas: a econômica, que não pode ser concebida apenas como mercado, pois existem atividades mercantis e não-mercantis; a social, que não pode ser concebida apenas como um custo porque pode gerar importantes vantagens comparativas; e o meio ambiente, que não pode ser visto separado do ser humano, ao contrário, a visão é de interações (ANDION; SERVA; LEVESQUÉ, 2006).

Nas últimas décadas, os governos têm sido orientados a definirem políticas que encorajem e recompensem a sustentabilidade nos setores econômicos e, também, a promoção da estabilização da população. O setor privado tem sido orientado a se comprometer com a boa administração do planeta e oferecer soluções para que as pessoas possam viver de forma sustentável. Já para a sociedade civil, a recomendação é que esta precisa estar ciente do desafio de eleger os governos que vão definir políticas melhores a longo prazo e fazer um exercício pessoal de escolha que favorece quem produz produtos sustentáveis no setor privado (WWF, 2008).

Neste sentido, para Levesqué (2010, p. 82), a inserção do termo sustentabilidade “não se limita ao meio ambiente”, mas conduz a uma reconfiguração das noções econômica, social e ambiental. Isso significa que além de repensar os modos de produção e os estilos de vida de determinada sociedade, particularmente destacados nos debates ambientais, o DS precisa contribuir para a solidariedade com os excluídos desta geração, além de preocupar-se com as gerações futuras. Este olhar do desenvolvimento sustentável, quando voltado para as regiões de fronteira, sugere que se reconheça a complexidade destas regiões.

Tradicionalmente, no contexto de Estado moderno, as regiões de fronteira eram consideradas uma questão de segurança nacional, sendo percebidas como lugares de separação e delimitação administrativa entre unidades políticas, tendo sua legitimidade assegurada pela lealdade de seus cidadãos e por controles exercidos pelo Estado (LUNDQUIST; TRIPPL, 2013; SANT’ANNA, 2013). Esta definição ampla cobre todos os tipos de serviços transfronteiriços, independentemente das diferenças em termos de tamanho, área geográfica, história, cultura e condições socioeconômicas (LUNDQUIST; TRIPPL, 2013).

Entretanto, as regiões transfronteiriças revelam que os espaços definidos administrativamente nem sempre são iguais aos definidos funcionalmente (ZUMBUSCH; SCHERER, 2015). Os recursos e os poderes são configurados funcionalmente de maneira difusa, revestindo as regiões transfronteiriças em



complexidade. Ao se deparar com as interdependências funcionais em regiões transfronteiriças, os Estados nacionais parecem encontrar limitações em suas entidades administrativas, baseadas em suas concepções burocráticas de competências e responsabilidades formais.

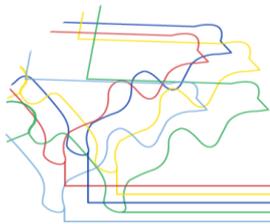
Para aprofundar o entendimento da complexidade em regiões transfronteiriças, primeiramente, é importante destacar que existe uma ampla gama de regiões transfronteiriças mostrando uma variação considerável de: condições geográficas, como escala, tamanho e localização, causando restrições ao tipo de integração que provavelmente ocorrerá e quais tipos de benefícios pode resultar. Em segundo lugar, a regionalização transfronteiriça é um processo que ocorre em uma 'zona cinzenta' entre o direito civil e o público, em combinação com o surgimento da interação formal e informal entre diversas organizações e atores. A capacidade de se envolver em tais processos pode variar entre os atores, refletindo objetivos conflitantes e assimetria nas relações de poder (LUNDQUIST; TRIPPL, 2013).

Em terceiro lugar, essas partes interessadas estão mais ou menos fortemente imersas ou têm relações com outras escalas espaciais, da comunidade local ao nível global. Esta imersão histórica influencia as decisões dos atores em geral e sobre o seu comportamento transfronteiriço. E, em quarto lugar, as forças motrizes para os processos de integração transfronteiriços, por exemplo, as diferenças na estrutura econômica, capacidades de inovação e estrutura de custos dão origem a novas complementaridades e sinergias, mas, muitas vezes, também geram barreiras entre as diferentes partes de uma região transfronteiriça (LUNDQUIST; TRIPPL, 2013).

Com estas considerações, o entendimento da tensão/interação existente entre as diferentes esferas e atores funcionando na região transfronteiriça parece ser relevante para a compreensão e a coordenação dos processos de desenvolvimento sustentável em regiões transfronteiriças. Estas tensão/interação podem atuar como força motriz para o desenvolvimento sustentável, por um lado, e como barreira, por outro. O tópico seguinte irá abordar fatores que contribuem ou limitam os processos de integração fronteiriça.

Governança transfronteiriça: fatores contributivos e limitantes

A governança transfronteiriça pode ser compreendida como um processo de criação e realização de objetivos comuns, em um contexto interregional fragmentado e tensionado por vários atores e atividades (PIKNER, 2008). Nesta visão, os objetivos comuns podem ser entendidos como consensos mínimos estabelecidos

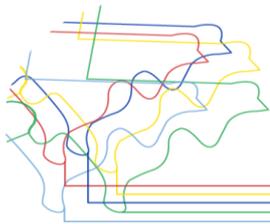


deliberadamente pelos diversos atores. Nas regiões de fronteira, atores econômicos, da sociedade ou mesmo do meio ambiente, estão sujeitos a contextos específicos de cada região, de modo que não é possível definir um único modelo de governança transfronteiriça. De fato, cada região transfronteiriça precisa encontrar o seu modelo de governança.

A governança transfronteiriça pode ser desenvolvida através de processos de integração e cooperação. Por exemplo, para Oliveros (2002), um processo entre dois Estados que possuem territórios fronteiriços, com objetivo de proporcionar desenvolvimento com base no aproveitamento das potencialidades, recursos e afinidades, é denominado integração transfronteiriça. Neste sentido, a partir do reconhecimento de afinidades, potencialidades e recursos que podem ser combinados para proporcionar o alcance de objetivos de desenvolvimento comum ou mesmo convergentes, podem emergir ações de cooperação transfronteiriça. De acordo com Silva (2015, p. 93), “[...] a cooperação transfronteiriça torna a fronteira um local de encontro entre parceiros, sejam entidades e/ou grupos regionais ou locais, para conjuntamente procurar desenvolver territórios”.

Na medida em que as fronteiras deixam de ser percebidas como espaços de separação e de limites nacionais e passam a ser percebidas como lugares de integração e cooperação, visando o desenvolvimento, produzem, então, iniciativas de colaboração transfronteiriças. Estas ações de cooperação podem se dar entre governos locais, entre diferentes atores da sociedade ou mesmo entre atores do setor privado. Além da interação entre atores de diferentes lados da fronteira, as iniciativas de colaboração podem apresentar uma conjunção entre estes atores das diferentes esferas. Nesse sentido, parece uma condição essencial para o desenvolvimento de ações e processos de integração e colaboração transfronteiriça que exista um modelo de governança capaz de identificar potencialidades, combinar recursos e capacidades e coordenar os atores em direção ao desenvolvimento sustentável pretendido. Este modelo tende a ser exclusivo para cada região, em virtude das próprias peculiaridades de cada uma delas.

Contudo, para o desenvolvimento sustentável de regiões transfronteiriças, alguns fatores podem se destacar por contribuir ou dificultarem os processos de integração e cooperação. Segundo Silva (2013), os fatores que ajudam os processos de integração são: a existência prévia de tradição e experiência em cooperação transfronteiriça, confiança mútua e iniciativas de colaboração, estruturas comuns e adequadas para a cooperação entre instituições, a existência de um modelo de

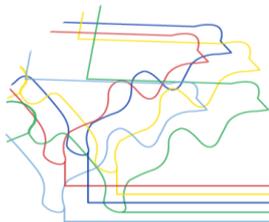


desenvolvimento e a disponibilidade de recursos financeiros suficientes. Zumbusch e Scherer (2015) acrescentam o acesso a recursos e capacidades suficientes, sistemas administrativos capazes, relações pessoais positivas entre os principais atores envolvidos, valores compartilhados, conhecimentos compartilhados como motivação para os principais atores envolvidos, abordagens participativas em detrimento a elitistas.

Estes fatores evidenciam a importância da história e da cultura da região, pois a tradição em cooperar, a confiança mútua e os relacionamentos positivos entre os atores são elementos endógenos arraigados no próprio desenvolvimento histórico. Um exemplo seria o caso estudado por Zumbusch e Scherer (2015), na região do Lago Constança, localizado na fronteira entre Áustria, Alemanha e Suíça, onde estes elementos se fazem presentes na cultura da região, muito influenciados pelo uso comum do lago. Por outro lado, o modelo de desenvolvimento e o acesso a recursos financeiros, muitas vezes, podem ser elementos exógenos, trazidos por políticas nacionais ou mesmo supranacionais como, por exemplo, o Programa INTERREG, financiado pela União Europeia, dedicado ao desenvolvimento de regiões transfronteiriças dos países-membros.

Por outro lado, segundo Silva (2013), existem fatores que podem ser considerados limitantes: os aspectos jurídicos limitantes, por vezes impostos pela legislação nacional, estruturas e competências dos níveis administrativos, a vontade política, as experiências limitadas em cooperação das instituições locais e regionais, problemas de sincronização dos fluxos financeiros e legislação local inadequada. Nesta lista inclui-se, segundo Zumbusch e Scherer (2015), a falta de liderança no processo de governança, falta de capacidades para a supervisão estratégica dos processos de integração, falta de cooperação a nível local, um sistema regional de interação competitivo e direcionado por conflitos, com agendas conflitantes, jogos políticos dos principais tomadores de decisão e pensamento conservador das elites regionais.

Essencialmente, os fatores limitantes são elementos de estruturas jurídica e administrativa, nacional ou subnacional, a serem revisadas. Nesta esteira, a vontade política ou a liderança nos diversos níveis precisam ser consideradas. Por outro lado, experiências de cooperação transfronteiriça, caso não existam ou sejam incipientes, poderão ser induzidas por alguns atores ou grupo de atores, de ambos os lados da fronteira. A compreensão destes fatores contributivos e limitantes é importante para, por um lado, aproveitar seus potenciais para o desenvolvimento sustentável da região



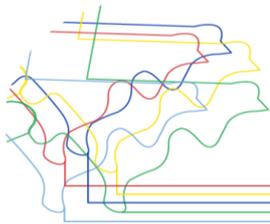
transfronteiriça e, por outro, mitigar ou superar tais obstáculos. Neste sentido, emerge a necessidade de estruturas de governança transfronteiriça que atuem nesta tarefa.

Organizações transfronteiriças: possíveis estruturas de governança

As atividades principais de uma estrutura de governança transfronteiriça são baseadas exclusivamente na cooperação entre sistemas auto-organizados, na coordenação e interação, inteligência estratégica, voltada para a aprendizagem, e colaboração entre atores dos setores público, privado e sem fins lucrativos (ZUMBUSCH; SCHERER, 2015). As organizações transfronteiriças podem ser entendidas como estruturas auto-organizadas com a finalidade de dirigir, coordenar e monitorar processos de cooperação e integração em regiões de fronteira. Estas organizações, ao aglutinar atores dos setores público, privado e terceiro setor, bem como recursos, capacidades e poder suficientes, podem direcionar o desenvolvimento sustentável da região transfronteiriça entre os espaços de tensão/interação, proporcionando diálogo constante entre as esferas econômica, social e ambiental.

Dada a complexidade de cada região, tais estruturas organizacionais tendem a emergir com base nos problemas comuns enfrentados pelas regiões. Para compreender as organizações transfronteiriças, Zumbusch e Scherer (2015) empregaram dois fatores: o grau de institucionalização (forte ou fraca) e a orientação (territorial ou funcional). No primeiro fator, institucionalização, um grau forte significa que há definição clara dos membros participantes, estatuto legal definido, estrutura organizacional existente, tomada de decisão democrática e de caráter deliberativo, envolvimento político e perspectiva de longo prazo. Por outro lado, um grau fraco significa que a organização possui maior flexibilidade na participação de membros, regramento incipiente, estrutura organizacional simples, decisões não deliberativas, pouco envolvimento político e perspectiva de curto ou médio prazo (ZUMBUSCH; SCHERER, 2015).

Em relação ao tipo de orientação, a territorial significa que as estruturas organizacionais tendem a seguir um padrão de estrutura mais vertical e hierárquica, os membros tendem a ser, em sua maioria, atores do setor público, o escopo das temáticas é amplo e a escala geográfica tende a ser congruente e estável, seguindo as fronteiras administrativas. Por outro lado, uma orientação funcional significa que a organização transfronteiriça tende a ter uma estrutura mais horizontal, com participantes dos setores público, privado e sociedade, o escopo das temáticas possui



foco e a escala geográfica é difusa, dependendo do tipo de problema em pauta (ZUMBUSCH; SCHERER, 2015).

Independente do grau de institucionalização e do tipo de orientação, Zumbusch e Scherer (2015) concluem que as regiões transfronteiriças dependem totalmente de processos de governança bem-sucedidos para coordenar e desenvolver atividades comuns. Apesar desta dedução, o problema reside, ainda, em reconhecer que as organizações transfronteiriças apresentam diferentes tipos de estrutura de governança. Para compreender estas diferentes estruturas, a teoria organizacional, a partir da noção de governança em redes, pode colaborar. Segundo Aguilar (2010), a governança, sob a forma de redes, implica em estabelecer sinergias entre os recursos públicos, privados e sociais para a sustentabilidade de uma sociedade.

Para Rhodes (1996), a governança em rede consiste em um conjunto de organizações que se relacionam de maneira auto-organizada. De maneira mais ampla, Jakob (2014) coloca as redes como estruturas de governança para se alcançar diversos fins mediante formas de relacionamento entre Estado e sociedade. Aprofundando, Provan e Kenis (2008) destacam que as redes interorganizacionais consistem em um arranjo de três ou mais organizações independentes que atuam em conjunto para alcançar objetivos individuais e coletivos. Estas redes podem se auto-organizar por iniciativa dos próprios membros, incluindo membros dos setores público, privado ou sem fim lucrativo, visando resultados multiorganizacionais ou a solução de problemas comuns.

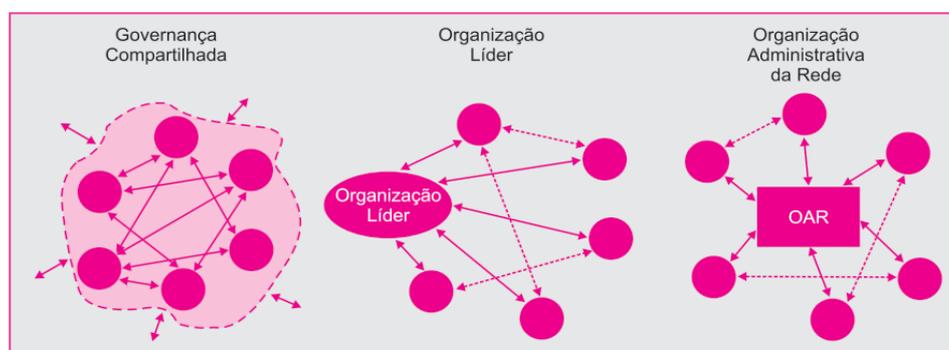
Uma possível classificação ou tipologia é a sugerida por Provan e Kenis (2008), para as estruturas de governança em redes. São três variações: rede governada por uma organização líder, rede governada por seus membros e rede governada por uma organização administrativa. Estas diferentes formas de estrutura de governança podem contribuir para a compreensão e o desenvolvimento de atividades de cooperação e integração transfronteiriça. Segundo Zumbusch e Scherer (2015), grande parte das regiões de fronteira mostram um complexo sistema de governança transfronteiriça de diferentes arranjos cooperativos. As regiões de fronteira, em geral, apresentam organizações em rede, mais ou menos organizadas localmente, com objetivos de resolver problemas locais comuns em ambos os lados da linha de fronteira.

Na Figura 1, as setas representam as interações e os círculos, os atores membros da rede. A variação denominada governança compartilhada “consiste em grupos de



organizações que funcionam coletivamente em rede, mas não possuem uma estrutura administrativa formal” (ROTH *et al.*, 2012, p. 114-115). O poder é descentralizado, pois envolve a maioria dos membros da rede interagindo igualmente no processo de governança, segundo Provan e Kenis (2008). A vantagem deste modelo é o envolvimento de todos os membros da rede na tomada de decisão, sendo, também, bastante flexível e responsável com as necessidades dos participantes (ROTH *et al.*, 2012).

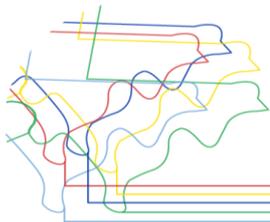
Figura 1. Variações da estrutura de governança em rede



Fonte: Roth *et al.* (2012, p. 116).

Esse modelo tende a funcionar com grupos menores, nos quais há maior controle social e os participantes têm contatos uns com os outros, tendo, assim, um compromisso entre si (ROTH *et al.*, 2012). Em grupos maiores, esse modelo tende a ser ineficiente, pois a estrutura gerencial e administrativa é mais complexa para manter o controle dos membros e, por outro lado, os recursos são menores e podem tornar a organização mais frágil e ineficiente (ROTH *et al.*, 2012). A governança pode se dar, por exemplo, por meio de reuniões dos representantes das organizações membro ou, informalmente, por meio de esforços contínuos, mais ou menos coordenados, daqueles que têm interesse em fazer a rede funcionar (PROVAN; KENIS, 2008).

A segunda variação, chamada de organização líder, normalmente ocorre em relacionamentos verticais, em que o poder está concentrado em uma organização que atua direcionando as organizações com menos poder. Esse modelo também ocorre horizontalmente, como argumentam Roth *et al.* (2012, p. 115), em “[...] redes horizontais multilaterais, quando uma organização possui recursos e legitimidade suficientes para exercer uma posição de liderança”. A coordenação das atividades ocorre por um único membro participante, dessa forma, a governança da rede é

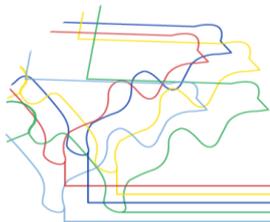


centralizada e intermediada. A organização líder facilita as atividades das organizações para atingir os objetivos propostos (PROVAN; KENIS, 2008). Por exemplo, esse modelo pode ser encontrado nas redes de subcontratações da indústria automobilística japonesa ou em uma organização governamental que atua liderando o desenvolvimento de uma determinada política pública.

A terceira variação, denominada organização administrativa da rede (OAR), consiste em uma “[...] entidade administrativa separada criada especificamente para gerenciar a rede e suas atividades, visando coordenar e sustentar a rede” (ROTH *et al.*, 2012, p. 115). A principal característica desse terceiro modelo é a centralização, reproduzindo a coordenação e manutenção da rede (PROVAN; KENIS, 2008). As principais vantagens são sua eficiência, sustentabilidade e legitimidade. Como desvantagem, pode-se citar a dependência que os membros da rede terão em relação a OAR, correndo o risco de que as decisões sejam tomadas pelos participantes da OAR e não pelos participantes da rede (ROTH *et al.*, 2012), configurando um clássico problema de agência.

Empiricamente, estas variações podem ser encontradas em algum tipo de formato híbrido. Uma forma híbrida significa uma mistura dos modelos mencionados, por exemplo, quando uma governança é compartilhada e os atores têm alto grau de envolvimento nas relações em rede, juntamente com uma estrutura administrativa para gerenciar a rede. Ou uma estrutura de governança com uma organização líder, cuja liderança não impede a participação dos demais atores no processo decisório. Esses modelos apresentados podem variar ao longo do tempo das organizações, pela forma de alocação do poder e coordenação de cada rede, ou seja, são estruturas transitórias (ROTH *et al.* 2012).

Outras variações podem ser decorrentes das características organizacionais dos membros participantes da rede, em termos de capacidades de coordenação, competências e interesses. Esses fatores organizacionais podem ser decisivos para a coordenação e implementação de atividades transfronteiriças. Complementarmente, independente da estrutura de governança transfronteiriça adotada, sugere-se que atendam pré-requisitos cruciais para terem chance de êxito: estabilidade suficiente, incentivos para novas formas de ação coletiva, abordagens inovadoras, abertura, recursos e capacidades suficientes, eficácia, autonomia suficiente e responsabilidade (ZUMBUSCH; SCHERER, 2015). Com estes elementos teóricos, parece ser possível analisar as estruturas de governança de organizações transfronteiriças. No tópico seguinte, destaca-se os aspectos metodológicos que guiaram a investigação.

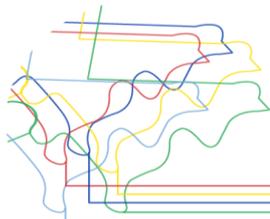


Aspectos metodológicos

Considerando o objetivo deste estudo, de analisar as estruturas de governança de organizações transfronteiriças, compreendendo-as como preponderantes para o desenvolvimento integrado e sustentável das regiões de fronteira, utilizou-se uma abordagem exploratória e qualitativa de pesquisa. O método de estudo de caso foi privilegiado por ser indicado para estudar fenômenos em profundidade e responder a questões tais: “como” e “por quê” (YIN, 2015). Foram selecionados dois casos empíricos de organizações transfronteiriças: o Grupo de Trabalho Itaipu-Saúde e o Conselho de Desenvolvimento Trinacional (CODETRI), sendo estas duas organizações as unidades de análise, configurando um estudo de multicaso.

A coleta de dados seguiu um protocolo de pesquisa com questões estruturadas visando buscar evidências por meio de entrevistas junto a informantes-chave. O protocolo de pesquisa, segundo Yin (2015, p. 106), “[...] é uma forma importante de aumentar a confiabilidade da pesquisa de estudo de caso e tem como objetivo orientar o pesquisador a realizar a coleta de dados de um caso”. O protocolo foi elaborado a partir dos conceitos principais da teoria: governança transfronteiriça e as variações das estruturas de governança. Do CODETRI foram analisadas entrevistas de 12 informantes-chave e do GT Itaipu-Saúde foram analisadas sete entrevistas, totalizando 19 informantes-chave. Os dados foram coletados no período de 2019 a 2021, por meio presencial e virtual. Os informantes são pessoas que atuam ou atuaram diretamente nas organizações transfronteiriças, como membros ou exercendo alguma atividade de coordenação e liderança. Os dados coletados foram gravados e transcritos para a análise.

A análise dos dados foi realizada através da triangulação das fontes de evidência e posterior adequação ao padrão teórico. Para Yin (2015), a triangulação de dados consiste em coletar informações de múltiplas fontes e depois fazer comparações entre as evidências, buscando similaridades e contrariedades. A adequação ao padrão, segundo Yin (2015), refere-se a fazer uma comparação dos resultados empíricos (evidências) com o padrão teórico. “Se os padrões coincidem, os resultados podem ajudar o estudo de caso a reforçar sua validade interna” (YIN, 2015, p. 136). Os resultados são apresentados no tópico seguinte.



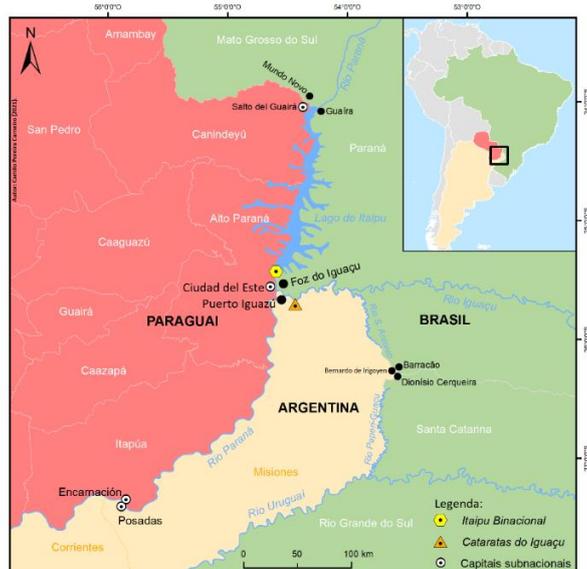
Apresentação e análise dos resultados

Este tópico traz a análise dos resultados, descrevendo os dois casos e analisando a estrutura de governança. Porém, antes, procede-se uma breve contextualização sobre a região da Tríplice Fronteira. Ao final, são discutidos alguns encaminhamentos referentes à institucionalização e à orientação destas organizações transfronteiriças e seu papel para o desenvolvimento integrado e sustentável das regiões de fronteira.

Contextualizando a Tríplice Fronteira

A Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai é separada pelos rios Paraná e Iguazú, conforme mostra a Figura 2. Cada país possui características próprias e pontos semelhantes, como: colonização europeia, dependência econômica e ditaduras militares. Na Tríplice Fronteira, a cultura e a língua se misturam, a expressão “portunhol” é comum para se referir à mistura das línguas. Os municípios de Puerto Iguazú, Foz do Iguazu e Ciudad Del Este partilham o comércio que flui pela ponte da amizade, entre Brasil e Paraguai, e pela ponte Tancredo Neves, entre Brasil e Argentina. A ligação entre Argentina e Paraguai ocorre por meio de embarcações que cruzam o Rio Paraná. Duas grandes paisagens marcam fortemente esta região de fronteira. Ao Norte, a Hidrelétrica de Itaipu, empresa de caráter binacional, na linha de fronteira entre Brasil e Paraguai. Ao Sul, entre Argentina e Brasil, as Cataratas do Iguazu, obra natural e lugar de beleza ímpar.

Figura 2. Fronteira entre Argentina-Brasil-Paraguay



Fonte: Wikipedia (2022).



Segundo dados do IBGE, Foz do Iguaçu é um município brasileiro localizado no Estado do Paraná, com área territorial de 618.057 km² e população estimada em 258.248 pessoas. Ciudad del Este, cidade localizada no extremo leste do departamento paraguaio do Alto Paraná, tem uma população de 312.652 habitantes. Puerto Iguazú, província de Misiones, Argentina, possui uma população de 105.368 habitantes (CAVATORTA *et al.*, 2017).

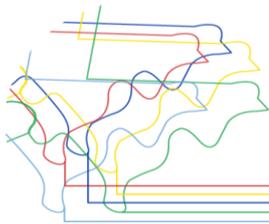
Dentro de uma tipologia de integração fronteiriça, a Tríplice Fronteira se enquadra na tipologia mais forte de integração, denominada sinapse. A tipologia sináptica caracteriza trocas de fluxos comerciais internacionais e urbanos com apoio do governo, com infraestrutura e suporte ao intercâmbio (BRASIL, 2005). Atualmente, há um processo transfronteiriço na Tríplice Fronteira que envolve diversos atores públicos, privados e da sociedade, como: a Itaipu, os municípios, os movimentos sociais, os comerciantes, as grandes redes hoteleiras, compostas não só por brasileiros, paraguaios e argentinos, mas, também, atualmente, por comunidades árabes e chinesas, o que intensifica os fluxos transfronteiriços (PEREIRA, 2013). Feita esta breve contextualização da Tríplice Fronteira, a seguir, apresenta-se os dois casos de organização transfronteiriça: o GT Itaipu-Saúde e o CODETRI.

Caso do GT Itaipu-Saúde¹

O GT Itaipu-Saúde foi uma iniciativa da Itaipu Binacional, no ano de 2003, a fim de fortalecer as políticas públicas na zona de fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina. O GT Itaipu-Saúde é financiado com recursos da própria Itaipu Binacional. Sua organização é de caráter permanente e consultivo e seus membros consistem de instituições do Brasil e do Paraguai, sendo que instituições da Argentina atuam como convidadas. Ao todo, são 18 órgãos membros, sendo nove do Brasil e nove do Paraguai. Essa característica é devido à binacionalidade da Hidroelétrica de Itaipu, pertencendo apenas ao Brasil e ao Paraguai.

Os órgãos membros do Brasil são os seguintes: Itaipu Binacional, Fundação de Saúde Itaipuapy, Ministério da Saúde (ocupando 2 assentos), Secretaria de Estado da Saúde do Paraná (ocupando 2 assentos), 9^a Regional de Saúde, 20^a Regional de saúde e Secretaria Municipal da Saúde de Foz do Iguaçu. Os órgãos membros do Paraguai são: Itaipu Binacional (ocupando 2 assentos), Fundação Tesãi, Ministério da Saúde Pública e Bem-Estar Social (ocupando 2 assentos), 10^a Região Sanitária do Alto Paraná, 14^a

¹ Tópico baseado em Silveira (2019).

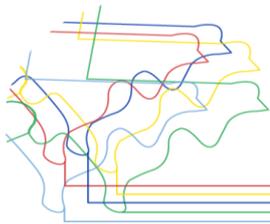


Região Sanitária de Canindeyú, Conselho de intendentes do Alto Paraná, Conselho de intendentes de Canindeyú.

A sede do GT Itaipu-Saúde está instalada dentro do PTI (Parque Tecnológico de Itaipu), sendo a gerência exercida por uma funcionária do PTI. As reuniões acontecem mensalmente no Cineteatro Barrageiros, dentro da Hidrelétrica de Itaipu. Um dia antes da reunião do GT Itaipu-Saúde, acontece a reunião apenas de membros, abrindo a reunião para outros membros e convidados no dia seguinte. A reunião do GT Itaipu-Saúde é organizada, primeiramente, com uma abertura, em seguida as comissões técnicas se reúnem em mesas, ou também chamadas por alguns atores de “pilares”, para trabalhar temas específicos, por exemplo: saúde do homem, saúde indígena, saúde materno infantil etc. Essas mesas, assumidas por comissões técnicas, podem ser permanentes ou provisórias para resolver algum problema pontual. Após a reunião das comissões, é realizado o encerramento, junto com a formação da ata da reunião.

O GT Itaipu-Saúde possui Regimento Interno elaborado em 2006, no qual constam sua missão e objetivos. A missão consiste em articular instituições governamentais e não governamentais, conjugando esforços para promover ações prioritárias de impacto nos níveis sanitários da população da área de influência da ITAIPU, subsidiando a Entidade na formulação e na execução de suas políticas e iniciativas de responsabilidade socioambiental, contemplando a cooperação, a integração, a consonância com as diretrizes dos sistemas nacionais de saúde, a ênfase na atenção primária e a busca da equidade no trato das questões de saúde. A organização do GT Itaipu-Saúde procura desenvolver as políticas de saúde pública na região da Tríplice Fronteira. As regiões de alcance do GT Itaipu-Saúde são, no Paraguai, a Xª Região Sanitária do Alto Paraná e a XIVª Região Sanitária de Canindeyú. No Brasil, a 9ª Regional de Saúde de Foz de Iguaçu e 20ª Regional de Saúde de Toledo, Estado do Paraná. Na Argentina, a Província de Misiones e outras unidades territoriais de interesse na área de influência da entidade Itaipu Binacional.

Da análise dos relatos dos informantes-chave evidenciou-se que o GT Itaipu-Saúde apresenta características das três variantes de governança em rede, porém com predominância da forma OAR e governança compartilhada, conformando, assim, uma estrutura híbrida de governança. Segue a análise por variante. A variação de governança por organização líder tem como característica uma gestão vertical, ou seja, existe uma instituição que detém mais o poder que outras e que lidera os outros (ROTH *et al.*, 2012). Ela é importante, pois permite identificar se existe alguma instituição líder dentro do GT Itaipu-Saúde e qual é essa instituição. No entanto, não

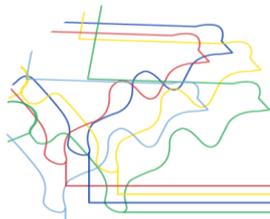


foram encontradas evidências de que existe uma organização líder no GT. Apenas um informante relatou que a Itaipu seria este ator, em virtude de sua influência na origem do próprio GT.

Quanto à governança compartilhada, sua característica é de uma gestão não hierárquica, com estrutura informal, conduzida por meio de uma gestão horizontal (ROTH *et al.*, 2012). Essa categoria permite identificar se a governança é realizada por mais de uma organização, de forma compartilhada entre os atores. Foi possível evidenciar que a maior parte dos informantes considera que o GT Itaipu-Saúde tem características de governança compartilhada. Como, por exemplo, o tratamento horizontal dado aos membros, no que se refere ao planejamento e à execução de suas atividades, por meio de comissões temáticas. Contudo, esta percepção não é consenso, em virtude de relatos de outros informantes, pois consideram que alguns membros não se engajam suficientemente nas atividades.

Em relação à organização administrativa da rede (OAR), não foi identificado uma organização criada somente para esse fim. Apesar disso, existem duas organizações que possuem um papel de coordenação e gestão, como relatado pelos informantes. Essas duas organizações são a Itaipu Binacional, responsável pela coordenação, e o PTI, responsável pela gestão. Estas atividades são realizadas por meio de seus representantes no GT Itaipu-Saúde. Identificou-se que as atividades são monitoradas pela diretoria financeira da Itaipu, em virtude de que a Itaipu é quem financia as ações do GT. Apesar de não haver a criação de uma estrutura administrativa formal, informalmente existe esta delegação aos membros que representam o PTI e a Itaipu. Assim como nas demais variantes observadas, as características não são totalmente puras, mas, sim, possuem algumas evidências que se aproximam de cada variante, denotando o caráter híbrido do GT Itaipu-Saúde em termos da sua governança na região transfronteiriça.

As evidências foram mais acentuadas para a variante OAR e governança compartilhada. Contudo, não foi possível concluir se uma organização, por exemplo, a Itaipu ou o PTI, em certos momentos, exerce o papel de liderança sobre os demais membros do GT. Portanto, as evidências constataram a existência de um modelo híbrido de governança, em que existem duas organizações que são mais centrais no sentido da organização administrativa da rede, por meio da coordenação da Itaipu e da gestão do PTI. Contudo, a organização das atividades é feita de maneira horizontal, organizada por todos, por meio de comissões temáticas, de maneira que, dentro das variantes de governança investigadas e na percepção dos informantes, o GT Itaipu-



Saúde possui uma estrutura de governança híbrida, entre OAR e governança compartilhada.

Caso do CODETRI²

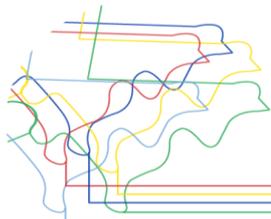
O Conselho de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental da Região Trinacional do Iguazu (CODETRI) é resultado da união de três conselhos, cada um de um município vizinho. Da Argentina, o CODESPI (Conselho de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental de Puerto Iguazú); do Brasil, o CODEFOZ (Conselho de Desenvolvimento Econômico Social de Foz do Iguazu); e, do Paraguai, o CODELESTE (Conselho de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental de Ciudad del Este).

O CODEFOZ foi criado em 2012, pela Lei Municipal nº 4.041, de 12 de novembro, com o objetivo de unir organizações públicas e privadas em torno de projetos e ideias que promovam o desenvolvimento da cidade. O conselho tem por missão promover o desenvolvimento sustentável de Foz do Iguazu, integrando democraticamente os interesses da sociedade. A visão de futuro é o reconhecimento, pela sociedade, como instrumento de desenvolvimento sustentável de Foz do Iguazu. Os valores são: equidade, compromisso, respeito, transparência, excelência; e os princípios do conselho são: ética, união, consenso, continuidade, integração social e suprapartidarismo. Sob a inspiração do CODEFOZ, alguns anos depois, foram fundados outros dois conselhos, o CODELESTE e o CODESPI, respectivamente de Ciudad del Este e de Puerto Iguazú.

O CODELESTE foi criado pela Portaria Municipal nº 033, de 2015, como órgão consultivo do governo municipal, para formular e propor a execução da política de desenvolvimento em matérias trabalhista, ambiental e cultural. De acordo com a portaria municipal, a estrutura e a organização da CODELESTE são compostas pela assembleia geral e pelas câmaras técnicas, dirigidas por uma diretoria composta pelo prefeito municipal, como presidente de honra, o presidente, o vice-presidente, um secretário e um pró-secretário e tesoureiro, que são eleitos entre seus membros com mandato de 2 anos, sendo permitida a reeleição uma única vez.

O CODESPI foi criado pela Portaria Municipal 051/2015 como órgão consultivo e deliberativo do governo municipal, para formular e promover a execução política do desenvolvimento em questões socioeconômicas e trabalhistas, ambientais e culturais. De acordo com a portaria municipal, a estrutura e a organização do CODESPI são

² Tópico baseado em Villalba (2021).



compostas por uma sessão plenária e por comissões técnicas, cujo conselho é dirigido por uma diretoria composta por um presidente, vice-presidente e secretário, eleitos entre seus membros.

Conforme carta de intenções assinadas pelos três conselhos, para a criação do CODETRI, de 17 de maio de 2018, o Conselho pretende ser um órgão paradiplomático de natureza deliberativa e consultiva, de natureza apartidária, composto por voluntários dos três países, com capacidade para formular, promover e articular ações e políticas que visem a promoção do desenvolvimento sustentável e integrado da região. O objetivo do CODETRI é melhorar a cooperação entre cidades vizinhas e enfrentar problemas comuns, representando um importante canal de cooperação institucional para os municípios de Puerto Iguazú, Foz do Iguaçu e Ciudad del Este.

A expectativa existente em torno do CODETRI é de que se torne um canal de comunicação ativo, aberto e constante entre os diversos órgãos e instituições da fronteira. Que realize ações coordenadas e integradas para enfrentar problemas comuns e elevar a qualidade de vida da população na região trinacional. Para isso, tem como principais iniciativas: o desenvolvimento de projetos técnicos e arquitetônicos, a identificação e o monitoramento sistemático das fontes de financiamento dos projetos de interesse, a promoção de articulação técnica e política dos projetos de interesse e das fontes de financiamento nacionais e internacionais, públicas e privadas, identificadas e indicadas pelos membros, além do acompanhamento das etapas de projetos.

Em termos de estrutura de governança, o CODETRI apresenta uma forma híbrida entre governança compartilhada e organização líder. Segue a análise por variante. Na percepção dos informantes, a variante OAR possui poucas evidências. Contudo, pode-se questionar se o Conselho, por si, não seria uma estrutura criada para administrar a rede de atores que o compõe. No entanto, esta percepção, de fato, não ocorre, sendo que os relatos citam que alguns atores colaboram com a estrutura necessária para o funcionamento do CODETRI, como, por exemplo, a Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu, que empresta a estrutura física, o SEBRAE, que contribui com consultores, e o CODEFOZ, que colabora com seus funcionários. Isto fica evidente no relato de um informante: “[...] lo que hace un poco de soporte más fuerte para el CODETRI es el mismo CODELESTE, SEBRAE en Brasil y el CODEFOZ y en este caso también la ACIFI que está prestando una colaboración bastante grande que CODETRI se sostenga también [...]”. O CODETRI depende, então, dos membros dos Conselhos dos três municípios para sua atuação.



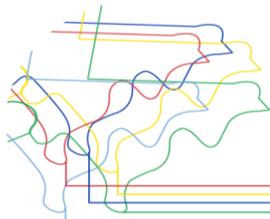
De acordo com a percepção da maior parte dos informantes-chave, existe uma governança compartilhada no CODETRI, como expressado neste recorte de um informante: “[...] si activamente todos participamos de igual manera [...]”. Entretanto, alguns informantes relatam que não é possível mensurar a participação, sendo que alguns participam mais ativamente e outros menos. Destaca-se o caráter voluntário e honroso desta participação, bem como o entendimento de que a busca por interesses comuns potencializa o alcance de interesses particulares dos membros do Conselho. A gestão do Conselho tende a ser descentralizada, privilegiando a decisão coletiva. A informalidade prevalece, visto que não há um regimento ou estatuto ou outra forma de regramento.

Por fim, com relação à variante organização líder, a maioria dos informantes argumentam que a presidente do Conselho é uma liderança. Quando perguntado sobre a liderança, um informante relatou que “[...] é a presidente também do CODELESTE e foi escolhida para ser presidente do CODETRI até certo tempo depois vai trocar [...]”. Contudo, alguns informantes relatam que não há ator líder, com mais poder: “não existe ator principal, ninguém tem mais poder dentro do CODETRI, todos são iguais”. Neste sentido, reforça a governança compartilhada, na qual as decisões são tomadas principalmente de forma coletiva e unânime, não cabendo a uma pessoa realizar procedimentos sem consulta aos demais membros do CODETRI.

Em síntese, com base nas evidências encontradas, é possível afirmar que, na percepção dos informantes, o CODETRI possui uma estrutura híbrida de governança, com tendência acentuada para a governança compartilhada, seguida da variante organização líder. A característica de organização líder aparece porque a maioria dos informantes-chave relatou que a presidente do conselho exerce um papel de liderança dentro deste. A governança compartilhada advém da percepção de que há participação de todos nas decisões.

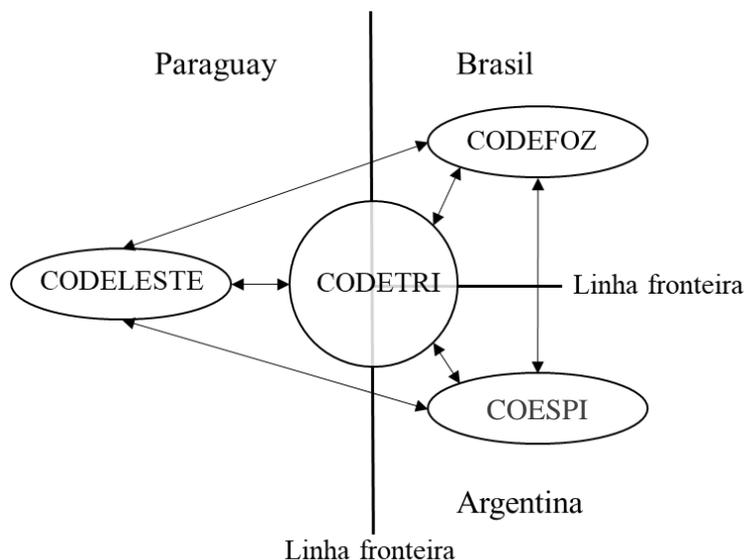
Estrutura de governança dos casos apresentados: forma de orientação e institucionalização

Analisando a estrutura de governança dos casos, é possível perceber que, conforme a Figura 3, o CODETRI se coloca como uma organização transfronteiriça de caráter trinacional desde a sua origem. Isto fica reforçado através do objetivo de pensar o desenvolvimento sustentável da região da Tríplice Fronteira, bem como por sua composição de membros contar com componentes dos Conselhos dos três municípios fronteiriços: CODELESTE, CODESPY e CODEFOZ. Se destaca, ainda, nos



achados da pesquisa, que a experiência e o modelo de trabalho destes conselhos municipais são relevantes para apoiar a consolidação da institucionalização do CODETRI.

Figura 3. CODETRI como organização transfronteiriça



Fonte: Elaboração própria.

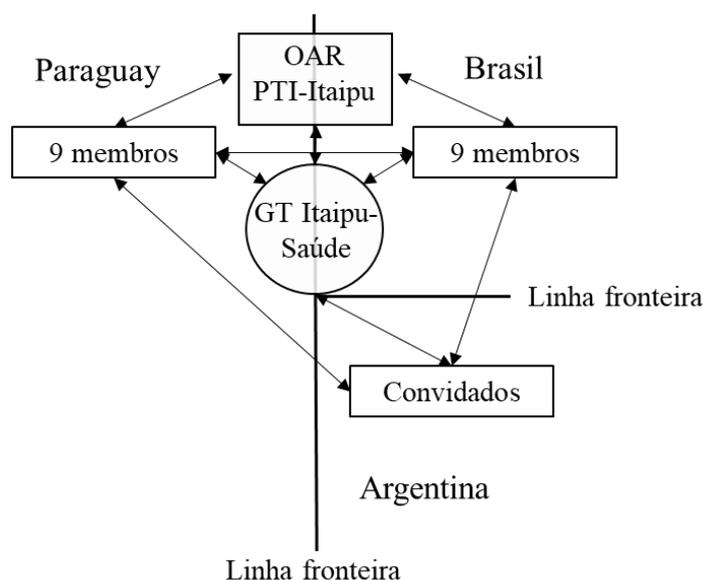
Conforme analisado, o CODETRI apresenta uma estrutura híbrida de governança em rede, conforme Roth *et al.* (2012), em que, das três variantes propostas por Provan e Kenis (2008), destacaram-se a forma compartilhada e a organização líder. Este hibridismo decorre, na percepção dos informantes, em virtude da atuação de liderança da atual presidência e da participação dos membros na busca de consenso nas decisões tomadas. Na percepção dos informantes, existe um forte sentimento de confiança e colaboração mútua entre os membros. Esta estrutura de governança híbrida parece contribuir para um pensamento integrador das problemáticas da região para o desenvolvimento sustentável da Tríplice Fronteira.

Por sua vez, o GT Saúde-Itaipu se coloca como uma organização transfronteiriça de caráter binacional desde sua origem (Figura 4). Isto fica reforçado por sua composição de membros contar com componentes apenas do Brasil e do Paraguai, sendo que a Argentina tem participado como convidada. Os relatos dos informantes dão conta de que esta questão tenderá a ser resolvida com a reforma do Regimento Interno e que os convidados Argentinos são tratados com isonomia no GT.



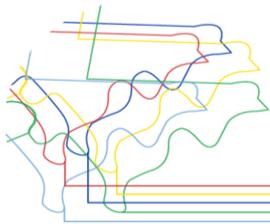
Conforme analisado, o GT Itaipu-Saúde apresenta uma estrutura híbrida de governança em rede, conforme Roth *et al.* (2012), em que, das três variantes propostas por Provan e Kenis (2008), destacaram-se a forma compartilhada e a estrutura de organização administrativa da rede. Este hibridismo decorre, na percepção dos informantes, em virtude da atuação do papel da Itaipu na coordenação do GT, bem como da gerência delegada ao PTI, compondo uma estrutura que se assimila ao modelo OAR. Contudo, esta estrutura, na percepção dos informantes, atua apenas na coordenação e na organização dos trabalhos, sendo a participação dos membros garantida de maneira compartilhada. Esta estrutura de governança híbrida parece contribuir para que a problemática da saúde na fronteira seja enfrentada de maneira integrada na Tríplice Fronteira.

Figura 4. GT Itaipu-Saúde como organização transfronteiriça



Fonte: Elaboração própria.

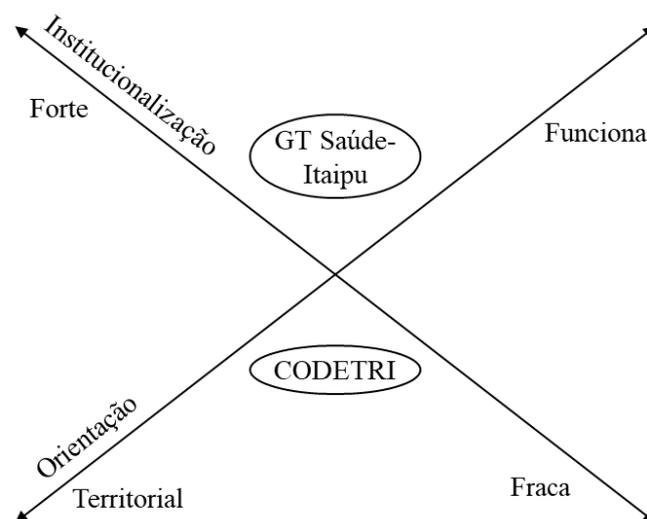
Seguindo a análise, passou a avaliar a forma de orientação e o grau de institucionalização dos casos, seguindo o modelo de Zumbusch e Scherer (2015). Iniciando pelo CODETRI, ficou evidente que esta organização transfronteiriça possui forte orientação territorial, pois seu foco é o desenvolvimento integrado da região da Tríplice Fronteira. Mesmo que os membros não sejam exclusivamente do setor público, sua estrutura tende a ser verticalizada e com a atuação delimitada dos três Conselhos Municipais e das fronteiras administrativas dos três municípios.



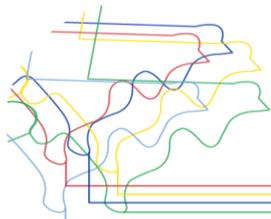
O grau de institucionalização tende a ser frágil, pois, apesar de contar com a experiência dos conselhos municipais, o CODETRI é uma iniciativa relativamente recente, de 2018. Também, apresenta um regramento informal, de uma carta de intenções, sendo que ainda precisará avançar no estabelecimento de papéis e na forma de atuação e deliberação. É necessário, também, refletir se a totalidade dos membros ou uma representação poderia compor o CODETRI, pois, de acordo com os informantes, a composição seria pela soma dos membros dos conselhos municipais, tornando um número talvez excessivo de participantes. A própria estrutura organizacional do CODETRI é relativamente simples, ainda dependendo muito da atuação liderada pela presidência e do apoio informal de seus membros.

O GT Itaipu-saúde, por sua vez, possui uma forte orientação funcional, principalmente por sua atuação setorial, com foco na área da saúde. A escala geográfica parece ser pouco delimitada, ou seja, é difusa e depende do tipo de problema em pauta. Quanto ao grau de institucionalização, o GT Itaipu-Saúde tende a ser forte. Além de ter iniciado suas atividades em 2003, visando a área de influência da Empresa Itaipu Binacional, possui regras e número de participantes estabelecidas em regimento. A atual composição possui 18 membros, sendo 9 do Paraguai e 9 do Brasil, com a participação por convite de atores da Argentina, com as decisões ocorrendo de maneira colegiada, com gerência do PTI e coordenação da Itaipu. A Figura 5 destaca as diferenças entre as duas organizações transfronteiriças analisadas, em termos de orientação e institucionalização.

Figura 5. Caracterização dos casos analisados quanto à institucionalização e orientação



Fonte: Elaboração própria.



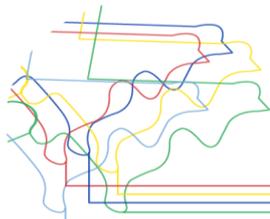
Finalizando, destaca-se que ambas as organizações estudadas parecem contribuir para o desenvolvimento da região da tríplice fronteira. O CODETRI com foco mais amplo para o desenvolvimento sustentável e o GT Itaipu-Saúde com foco na saúde da fronteira. A atuação do GT já apresentou contribuições significativas na região. Além de atuar colaborando com as políticas de saúde, em especial dos países Brasil e Paraguai, decorrente da influência da Empresa Hidrelétrica Itaipu Binacional, foram relatadas contribuições, também, para a política de saúde mental e saúde do homem, o combate à dengue, a redução da mortalidade materno-infantil e a troca de informações em saúde entre os três países. O CODETRI, por sua vez, tem buscado se afirmar como ator relevante na região e desenvolver um banco de projetos ligados ao desenvolvimento sustentável transfronteiriço.

Quanto aos desafios, segundo relatos, ambas as organizações transfronteiriças têm de enfrentar as peculiaridades de uma região de fronteira trinacional, como, por exemplo: superar a burocracia na fronteira, pois, além das diferenças administrativas locais, existem questões regionais e nacionais distintas, complexificando a burocracia. As alterações de governo nestes diferentes níveis de governo dos três países também contribuem para a complexidade, gerando, muitas vezes, pontos de vistas distintos e dificultando a construção de agendas comuns. Especificamente, o CODETRI tem como desafio principal ampliar seu grau de institucionalização, criando regimentos mínimos para seu funcionamento. O GT Itaipu-Saúde tem como desafio estabelecer um novo regimento interno, incluindo os atores da Argentina, ampliando sua institucionalização para este país, além de conquistar políticas públicas em saúde específicas para a Tríplice Fronteira.

Considerações finais

Este estudo teve por objetivo analisar as estruturas de governança de organizações transfronteiriças, compreendendo-as como preponderantes para o desenvolvimento integrado e sustentável das regiões de fronteira. Para alcançar este objetivo, o estudo analisou dois casos de organizações transfronteiriças localizadas na Tríplice Fronteira entre a Argentina, Brasil e Paraguai, são elas: o CODETRI e o GT Itaipu-Saúde. Para tanto, foram analisadas 19 entrevistas com informantes-chave, membros destas organizações.

De acordo com os resultados, o CODETRI apresentou uma estrutura híbrida de governança em rede, na qual se destacaram a forma compartilhada e a organização líder. Ficou evidente que esta organização transfronteiriça possui forte orientação

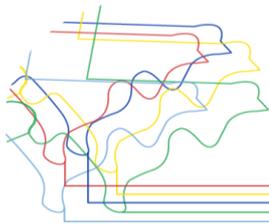


territorial, pois seu foco é o desenvolvimento integrado. O grau de institucionalização tende a ser, ainda, frágil, pois, apesar de contar com a experiência dos conselhos municipais, possui estrutura e regramento simples e informais.

No GT Itaipu-Saúde, também se encontrou uma estrutura híbrida de governança em rede, destacando-se a forma compartilhada e a estrutura de organização administrativa da rede. Quanto ao grau de institucionalização, o GT Itaipu-Saúde tende a ser forte, pois possui regras e número de participantes estabelecidos em regimento e conta com o apoio de coordenação e gestão realizados pela Itaipu e PTI. Quanto à orientação, tende a ser funcional, principalmente por sua atuação setorial, com foco na área da saúde. Estas duas organizações transfronteiriças, para além de suas características individuais, parecem contribuir para o desenvolvimento da região da tríplice fronteira. O CODETRI com foco mais amplo para o desenvolvimento sustentável e o GT Itaipu-Saúde com foco na saúde da fronteira.

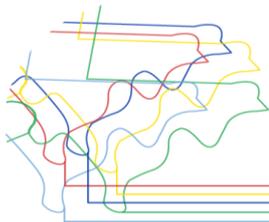
Este trabalho, notadamente, possui limitações que precisam ser consideradas. Os resultados são restritos ao período da pesquisa, ao contexto da Tríplice Fronteira e às especificidades das organizações investigadas. Também, as evidências foram extraídas exclusivamente na percepção dos informantes-chave, limitando a lente do pesquisador ao olhar dos informantes. Por outro lado, talvez o principal aporte deste trabalho foi em demonstrar que as teorias organizacionais podem contribuir para se estudar as organizações transfronteiriças, contribuindo para dar suporte aos atores que estão engajados neste tipo de organização multiforme e complexa.

As organizações transfronteiriças, ao integrarem diferentes atores, de distintos setores da sociedade, além de atores de diferentes lados da fronteira, possuem o nobre desafio de contribuir para que as regiões de fronteira avancem no desenvolvimento sustentável. Pesquisas futuras, usando as lentes das teorias organizacionais e superando as limitações deste trabalho, poderão lançar luz sobre diferentes aspectos deste tipo de organização, como, por exemplo, as capacidades de governança, as relações de poder e o processo decisório. Assim, acredita-se que, além do desenvolvimento teórico do campo, se contribuirá para que tais organizações encontrem saídas com vistas a superar a complexidade das regiões fronteiriças sobre as quais lidam cotidianamente.



Referências

- AGUILAR, L. F. **Gobernanza**: el nuevo proceso de gobernar. 2. ed. Cidade do Mexico: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010.
- ANDION, C.; SERVA, M.; LÉVESQUE, B. O debate da economia plural e sua contribuição para o estudo das dinâmicas do desenvolvimento territorial sustentável. **Eisforia**, Florianópolis, v. 4, p. 199-221, 2006.
- BLATTER, J. Cross-border regions: a step toward sustainable development? Experiences and considerations from examples in Europe and North America. In: GANSTER, P. (Ed.) **Cooperation, Environment, and Sustainability in Border Regions**. San Diego: Institute for Regional Studies of the Californias, 2001. p. 33-60.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **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: MI/IICA, 2005.
- CAVATORTA, M. G.; CALDANA, N. F. DA S.; CAMPANHA, T. G. Relações fronteiriças entre Foz do Iguaçu, Ciudad del este e Puerto Iguazú: aspectos políticos, econômicos e sociais que promovem a integração. **Geographia Opportuno Tempore**, v. 3, n. 1, p. 220-233, 2017.
- CLEMENT, N. C. International transboundary collaboration: a policy-oriented conceptual framework. In: GANSTER, P. (Ed.) **Cooperation, Environment, and Sustainability in Border Regions**. San Diego: Institute for Regional Studies of the Californias, 2001. p. 33-60.
- IPCC. **Climate Change 2007**: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, Pachauri, R.K and Reisinger, A. (Eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 104 p., 2007. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar4/syr/>. Acesso em: 10 maio 2022.
- JAKOB, A. C. Governança, redes de políticas públicas e participação social: uma interseção de literaturas. **PÓS**, v. 13, n. 2, p. 100-120, 2014.
- LEVESQUÉ, B. Comentários: as bases teóricas e metodológicas do enfoque de desenvolvimento territorial sustentável: convergências e aportes específicos. In: VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A.; CERDAN, C.; CARRIÈRE, J. P. (Orgs.) **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil**: subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: APED e SECCO, 2010. p. 77-86.
- LUNDQUIST, K.-J.; TRIPPL, M. Distance, proximity and types of cross-border innovation systems: a conceptual analysis. **Regional Studies**, v. 47, n. 3, p. 450-460, 2013.
- MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. 4. ed. Lisboa: ESF, 1990.
- OLIVEROS, L. A. El concepto de frontera y su importancia en el contexto y en la perspectiva de la integración andina. In: **Documentos Informativos Comunidad Andina**. Coordinación de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, CAN, Perú, 2002. Disponível em: <http://intranet.comunidadandina.org/documentos/DInformativos/SGdi439.pdf>. Acesso em 15 maio 2022.



- PEREIRA C. **Processos de transfronteirização na Bacia do Prata**: a tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande Do Sul, Porto Alegre, 2013.
- PIKNER, T. Reorganizing cross-border governance capacity: The case of the Helsinki-Tallinn Euregio. **European Urban and Regional Studies**, v. 15, n. 3, p. 211-227, jul. 2008.
- PROVAN, K. G.; KENIS, P. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.
- RHODES, R. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.
- ROTH, A. L. *et al.* Diferenças e inter-relações dos conceitos de governança e gestão de redes horizontais de empresas: contribuições para o campo de estudos. **Revista de Administração**, p. 112-123, 2012.
- SANT'ANNA, F. M. O Papel da integração fronteiriça para a integração regional na América Latina. **Revista Geonorte**, Ed. Especial 3, v. 7, n. 1, p. 1169-1185, 2013.
- SILVA, E. **A cooperação transfronteiriça como oportunidade de desenvolvimento das regiões de fronteira**: da raia Ibérica à euro região Galiza Norte de Portugal. 2015. 421 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Universidade do Minho, Lisboa, 2015.
- SILVA, G. **A cooperação transfronteiriça entre Brasil e França**: ensaios e expectativas neste século XXI. 2013. 261 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- SILVEIRA, J. C. **Governança Transfronteiriça**: o caso do GT Itaipu-Saúde na tríplice fronteira de Foz do Iguaçu-PR. 2019. 89 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas) - Universidade Federal da Integração Latino America, Foz do Iguaçu, 2019. Disponível em: <http://dspace.unila.edu.br/123456789/5398>>. Acesso em: maio 2022.
- VILLALBA, F. C. **Capacidad de Gobernanza Transfronteriza**: el caso del Consejo de Desarrollo Trinacional. 2021. 113 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas) - Universidade Federal da Integração Latino America, Foz do Iguaçu, 2021. Disponível em: <http://dspace.unila.edu.br/123456789/6269>. Acesso em: maio 2022.
- WWF. **Living Planet Report 2008**. [Hails, C., Humphrey, S., Loh, J., Goldfinger, S. (Eds.)]. WWF, Geneva, Switzerland, 46 p., 2008. Disponível em: https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/living_planet_report_2008.pdf. Acesso em: 10 maio 2022.
- YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.
- ZUMBUSCH, K.; SCHERER, R. Cross-border governance: balancing formalized and less formalized co-operations. **Social Sciences**, v. 4, p. 499-519, 2015.