



Revista Organizações & Sociedade  
2021, 28(99), 862-889  
© Autores 2021  
DOI 10.1590/1984-92302021v28n9906PT  
ISSN 1984-9230  
www.revistaoes.ufba.br  
NPGA, Escola de Administração  
Universidade Federal da Bahia

Editor Associado:  
Wesley Xavier  
Recebido: 27/04/2020  
Aceito: 01/03/2021

# Repensando os Estudos Fronteiriços: Participação e Inovação Social no Desenvolvimento das Zonas de Fronteiras

Anderson Luís do Espírito Santo<sup>a</sup>

Douglas Voks<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, Brasil

## Resumo

O estudo sobre as formas emergentes de engajamento público e ação coletiva é crucial para entender as dinâmicas democráticas em curso, a cidadania e a constituição dos problemas públicos da cidade. Para reconhecer como o campo dos estudos fronteiriços é inseparável dos processos de experiência dos atores, o presente estudo foca a importância do ecossistema de inovação social (EIS) para o desenvolvimento das zonas de fronteira. Revisita, especificamente, os principais instrumentos de gestão pública e política de desenvolvimento das fronteiras para dar ênfase às figuras da sociedade civil e a suas mobilizações coletivas na fronteira Brasil-Bolívia, reconhecendo as iniciativas de inovação social e os principais desafios que elas buscam resolver. Esse caminho de investigação pública permitiu compreender a dimensão territorial das fronteiras e ampliar o seu sentido como um espaço de vida ao dar luz às práticas dos atores, identificando como eles se mobilizam para reparar as desigualdades socioambientais.

**Palavras-chave:** estudos fronteiriços; ecossistemas de inovação social; ação pública; pragmatismo; cidades.

## Introdução

O estudo sobre a gestão pública e o desenvolvimento territorial fronteiriço<sup>1</sup> (DTF) tem mobilizado um segmento expressivo de pesquisadores no plano nacional e internacional. No Brasil, por exemplo, tal interesse se revela principalmente pela oferta de um curso de mestrado profissional em estudos fronteiriços (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul), pela criação de centros de pesquisa, como a Unbral Fronteiras<sup>2</sup>, e pela realização de eventos científicos dedicado ao tema. Esses estudos inscrevem-se em um movimento mais amplo da renovação geográfica, com a amplificação de seu escopo para a interdisciplinaridade e interculturalidade, que vem fomentando diversas abordagens de fronteira (Costa & Oliveira, 2012). A relevância dessa temática ganhou tamanha valorização nas últimas décadas que conquistou espaço na esfera pública através de programas e políticas públicas que visam promover a gestão, o ensino e o desenvolvimento nas zonas de fronteira. Contudo, o termo “estudos fronteiriços” ainda é negligenciado, não compoendo, por exemplo, um campo de estudos nas bases de dados científico-nacionais (Cardin & Albuquerque, 2018). Mas, pelo contrário, não passando de estereótipo. Portanto, negligenciável quando da elaboração de políticas públicas pelos governos centrais.

Focando nosso olhar nas zonas fronteiriças da América Latina, observamos que todos os países passaram por regimes ditatoriais. Resguardando as diferenças próprias, as histórias desses países transitam por um caminho comum, sintetizado em período colonial, lutas pela independência, formação de repúblicas, ditaduras e processos de redemocratização. A difícil construção da democracia na América Latina é constantemente marcada por novos dilemas e problemas públicos, que configuram novas necessidades e realidades. A vontade que a democracia se consolide é enorme (Zaverucha, 2009) e, nas fronteiras, é sempre questionada. Mais recentemente, forjada numa era de epidemia de muros<sup>3</sup>, pelo avanço do conservadorismo de extrema direita (como no Brasil), pelo estereótipo da mídia sobre as fronteiras (Espírito Santo, 2018), pela incapacidade do Estado de lidar com os problemas locais, de estimular a participação popular (Souza, 2006) e, por suas ideias frívolas, em planejar o desenvolvimento nas fronteiras (Krüger, Dantas, Castro, Passador, & Caldana, 2017).

Superar estes problemas é parte central do processo de desenvolvimento, pois, ainda temos 184 milhões de pessoas que vivem na pobreza e o avanço para da extrema pobreza, que já atinge 62 milhões de pessoas na América Latina e no Caribe (“Cepal prevê aumento da pobreza na América Latina e Caribe em 2019”, 2019). Logo, defendemos ser através de uma democracia deliberativa e participativa (Cefai, 2007) que tais problemas poderão ser tratados diante de vastos repertórios e a eles expostos, com vistas a se encontrar a devida solução. A democracia nas zonas fronteiriças da América Latina deveria ser a expressão da liberdade ou, como expôs Sen (2000), a liberdade deve ser o principal meio para o desenvolvimento, tais como liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Esses elementos são essenciais para se repensar a integração e o desenvolvimento da fronteira. No entanto, as políticas públicas e demais formas de regulação social são em geral e em grande parte idealizadas pelos governos centrais (Machado, 1998), como ainda o faz o governo brasileiro, sem a participação maciça da sociedade civil nesse processo, focando, principalmente, a temática da segurança pública e acordos comerciais.

Os desafios democráticos dos países em suas zonas fronteiriças são muitos e profundos. Analisando as políticas públicas criadas pelos governos centrais (Krüger et al., 2017), pode-se

concluir que na fronteira a “democracia” é confundida com “segurança pública”, afinal, esse é foco principal da agenda. Todavia, essa temática é pensada para todo território nacional, cujo objetivo mais imediato é impedir, dentre outras questões, que a droga e demais entorpecentes cheguem aos grandes centros (Espírito Santo, 2018). Ou seja, não é uma política que diretamente incide na qualidade de vida das pessoas que vivem na fronteira<sup>4</sup>.

Por isso, concordamos com a corrente que acredita na valorização das experiências e práticas locais, mesmo que imperfeitas e incompletas, como alvorada fundamental para a transformação dessa realidade (Addor, 2018; Andion, Alperstedt, & Graeff, 2020; Andion, Ronconi, Moraes, Gonsalves, & Serafim, 2017). Argumentaremos nas próximas seções que o grande desafio é construir objetos de intervenção pública através de ação pública (Lascoumes & Le Galès, 2012), terminologia que busca romper com a unicidade do Estado e sua centralização de decisão, dando visibilidade aos desafios da cidade e aos esforços dos atores para resolvê-los, promovendo uma cogestão participativa no que tiver que ser enfrentado.

Por participação compreende-se mais do que simplesmente as operações dos atores nas decisões públicas. Admitimos que possam equivaler a participar de mundos de significados, feitos através das ações dos micropúblicos (Cefaï & Terzi, 2012). Nessa lógica, a intervenção pública ocorre através dos atores e de sua participação social – ponto fundamental para a elaboração de políticas em uma estrutura democrática. Cabe a nós, pesquisadores, aprender mais sobre as diferentes formas de experiência pública, destacando os vários modos de ver e dizer dos atores para que se amplifiquem os eixos de desenvolvimento na fronteira, além da necessária segurança pública (como saúde, meio ambiente, educação, turismo, lazer e outros) e que se idealize uma qualidade de vida nessa região.

Estamos de acordo com Addor (2018) sobre a necessidade de se promover “um movimento político local que permita aos habitantes o resgate das suas utopias” (p. 1117). Porém, operacionalizamos essa visão a partir das contribuições de Andion et al. (2017, 2020) que defendem a identificação e a análise dos ecossistemas de inovação social (EIS) promovidos pela ação coletiva da sociedade civil na esfera pública sob a ótica pragmatista. As inovações sociais são novas ideias e práticas que surgem da mobilização de uma rede de atores que procuram responder a diferentes problemas públicos, como a qualidade de vida, a garantia de direitos, o combate à pobreza e à exclusão social (Espírito Santo & Andion, 2020). É um termo que vem ganhando força e maior atenção, tanto na literatura acadêmica quanto no discurso público. Uma razão importante para isso são o maior envolvimento e a participação da sociedade civil nessa forma de inovação. Trata-se de colocar em prática a ênfase na ação dos atores para que se mantenha aceso o espírito democrático (Dewey, 1939), buscando compreender a relação entre a ação coletiva empreendida pelos atores com a cidade e a sustentabilidade (Lévesque, 2009; McPhearson, Andersson, Elmqvist, & Frantzeskaki, 2015; Wolfram & Frantzeskaki, 2016). A experimentação democrática (Ansell, 2012; Dewey, 1938) é um desses métodos utilizado para entender a democracia na prática através da experiência e a ação dos atores no território<sup>5</sup>.

Diante desta problematização, buscamos contribuir com as reflexões feitas no campo dos estudos fronteiriços respondendo a seguinte questão: qual a importância de se reconhecer o EIS para o fortalecimento democrático das zonas de fronteira e, de forma mais específica, objetivamos: (a) revisar e identificar lacunas nos principais instrumentos de gestão pública e política de desenvolvimento das fronteiras para dar ênfase à ação dos atores e suas mobilizações; (b) ampliar

a compreensão da fronteira e mostrar as contribuições do pragmatismo e sua associação aos estudos do EIS; (c) apresentar a composição do EIS na fronteira Brasil-Bolívia, destacando as diferentes iniciativas e os problemas públicos a que elas buscam responder.

Este trabalho traz os primeiros levantamentos realizados na zona fronteira Brasil-Bolívia, especificamente nas cidades de Corumbá e Ladário (MS) do lado do Brasil, e, do lado da Bolívia, de Puerto Suarez e Puerto Quijarro, na província Germán Busch, departamento de Santa Cruz, uma conurbação com aproximadamente 160 mil habitantes. Nessa fronteira, como em boa parte das fronteiras do Brasil, os principais problemas podem ser resumidos em integração e desenvolvimento, pois a integração não é uma prioridade da agenda do poder público brasileiro (Oliveira et al., 2017), que foca as suas políticas de desenvolvimento principalmente no tráfico de drogas e outros ilícitos. O tráfico faz parte da paisagem fronteira e deve ser combatido (Espírito Santo, 2018). Todavia, a ideia de desenvolvimento precisa ser esmerilhada e idealizada diante de uma realidade social e como uma opção política.

Este artigo está estruturado em oito partes. Partimos desta introdução e do procedimento metodológico para apresentar três seções teóricas que trazem a gestão e o desenvolvimento nas zonas de fronteira, o campo dos estudos fronteiriços e as contribuições do ecossistema de inovação social sob a ótica pragmatista para desse campo. Depois, apresentaremos os principais problemas públicos e a composição do EIS que vêm buscando promover a mudança social na sua área de atuação. Encerramos com as considerações finais e a indicação das referências utilizadas neste estudo.

## Desenho da pesquisa

Iniciamos este trabalho (teórico-empírico) com um intenso levantamento bibliográfico e documental (relatórios de pesquisas e jornais) sobre as palavras-chave deste estudo. Esse levantamento durou dois anos (2018-2019) para que chegássemos às reflexões aqui apresentadas.

Com relação à compreensão da inovação social, à formação de EIS e sua inscrição territorial, este trabalho se inspirou na metodologia do Observatório de Inovação Social de Florianópolis (Obisf), plataforma digital e colaborativa que mapeia as redes de inovação social que se mobilizam em torno dos problemas públicos de Florianópolis (SC), incluindo atores de suporte, iniciativas de inovação social e suas interações.

O Obisf foi criado em 2017 pelos pesquisadores da Universidade do Estado de Santa Catarina e se insere numa pesquisa composta por quatro momentos principais apresentados na Figura 1: identificação de problemas públicos e inscrição territorial; mapeamento das iniciativas de inovação social e de suporte; etnografia e acompanhamento das experiências; configuração do EIS e incidência na cidade, que, para identificar as inovações sociais em curso no território, interrelaciona três escalas de análise: macro (institucional), meso (ecossistema) e micro (experiências)<sup>6</sup>.



**Figura 1.** Framework analítico e metodológico do Obisf

Fonte: Andion, Alperstedt, & Graeff, 2020, p. 195.

Na sequência (2019-2020), foi iniciado a cartografia das iniciativas de inovação social e de suporte presentes nessa fronteira, o que permitiu identificá-las, perceber interações entre si e reconhecer os principais problemas públicos que elas buscam resolver (momento 1 e 2 da Figura 1). Esse mapeamento ocorreu através de dados secundários (relatórios de pesquisas e documentais). Também fomos rastreando outras iniciativas, uma após outra, a partir de seu próprio site, no qual se indicam seus parceiros (iniciativas ou atores de suporte), na sua rede social (Instagram ou Facebook) ou através de conversas informais com os gestores de algumas dessas iniciativas. Uma vez identificadas, foi possível levantar sua área de atuação, por exemplo: Instituto da Mulher Negra de Corumbá; área de atuação: gênero e vulnerabilidade racial e social. Ao reconhecer a sua área foi possível correlacioná-la a um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Organização das Nações Unidas, 2015).

Ao contrário do Obisf, que conta com uma plataforma digital para cadastrar seus dados, nós ainda não possuímos tal recurso. Utilizamos, por isso, a ferramenta do Google Maps para cartografar o EIS, pois esta pesquisa é o primeiro passo de um projeto mais amplo: um Núcleo de Estudos de Inovação Social da Fronteira, fruto desta pesquisa e com lançamento previsto para 2021. O que se pretende com o projeto, através e depois de uma investigação pública, é compreender como os atores se mobilizam para constituir um público e em que medida suas ações e experiências incidem no território ou o afetam.

Epistemologicamente, a leitura de todos esses dados é embasada na corrente da sociologia dos problemas públicos de base pragmatista (Andion et al., 2017; Andion et al., 2020; Cefai, 2009; Cefai & Terzi, 2012), perfazendo um diálogo com a temática da inovação social e a experimentação democrática (Ansell, 2012; Shields, 2008) para explorar as possibilidades de novas formas de organização e de se repensar a política através da capacidade crítica dos atores, de suas práticas e participação, compreendendo como a ação se inscreve no território fronteiriço.

## Cenário e debate científico-político sobre gestão e desenvolvimento das fronteiras

Quando pensamos o desenvolvimento e a gestão pública nas fronteiras, o cenário é bem delicado. Inicialmente, cabe reconhecer o tamanho do desafio. Estamos falando de um país que possui 15.719 km de faixa de fronteira<sup>7</sup> (FF), que confina com dez países da América do Sul, envolvendo 588 municípios brasileiros, dos quais 121 fazem divisa direta com outros países, ou seja, são considerados fronteirços e estão distribuídos em 11 estados brasileiros. Nesta faixa, temos uma população estimada em 10 milhões de habitantes, sendo que o Acre possui o maior número de habitantes situados na FF (43%), seguido de Rondônia (38%), de Roraima (22%) e do Mato Grosso do Sul (12%) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018).

Historicamente, as fronteiras do Brasil não constituíram prioridades para as políticas públicas (Machado, 1998), tendo apresentado, ao longo do tempo, diferentes interesses, prevalecendo para o desenvolvimento implantado um modelo hegemônico, como ocorreu entre as décadas de 1950 e 1970, quando a denominada Marcha para o Oeste objetivava novas formas de acumular e expandir o capitalismo em direção ao Sul, ao Centro-Oeste, à Amazônia e fronteiras, o que provocou profundas transformações e conflitos sociais nas regiões de expansão econômica (Cardin & Albuquerque, 2018). As décadas de 1970 a 1980 também foram permeadas por um flagrante *gap* dos ideais fordistas (Lipietz, 1991), ou seja, de progresso econômico, social e político, e a situação da maioria da população, caracterizada por uma enorme ampliação das desigualdades em escala planetária (Sachs, 2009). Pretendia-se implantar nessas áreas a modernização do campo com a transferência para o meio rural de técnicas produtivas e inovações tecnológicas por sua prerrogativa de promover o crescimento econômico e a geração de emprego. O resultado, porém, agravou ainda mais a situação da maioria da população dessas áreas.

Para Machado (1998), o desinteresse governamental no decorrer das décadas de 1980-90 - somado ao afastamento geográfico, à dominância do setor primário, à infraestrutura insuficiente, à baixa qualidade dos serviços públicos, aos problemas relacionados à pobreza, à segurança pública, ao tráfico de drogas e demais ilícitos - agravou ainda mais a situação da população que vivia nas áreas fronteiriças. Nos anos 1990, o aumento das políticas de blocos de desenvolvimento surgiu com o objetivo de integrar mais os Estados nacionais. A formação da União Europeia (1993), por exemplo, buscou discutir esforços de cooperação para racionalizar a produção europeia e fomentar a diluição das fronteiras, unificando a moeda, ampliando o *roaming*<sup>8</sup>, ou a mobilidade e suas possibilidades, o turismo e outros. No caso do Mercosul, que parecia seguir uma trajetória europeia, as consolidações de suas estratégias, formas de cooperação e outros dispositivos jurídico-administrativos adotados para discutir as estruturas econômicas, sociais e ambientais, se concentraram, principalmente, no viés econômico e na segurança nacional.

As transformações econômicas, sociais e ambientais trouxeram a necessidade de uma reforma do Estado e de sua administração pública para o centro da agenda política (Andion, 2012). O regime democrático e participativo foi, em sua maioria (Uruguai, Brasil, Argentina, Equador, México e outros), o modelo proeminente de organização (Sen, 2000; Zaverucha, 2009). Assim, as transformações político-administrativas da primeira década dos anos 2000 foram realizadas na forma de organizar o Estado, a economia nacional e as práticas administrativas através do interesse público e de sua participação, o que Sen chamou de “processo de expansão das liberdades” por possibilitar às pessoas desfrutar de suas liberdades políticas e civis através da participação, do

engajamento e da mobilização social nas decisões políticas. “A discussão pública e a participação é, portanto, central para a elaboração de políticas em uma estrutura democrática” (Sen, p. 170).

Apesar de o século XX ter sido um período de conquistas excepcionais no que tange ao desenvolvimento e ao crescimento econômico dos países latinos, sobretudo nos seus últimos vinte anos, à medida que se aproximava o fim desse século, os países se depararam com problemas (exemplo, o da extrema pobreza) que imaginavam que iriam superar através dos modelos e políticas públicas implantados no período. Os enormes triunfos materiais e sociais conquistados após a redemocratização desses países não foi suficiente para conter o retorno da política neoliberal neste século (XXI) ao centro da liderança, da elaboração de planos e reformas administrativas, do papel das agências reguladoras e dos modelos de desenvolvimento, como o em voga no Brasil — além dos processos de *impeachment* e golpe de Estado, quando da derrubada de presidentes democraticamente eleitos. Quer dizer, o interesse público, a participação e a democracia ainda constituem um desafio para os países latinos (Paes de Paula, 2005).

Em anos mais recentes, novas discussões, como a inscrição territorial e ecológica dos processos de desenvolvimento, vêm sendo propostas como alternativas no sentido de promover novos estilos e dinâmicas mais sustentáveis e inclusivas em termos de desenvolvimento (Lévesque, 2009; Sachs, 2009). Os projetos implantados pelo Estado, principal agente de desenvolvimento, são determinantes para o desenvolvimento territorial através da promoção, da integração e do ordenamento das fronteiras. Dessa forma, a fronteira tornou-se objeto de estudo de inúmeros pesquisadores que buscam compreender o desenvolvimento nessas regiões.

### *Como está configurado o campo de estudos da gestão pública e do desenvolvimento dos territórios fronteiriços?*

Não pretendemos levantar todos os projetos implantados nas fronteiras. O percurso foi definido a partir das nossas perspectivas teórico-metodológicas, dialogando com as teorias de desenvolvimento. Outros caminhos, porém, são possíveis. Por isso, analisamos os cinco principais instrumentos<sup>9</sup> utilizados por pesquisadores e políticos, buscando lacunas<sup>10</sup>.

**(a)** Acordos de cooperação transfronteiriços: entendam-se tais acordos como cooperação, que é o ato de firmar alianças estratégicas entre diferentes atores e países contíguos com o objetivo de estimular e reforçar o processo de integração regional. Assim, a transfronteirização ocorre quando as ações diversas dos atores (estatais e privados) ultrapassam os limites territoriais e fortalecem a integração supranacional (Carneiro Filho, 2016). As experiências implantadas na FF do Brasil objetivam impulsionar, principalmente, o desenvolvimento das infraestruturas viárias, energéticas e de telecomunicações, o comércio internacional, as migrações, o turismo e a defesa do território. Diversos dispositivos vão legitimar o acordo de cooperação, como tratados, acordos, consórcio, dentre outros. Um exemplo é a experiência do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), firmado entre as cidades do Brasil – Barracão (PR) e Dionísio Cerqueira (SC) – e da Argentina – Bernardo de Irigoyen. Trata-se de uma cooperação que busca a gestão do território por meio de quatro estratégias de desenvolvimento: educação, turismo, agroecologia e produtos locais. Essas estratégias são criadas e firmadas pelo executivo e legislativo municipais (Consórcio Intermunicipal de Fronteira, 2020). Angnes, Mattos, Klovovski e Sturm (2013) informam que grande parte dos objetivos do CIF foi ou está sendo alcançada. O que, porém, chamou a atenção deles e a nossa é

que, apesar de todo o sucesso, a “participação cidadã”, que até possui espaço no site institucional do CIF, não tem nenhuma ação apresentada ou realizada.

**(b) Políticas públicas:** Krüger et al. (2017) identificaram e analisaram, neste segundo item, as principais políticas públicas para o desenvolvimento da FF brasileira. Segundo os autores, a partir do ano 2000, a maioria delas foram implantadas e elaboradas pelo governo central. Elas pretendem promover o desenvolvimento e o ordenamento da região através da geração de emprego e renda, turismo, educação, saúde, atividades culturais e preservação do meio ambiente, além, é claro, de políticas para reduzir a criminalidade e diferentes tráficos. Nenhuma delas, entretanto, trata especificamente da inovação social. Na análise dos autores, chama a atenção o contraste entre o discurso de promoção do desenvolvimento sustentável na fronteira e as ações implementadas, pois não houve uma integração e equilíbrio entre as iniciativas em várias esferas, como a ambiental, a econômica e a social. Contraditoriamente, a dimensão associada ao “desenvolvimento econômico” foi a que apresentou o pior desempenho na FF. Foram observados avanços nas dimensões da saúde e educação, mas os autores afirmam que esta evolução é decorrente de políticas de caráter nacional, e não específica de fronteira. Por fim, os autores revelam que boa parte dos municípios da FF apresentou decréscimo dos indicadores relacionados a emprego e renda, contrapondo-se, nessa dimensão, ao cenário observado no país.

**(c) Comitês de Fronteira:** Espírito Santo, Costa e Benedetti (2017) os definem como terceira possibilidade por representarem um espaço de diálogo binacional celebrado em nível federal e chefiado pelo respectivo cônsul de cada país. Neste espaço, diferentes atores (políticos, institucionais, privados) podem participar para discutir sobre um problema local. Seu foco é a agenda local, mas essa acaba sendo definida pelo governo central, como ocorrido entre o Chile e a Argentina, que estabeleceram um comitê com o objetivo de oferecer soluções rápidas para o trânsito de mercadorias e o tráfico de pessoas, veículos e bens. Mesma temática majoritariamente abordada no comitê da fronteira Brasil-Bolívia. É indiscutível a importância dessa pauta, que precisa de decisões rápidas e eficientes. Entretanto, é indispensável que se faça uso de espaços públicos de representação, negociação e concertação para também permitir uma maior interação da sociedade, além de pautas mais substantivas, como educação, meio ambiente e saúde. Aqui, a “participação”, nos recorda Souza (2006), que questiona as “experiências ditas participativas”, pois, apesar de as decisões serem locais, ainda são centralizadas nos diversos setores da administração pública (neste caso, no cônsul, nos prefeitos e secretários e, não raro, em alguns *experts*). Ou seja, o planejamento e a gestão pública não são democratizados e o exercício da participação é mitificado.

**(d) Iniciativas isoladas e projetos específicos das zonas de fronteira:** os trabalhos que se apoiam nelas se inspiram em abordagens teóricas ou modelos prescritivos para comparar as cidades localizadas nas zonas fronteiriças (projetos específicos), predominando aqui uma abordagem gerencial e economicista do fenômeno, como o realizado por Castro (2012). Ao final, os pesquisadores apenas explicam ou detalham um dado projeto e tentam compará-los com outros projetos semelhantes em outras fronteiras, não havendo, então, profundidade de pesquisa.

**(e) Estudo empírico dos atores e de suas organizações:** poucos são os trabalhos que vão analisar as dinâmicas de desenvolvimento através das ações e práticas dos atores associado à noção de território, valendo-se da fidedigna compreensão de desenvolvimento territorial, como propomos aqui. São estudos como o de Costa e Costa (2015) e Conceição e Costa (2017), que não se definem



por limites físicos e se concentram em apreender a produção da interação social em seu interior, relatando como isso determina a vida na fronteira.

Diante de todo esse cenário científico e político, vemos que o campo de estudos da gestão pública nos territórios fronteiriços segue o campo maior da administração pública, fortemente marcada por uma concepção funcionalista da ciência (Andion, 2012), isso é, são estudos que procuram produzir um conhecimento científico útil para manter o *status quo*, buscando o equilíbrio, a integração social, a ordem e a estabilidade.

Essas constatações indicam algumas lacunas que podem ser abordadas neste estudo: (a) alguns estudos das fronteiras vieram, ao longo do tempo, forjando a sua importância, o que imprimiu ao termo o rótulo de setorizado, porque, aplicado aos limites do estado nacional, criam estereótipos dessa região e reforçam a sua marginalização (Kaiser, 1998); (b) Esses estudos confundem crescimento econômico com desenvolvimento, porém, o primeiro vai muito além da multiplicação da riqueza material – afinal, o crescimento é uma condição necessária, mas não suficiente (Sachs, 2009); (c) Reveste-se constantemente de um caráter normativo de pesquisa, na qual “a descrição dos elementos que supostamente explicam o desempenho de algumas áreas acaba sendo tomada por aquilo que não é: uma explicação das causas” (Abramovay, 2006, p. 30), faltando-lhe um olhar para os fronteiriços (o ator social).

Todos os instrumentos anteriormente comentados são válidos. Porém, devem dar luz ao ator principal: os fronteiriços e suas redes. Por isso, passaremos a argumentar a partir da necessidade de se pensar no desenvolvimento, e, subsequentemente, numa gestão fronteiriça que valorize a heterogeneidade da fronteira e as atividades microcívicas e micropolíticas, no sentido da distribuição dos poderes (Cefai, 2007) das cidades fronteiriças, para reconhecer e valorizar a sociedade civil organizada, estimulando sua participação e permitindo-lhe voz ativa no espaço público.

## **Amplificando os sentidos de fronteira: a ênfase nos atores**

Os estudos fronteiriços tradicionais são um marco da geografia política, tendo como objeto a localização física do limite e sua função protetora da soberania do Estado. Essas análises se diluem e o termo *fronteira* é analisado com os conceitos de território, territorialidade, soberania, poder e Estado (Bradshaw & Gómez, 1999). A querela da natureza geográfica do limite passa a ser uma demarcação do campo através do qual os pesquisadores buscam apreender os relacionamentos, o social, as identidades e as culturas das diferentes regiões fronteiriças. Há uma grande ênfase conceitual em suas análises, o que, por vezes, conduz essas pesquisas a certa negligência por criar taxonomias de fronteira, tal qual a fronteira como fim do Estado, ou um território exclusivo de ilícitos (Lasconjarias, 2004).

O avanço nas pesquisas, bem como o desenrolar da vida social, permitiu aos estudos fronteiriços adquirir distintas concepções no mundo contemporâneo. O termo *fronteira*, de natureza jurídica, e essencial para a estrutura dos Estados nacionais, passou a receber múltiplos enfoques, como o da interdisciplinaridade, que promoveu a ampliação do seu escopo. Hoje se fala em cooperação transfronteiriça, em comitês de fronteira, em gestão pública fronteiriça, dentre outros. Tal progresso, porém, não foi suficiente para que o termo não ficasse negligenciado (Benedetti, 2018).

O conceito de fronteira é constantemente submetido a uma profunda discussão e ressignificação. Dos estudos de Lasconjarias (2004) aos de Benedetti (2018) temos um hiato de quatorze anos. No decurso desse tempo, apesar dos avanços, a negligência das pesquisas acabou por criar metáforas referentes ao conceito de união, fraternidade, mobilidade, chegando até mesmo a apregoar o “fim das fronteiras”, com a justificativa de que estas só existem nos mapas (Hall, 2009).

Essa banalização por parte dos pesquisadores ocorre, no mínimo, por dois fatores. A cilada intelectual em que caem ao realizar empréstimos apressados de modelos e conceitos estranhos a seu próprio domínio (Ramos, 1989). Em segundo lugar, falta de ética e rigor metodológico quando tentam explicar o social virando as costas ao *ethos* da ciência, buscando, de toda forma, encapsular o social – criando contextos e fórmulas para melhor traduzir (em sua visão) a realidade (Latour, 2012).

Grimson e Vila (2002) argumentam que, nas diversas atribuições ao sentido de fronteira, “os atores” acabaram sendo esquecidos, pois os pesquisadores romantizaram as pesquisas obscurecendo o conflito social e cultural que frequentemente caracteriza as fronteiras, independente da separação física que apresentam. O ator ganhou uma concepção vaga, polissêmica, deturpada, quando não um conceito de caixa-preta nas ciências sociais (Gumuchian, Grasset, Lajarge, & Roux, 2003). Tal posicionamento impede que as relações assimétricas entre atores e os Estados sejam desvelados, o que pode mascarar e excluir algumas localidades e fenômenos. Alguns dos estudos empreendidos nas zonas fronteiriças evitam, por vezes, a análise dos conflitos fronteiriços e buscam reafirmar a “integração regional”, afirmando que as pessoas dessas áreas apenas demonstram irmandade e fraternidade ou a não-existência de “fronteiras” para as populações locais.

Por tal justificativa, esse romantismo generalizado impede a compreensão dos sentidos de fronteira ou limite. Impede a captação de seu conhecimento político, econômico, ambiental, social e cultural. De tal maneira, se impede que seja idealizado o ensino da fronteira. Nesse processo de romantização, a fronteira se tornou instrumento do desencantamento do mundo, na concepção de Max Weber, pois, alguns dos pesquisadores e suas pesquisas normativas, ocultaram às populações que vivem na fronteira, sua história, seu conhecimento, seus dilemas e desafios. Não reconheceram a percepção de destino dos atores – que lhes é legítimo.

Portanto, precisamos amplificar o sentido de fronteira para além do setorial, mas não desvalorizando a sua existência. Isto não implica abandoná-la e deduzir que ela tenha perdido o seu lugar. Há que se reconhecer que, na atualidade, as zonas fronteiriças cresceram; algumas regiões foram revalorizadas e passaram a influir mais nos dados econômicos, demográficos, sociais e culturais do século XXI, até mesmo além dos limites do território nos quais, agora, é preciso “cruzar as fronteiras” (Grimson & Vila, 2002), sob uma perspectiva dos estudos territoriais, e entender que ela dialoga com fenômenos que acontecem em outros lugares tidos como não fronteiriços, como a questão da imigração nos grandes centros. A fronteira deveria ser integrada e encarada como um espaço marcado por atividades variadas que concentram inúmeros atores, e não ser interpretada unicamente como o fim do território e espaço de ilícitos e contrabandos (Espírito Santo, 2018). Contudo, as fronteiras ainda guardam um lugar residual nas agendas e políticas públicas (Krüger et al., 2017).

O problema é que, em estudos de fronteira muito recentes, há uma falha geral em prosseguir a possibilidade teórica de que a fragmentação da pesquisa possa levar ao reforço de fronteiras, em vez de um convite para atravessá-las. Assim, *cruzando fronteiras*, e não *reforçando fronteiras*, é a metáfora preferida na atual versão hegemônica dos estudos e teoria das fronteiras. (Grimson & Vila, 2002, p. 84)

As fronteiras são zonas ou regiões que foram movidas e alteradas pelo espaço com o tempo (Kaiser, 1998). Nisso, os estudos fronteiriços apresentam um grande problema conceitual e teórico. Inicialmente, todas elas parecem semelhantes — daí o rótulo que qualifica a fronteira como um local marginal que separa dois ou mais países. Todavia, uma análise micro revelará que possuem qualidades específicas e peculiares, e que também dialogam com problemas ou questões macro, o que demanda um estudo empírico dessas localidades para que se possam compreender os processos sociais que ali surgem.

Os estudos fronteiriços estão na ordem do dia (Cardin & Albuquerque, 2018; Costa & Oliveira, 2012; Hall, 2009), e assim devem permanecer. A história do mundo seria muito melhor se fosse vista da fronteira (Kaiser, 1998) — o que nos leva a um pensamento fronteiriço: como conduzir a gestão pública nas fronteiras, buscando promover um desenvolvimento territorial sustentável dessas regiões?

Não há uma receita exclusiva para isso. Porém, os estudos fronteiriços deveriam focar nos atores, que constantemente reconstruem os sentidos de fronteira. Quando damos ênfase ao ator estamos retornando o foco para a ação, a experiência e seus processos de territorialização. Essa argumentação já tinha sido reavivada por Touraine (1984), justificando que outrora fora ocultada por diversas forças, ou ideologias da sociologia clássica, e, depois, esmagada pelo determinismo econômico. O regresso do ator objetiva a transformação de uma dada ordem através da análise de suas práticas.

Logo, a análise das práticas sociais da fronteira deve se imunizar contra uma leitura simplista. Precisamos de uma visão ontológica e metodológica que permita variar a escala e interpretar diferentes interesses e forças envolvidos na criação e na formação da fronteira enquanto campo de ação. Isso demanda empreender pesquisas que considerem sua ecologia política e que priorizem os processos dinâmicos nos quais os atores se sintam ativamente envolvidos. Também demanda estudar as pautas que não possuem diálogo e entender por que as sociedades locais não debatem sobre determinados assuntos fronteiriços, como o da participação nas políticas locais (Hall, 2009).

Kaiser (1998) indica os estudos comparativos para essa análise. Aqui apresentamos uma abordagem mais orgânica para que se possa rediscutir a própria prática dos estudos fronteiriços e o fazer ciência nesse campo. Assim, diante dos graves problemas socioambientais e éticos que vivemos, uma abordagem pragmatista das fronteiras e a busca por novos estilos de vida e de desenvolvimento nos parece oportuna (Lévesque, 2009). Todavia, demanda realizar mais pesquisas, cruzar as fronteiras (Grimson & Vila, 2002), valorizar a participação pública e integrar a dimensão territorial às estratégias de desenvolvimento das fronteiras.

## **Ecosistemas de inovação social, sustentabilidade e contribuições do pragmatismo aos estudos fronteiriços**

Sabemos que as cidades estão globalmente interconectadas através de sistemas políticos, econômicos, sociais, ambientais e técnicos. Agora, mais do que nunca, a pesquisa científica e a política devem andar juntas para se idealizar futuros possíveis e superar os desafios da conexão entre as cidades, valorizando a pegada ecológica e melhorando a saúde, a educação e a qualidade de vida de seus habitantes. Por isso, os estudos sobre a emergência e os efeitos dos EIS estão se intensificando, sendo apontados como os principais meios de entendimento de que a sociedade dispõe para impulsionar a transformação social global articulada à sustentabilidade através de sistemas de governança, planejamento, gestão e políticas públicas adequadas ao objetivo de promover a resiliência em sistemas urbanos e sua real incidência nas dinâmicas de desenvolvimento dos territórios (Andion et al., 2020; Gómez-Baggethun et al., 2013; Lévesque, 2016; McPhearson et al., 2015).

Os EIS começam a ser pensados sob a influência dos modelos explicativos das abordagens empresariais (empreendedoras), que ilustram a formação dos ecossistemas empreendedores (EE), expressão cunhada por George Tansley em 1935 para designar uma complexidade de corpos em interação que compartilham um destino comum e cujas interrelações podem resultar em alguma coevolução. Para Lévesque (2016) e Andion et al. (2020), o EE põe ênfase no empreendedorismo, que deve ser facilitado ou retido pela comunidade de integrantes, colocando no centro do sistema não a empresa, mas o empreendedor como líder, enquanto o papel do governo é limitado ao de facilitador. O questionamento aqui é que os modelos explicativos oriundos das abordagens empresariais surgem para ilustrar os EE, identificando um ecossistema de sucesso — tendo uma operacionalização muito limitada quando destinado à compreensão dos EIS, pois, dentre outras coisas, os EE priorizam o acesso ao mercado, ao capital humano, às finanças e às ofertas dos ecossistemas (instituições de suporte), e não consideram algumas particularidades, como a trajetória (razões de seu surgimento), a composição, a sociedade civil, a necessidade de um papel mais ativo do governo (políticas públicas), o cenário e as consequências (reais e práticas) das inovações sociais no território.

Por isso, estudos mais recentes como o de Andion et al. (2020) justificam a necessidade de se construir novas abordagens teórico-analíticas para que se compreendam os problemas existentes, as articulações sociais que buscam resolvê-los e como essas ações contribuem para melhorar a resiliência nas cidades. Inspirados nesses autores, também partimos da retomada da perspectiva pragmatista<sup>11</sup> que se apoia em diferentes questões do âmbito da ação coletiva, reativando a noção de público com concepções na experiência e na prática para compreendermos a formação dos EIS e seus efeitos no território. Sendo assim, o EIS é compreendido neste trabalho como um dispositivo técnico que permite mapear uma rede de atores, identificando suas interações e seu campo de atuação (meio ambiente, infância, saúde, educação e outros). Reconhecer um EIS permite fortalecer a experimentação democrática, pois fica evidente qual a problematização e a publicação de um determinado distúrbio e a luta por sua solução. Nas palavras de Dewey (1939), trata-se de ver a democracia na prática.

Pesquisadores pragmatistas procuram compreender metodologicamente distintas experimentações ocorridas através de situações de prova, crises, disputas, controvérsias e diferentes emergências que impulsionam o engajamento do coletivo. Ou seja, buscam identificar e

explorar as possibilidades de novas formas de prática política que demandem uma análise pragmatista das atividades microcívicas e micropolíticas nos laboratórios públicos (Ansell, 2012; Cefaï & Terzi, 2012). Esse método de investigação não pretende provar nada e não tenta decidir coisa alguma. Mostra apenas, no caso da ciência, tratar a experiência como ponto de partida para que ela seja revelada no que ela é, a realidade, simplesmente (Dewey, 1938).

De início, a investigação busca captar a ação coletiva, isto é, toda tentativa de constituição de um coletivo mais ou menos formalizado em uma ação conjunta ou em concertação, que vai unir esforços para produzir um bem comum, que, uma vez criado, é livremente acessível a todos (Cefaï, 2007). Ela ocorre nas arenas públicas, um espaço de disputas e cooperação onde se encontra gente de boa-fé, ou não, além de diversos jogos de interesse. Sua composição nunca é garantida e dependerá de um processo contínuo de conhecimento e avaliação das consequências. Também se configura temporalmente, sem que seja possível atribuir-lhe fronteiras já instituídas (Cefaï, 2009; Cefaï & Terzi, 2012).

Associam-se a estas questões a percepção emocional, o sentimento e a memória de situações problemáticas, lançando pesquisas e organizando audiências (Quéré & Terzi, 2015). As situações problemáticas (definição do problema, por exemplo, desastres ambientais, reuniões tensas, pobreza, desigualdades, poluição etc.) e a publicização (constituição do público em torno do problema) são inseparáveis dos campos de experiência (Cefaï & Terzi, 2012). Sua definição ocorre através da investigação pública, que consiste em configuração, definição e controle de uma situação previamente indeterminada e vaga em uma situação determinada.

A situação problemática surge quando determinados eventos não são mais necessários ao equilíbrio harmonioso da vida coletiva. Há uma desarticulação no processo social e formas de vida são quebradas, o que leva à formação de um público. O público são associações, no sentido de conexões (Latour, 2012). São humanos e não humanos<sup>12</sup>, organizações, movimentos e grupos afetados por estes desarranjos, que acabam por se envolver na tentativa de os resolver. Um problema só se torna público quando adquire uma dimensão maior, mobilizando diferentes atores que pretendem mudar determinada situação e inscrevê-la no espaço público, chamando a atenção de diferentes personagens que se confrontam com a causa (Lascoumes & Le Galès, 2012). Os problemas públicos não são aqueles cuja responsabilidade é dos governantes, mas aqueles que evocam a ação dos cidadãos em torno de uma problemática (Dewey, 1927). Surgem na atividade de identificar, problematizar e divulgar uma situação sofrida (Quéré & Terzi, 2015).

Segundo Dewey (1927), a formação do público também dependerá das ações do Estado e das instituições públicas, seja através da garantia das condições de liberdade (liberdade de se associar e formar o público), ou da organização da vida pública de acordo com as políticas ou leis vigentes. Assim, reconhecer as políticas e leis de uma situação problemática estudada é uma etapa fundamental no processo de investigação pública, pois é através desse aparato que o Estado vai “tentando” manter a ordem pública.

O que torna essa questão ainda mais intrigante para a teoria e a prática da administração é o experimento social em que a participação do cidadão tem sido obrigatória. As mobilizações sociais em torno dos problemas sociais e ambientais das cidades vêm sendo analisadas sob a forma de inovações sociais, que passam a indicar reconfigurações intencionais e direcionadas de práticas sociais (Gómez-Baggethun et al., 2013). Assim, o pesquisador procura identificar as iniciativas de

inovação social, as leis e políticas que apoiam a inovação, bem como entender as formas pelas quais as experiências dessas iniciativas são promovidas no território e produzem consequências no reforço à democracia deliberativa e a promoção de estilos mais sustentáveis de desenvolvimento (Andion et al., 2020).

Segundo Andion et al. (2017), a inovação social se inscreve em trajetórias longas de configuração, o que justifica a necessidade de captar a experiência dos atores através da investigação [*inquiry*] (Dewey, 1938), levando, portanto, a “seguir” um companheiro, um associado ou uma rede de atores para compreender não só o que eles fazem, mas como e por que eles o fazem ao longo do tempo (Latour, 2012). Aqui, ganham destaque a utilização de métodos qualitativos de observação das experiências e o trabalho etnográfico. “O desafio dessa proposta é acompanhar a vivência dos atores para compreender os processos de emergência e difusão de inovação social, seus alcances, consequências e sua limitação” (Andion et al., p. 382).

Vemos nessa inscrição que a análise pragmática surge como um caminho para renovar a administração pública (Shields, 2008) por enfatizar a importância da liberdade dos públicos e de seu engajamento para a resolução dos problemas e a formação do Estado democrático (Dewey, 1927). O Estado é o lugar das experimentações. O experimentalismo do pragmatismo usa uma visão prospectiva da ciência. O objetivo não é encontrar princípios eternos, mas usar um processo experimental e contínuo para desenvolver planos de ação que sejam avaliados à luz das consequências práticas (Ansell, 2012). Ao se afastar de uma perspectiva verificadora e priorizar as consequências práticas (lógica experimental ou científica), esse tipo de experimentalismo poderá ser um pilar de construção da democracia, pois valoriza os processos de governança pública.

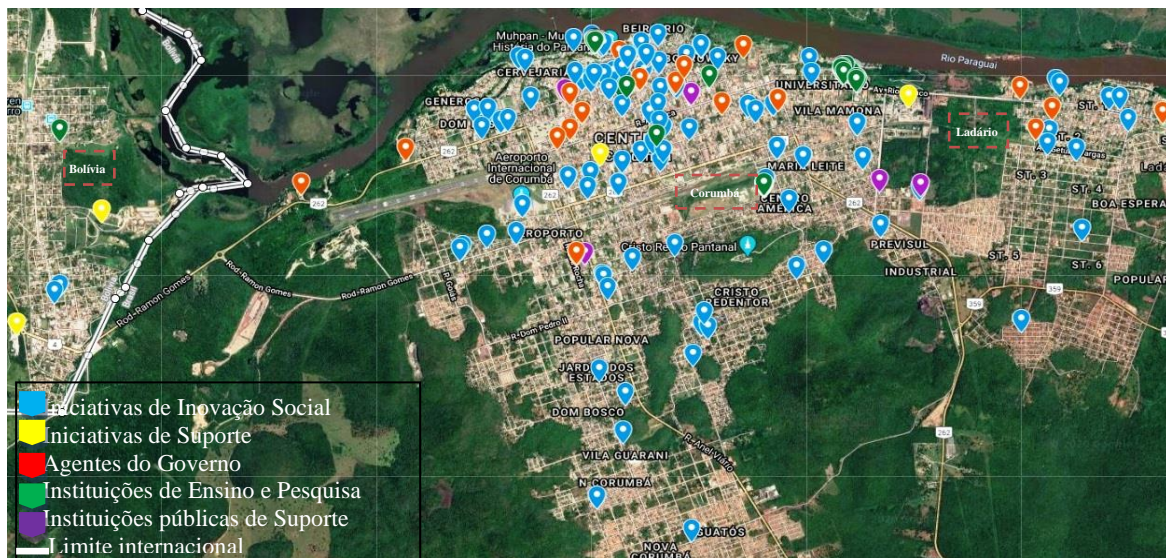
A emergência de regimes democráticos reaviva a importância da liberdade, principal característica desse modelo, e da valorização das diferentes formas de organização de indivíduos em associações (em contraponto ao individualismo). Para que haja democracia, conclui Dewey (1927), há necessidade de colaboração livre e voluntária e de que os indivíduos tenham controle sobre a própria opinião. Logo, a democracia está associada ao livre exercício da cidadania. A expansão e a garantia de liberdades também devem ser fomentadas através de (mais) participações, seja abrindo-se as portas do governo e dando espaço às participações públicas nas decisões (por exemplo, a participação popular no planejamento e na gestão urbana) ou na aprimoração das políticas públicas, que devem dialogar mais com a política e olhar mais o território.

## **Cidades e fronteira: dando visibilidade aos desafios públicos**

Nesta seção, apresentamos um primeiro levantamento técnico sobre o EIS na fronteira Brasil-Bolívia, identificando as iniciativas de inovação social, de suporte, os agentes do governo e demais atores. Assim, chegamos, até este momento, a 212 organizações plurais de indivíduos, grupos, associações, políticos, empresas e outros, que compartilham de uma identidade coletiva.

A Figura 2 apresenta detalhadamente 113 iniciativas de inovação social, 25 agentes do governo (prefeituras, secretarias, ministério público e outros), 64 instituições de ensino e pesquisa (2 universidades federais, 5 universidades particulares, 2 programas de mestrado, 55 grupos de pesquisa e extensão), 6 instituições públicas de suporte (órgãos como Sebrae, Senai e Sesc que financiam projetos) e 4 iniciativas de suporte (empresas privadas que financiam por meio de editais, doações ou projetos internos projetos como a Vale, a Votorantim, a Camba e Gravetal). A maior

parte dessas organizações se concentra na área urbana de Corumbá (MS). Várias delas, porém, situam-se na zona rural ou na região pantaneira (25 iniciativas de inovação social). Isso porque essa fronteira abriga o Pantanal, a maior área alagada do mundo. Noventa e seis por cento do território corumbaense está inserido no Pantanal, que possui 250 mil km<sup>2</sup> de extensão, abrangendo o Brasil (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul), o norte do Paraguai e o leste da Bolívia. Essas iniciativas no Pantanal buscam atender, além da natureza (fauna e flora), os povos ribeirinhos, as famílias dos assentamentos rurais, outros pequenos produtores ou vaqueiros e as comunidades indígenas.



**Figura 2.** EIS na fronteira Brasil-Bolívia

Fonte: Elaborada pelos autores.

Através dessa cartografia, foram identificados sete problemas públicos que mobilizam esses diferentes atores na fronteira Brasil-Bolívia descritos na Tabela 1. A nomenclatura desses problemas foi inspirada nos 17 ODS (Organização das Nações Unidas, 2015).

Tabela 1

### Identificação dos problemas públicos

<b>Erradicação da pobreza</b>	A erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais é um dos objetivos fundamentais do Brasil, expresso em seu artigo 3º da Constituição Federal (Brasil, 1988). O Estado deve promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e outras formas de discriminação. O texto é coeso; 86% dos brasileiros creem que o desenvolvimento do Brasil está condicionado à redução das desigualdades sociais (Georges, 2019). Todavia, a pobreza ainda assombra a vida dos brasileiros. Apesar das conquistas de outrora, os números voltaram a crescer e, hoje, 13,5 milhões de brasileiros são miseráveis, ou seja, vivem com menos de US\$ 1,90/dia. Em Mato Grosso do Sul, 17% da população (73.470 mil pessoas) vive na linha da pobreza, com renda domiciliar <i>per capita</i> de R\$ 385; 3% vivem na extrema pobreza (Frias, 2019). São oito favelas no estado, sendo cinco em Corumbá (MS), o que representa 5.767 pessoas (Souza, 2019). No lado boliviano a situação é ainda pior, apesar do avanço que o país conquistou nos últimos anos. Diversos são os desafios, como o acesso à água potável e o tratamento de esgoto, as moradias, a alimentação e o trabalho: fatores críticos de
-------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	desenvolvimento que pedem inovações sociais e reestruturação da gestão pública com o fortalecimento da governança, valorização da participação da comunidade e abordagens de empoderamento.
<b>Vulnerabilidade social, racial e igualdade de gênero</b>	No Brasil, a desigualdade social e a pobreza agem como catalisadores das desigualdades de gênero e dos problemas étnico-raciais, criando grupos marginalizados socialmente, economicamente e culturalmente. Essa situação evidencia a ineficácia das ações do poder público, com políticas públicas que não atendem às demandas da sociedade mais vulnerável. Assim, a vulnerabilidade social se tem estabelecido como um grande desafio para os governantes, na medida em que novas políticas públicas precisam ser pensadas, repensadas e, principalmente, operacionalizadas e discutidas com a sociedade civil. A violência e a exploração sexual de mulheres e meninas é uma realidade presente nessa zona fronteira. De prostituição na rua a casas de prostituição, o turismo sexual vive uma “naturalização”. A sociedade civil, o poder público, o judiciário e o aparato policial têm conhecimento desta atividade. Porém, poucas são as ações estabelecidas. As mulheres exploradas sofrem uma ação interseccional, pois, além da questão de gênero, são, em sua maioria, negras e pobres.
<b>Saúde pública e bem-estar</b>	Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), a taxa de mortalidade no Brasil é de 6,6 para cada 1.000 nascidos. Já em Corumbá e Ladário (MS) essa taxa mais do que dobra e chega a 17,8. No lado boliviano os números diminuíram nos últimos anos, passando de 50 para 24, mas ainda é alto. Essa diferença é um potente indicador dos problemas que as cidades precisam enfrentar em relação à saúde. Devido aos expressivos casos de raiva e leishmaniose, os desafios vão além da mortalidade infantil e envolvem questões como dengue, H1N1, aborto, tratamento de câncer e a saúde animal. Mesmo com um alto número populacional (160 mil habitantes), muitos procedimentos não são realizados nessas cidades, que dependem de Campo Grande (MS) ou de Santa Cruz (Bolívia). A falta de uma UTI neonatal e as limitações do HemoSul nos surtos de dengue indicam a necessidade de se repensar os serviços de vigilância epidemiológica em saúde em áreas de fronteira. O Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira) surgiu visando melhorar esses serviços, que tem por intenção realizar um diagnóstico da saúde local e elaborar um plano operacional para o aprimoramento da rede de serviços de saúde nos municípios fronteiriços (Krüger et al., 2017). Apesar dos benefícios, esse programa ainda não foi implantando na região. Por isso, os desafios para as diferentes iniciativas da sociedade civil vão desde reivindicar a operacionalização de políticas públicas até a distribuição de bens e serviços em redes de apoio.
<b>Degradação ambiental</b>	A degradação ambiental é todo processo de destruição e remoção de uma vegetação nativa, gerando consequências graves para a fauna que vive nesse <i>habitat</i> . Essa região possui dois grandes biomas: o Cerrado, o segundo maior bioma da América do Sul, com 5% da biodiversidade do Planeta; o Pantanal, uma das maiores extensões úmidas contínuas do planeta (Ministério do Meio Ambiente, 2020). Tanta riqueza não evita as mazelas decorrentes, principalmente, das atividades ligadas à agropecuária e à mineração. Em 2019, o Pantanal registrou 334% mais queimadas do que no ano anterior. Consequentemente, a temperatura aumentou até 6 °C enquanto as chuvas diminuíram 25% (Oliveira, 2019). Em março de 2020, as queimadas triplicaram. Corumbá e Ladário (MS) lideram o ranking nacional com focos de queimada. O problema vira um “jogo de vizinhos” em que os prefeitos brasileiros e bolivianos colocam a “culpa” sobre as queimadas um no outro, como se o fogo respeitasse o limite internacional. Outros desastres surgem devido ao desmatamento, ao tráfico de animais silvestres, à falta de gestão de resíduos sólidos e à poluição das águas, lembrando que essa região não possui aterro sanitário e os compromissos para tal efetivação são lentos (“Corumbá e Ladário firmam compromisso para implantar aterro sanitário”, 2019). A BR-262, que corta o Pantanal, é conhecida como a “Rodovia da Morte” devido ao atropelamento de animais silvestres. São, em média, 6 mortes/dia e uma estimativa de 3 mil mortes por ano (Naujorks, 2018). Por tudo isso, a mudança para a sustentabilidade é impulsionada por abordagens e iniciativas heterogêneas da rede de atores da sociedade civil nas cidades e suas preocupações ambientais. Nessa problemática, as ações micro dialogam com as ações macro em razão de a mudança ambiental ser de interesse global.
<b>Fome Zero e agricultura sustentável e familiar</b>	A fome em um Estado agrário é uma prática que chama atenção. A fome aumentou no mundo, passando a atingir 820 milhões de pessoas (Jarvis et al., 2019). Poucos estudos trazem um retrato específico dessa região. Porém, notícias sobre desnutrição infantil de povos ribeirinhos, indígenas e outros grupos (seguida de morte) são rotineiras. O Objetivo 2 da ODS (Organização das Nações Unidas, 2015) estipula que até 2030 deveríamos acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano. Para isso é necessário valorizar a produção da agricultura familiar, dos povos indígenas e dos pequenos produtores pescadores através do acesso à terra, a linhas de créditos, a políticas



	<p>públicas que fortaleçam o mercado entre outros. Faltam dez anos para o cumprimento do acordo. Pesquisas mostram que dificilmente o Brasil alcançará tal meta e o aumento da pobreza é um indicativo disto (Favareto, 2019). Segundo Jarvis et al. (2019), os pequenos agricultores possuem quatro vezes mais chances de entrar na linha da pobreza se comparados às chances de outros indivíduos, empregados em diferentes setores da economia. Essa região possui cerca de dez grupos de produtores, em sua maioria assentados, com dificuldades para ampliar a produção de alimentos, sobretudo por falta de água e opressão dos grandes produtores. As transições das bases produtivas, com atenção para a natureza, a valorização das famílias, das feiras livres e de programas que amplifiquem a aquisição da produção da agricultura familiar estão no centro das discussões para promover o desenvolvimento da região e de suas interações.</p>
<b>Educação e cultura</b>	<p>As tendências pedagógicas atuais têm revelado cada vez mais uma perspectiva intercultural. Essa tendência busca criar laços de valorização, aceitação e respeito das mais variadas manifestações culturais, entendendo que não existem relações culturais superiores ou hierárquicas, mas uma diversidade que precisa ser respeitada e compreendida. Essa perspectiva intercultural é fundamental para que, através da educação, se diminuam preconceitos étnicos, de gênero ou xenofobia. A desvalorização ou depreciação cultural fica mais evidente em regiões com grande fluxo cultural, caso dessa fronteira, que apresenta interações sociais de brasileiros, bolivianos, paraguaios, palestinos, indígenas e outros povos. Esse fluxo cultural, ao tempo em que cria hibridizações, gera também preconceitos culturais. Por isso, as escolas dessa região devem atuar de modo a promover relações interculturais, priorizando a integração, a compreensão da vida e das oportunidades na fronteira, valorizando os sentidos de fronteira, o ensino bilíngue e formando cidadãos aptos a conviver com a diversidade. Daí a importância de projetos de extensão das universidades para apoiar as escolas nessa empreitada, das iniciativas de suporte em financiar futuros projetos e de outras iniciativas de inovação social que também promovam a difusão cultural e educacional na fronteira.</p>
<b>Imigração e refugiados</b>	<p>O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) define como imigrantes todos aqueles que entram em um país diferente da sua nação de origem, por razões diversas. Já os refugiados são “as pessoas que se encontram fora do seu país por causa de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou participação em grupos sociais e que não possam (ou não queiram) voltar para casa” (ACNUR, 2018). Este conceito se expande e engloba, além dos motivos citados, as pessoas obrigadas a deixar seu país devido a conflitos armados, a questões de gênero, de violência e violação massiva dos direitos humanos. Segundo a ACNUR (2017), existem 258 milhões de migrantes internacionais, 25,4 milhões dos quais deixaram seu país em decorrência de guerras, violência e perseguições, o que leva a atravessar fronteiras, tornando-se um refugiado. Aqui, 81 mil estrangeiros cruzaram a fronteira Brasil-Bolívia em 2019; destes, 56 mil eram turistas. Devido à proximidade com a Bolívia, o tráfego (ir e vir) é constante devido às inúmeras relações de troca. Não há nenhum controle fronteiriço para a população local, o que leva muitos imigrantes a entrar ilegalmente no país. Essa certa “permissividade”, que favorece as trocas locais, não exclui a xenofobia e o racismo, o que demonstra a urgência social da causa dos imigrantes e refugiados e sua imprescindibilidade na cidade.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Mais do que criar uma tipologia das cidades da fronteira, a cartografia apresentada na Figura 1 nos permitiu captar contextos de experiência e de ação em torno de situações problemáticas comuns. A Tabela 1 lista os desafios que os atores-redes buscam resolver. A associação desses atores não obedece a uma lógica de ação. Eles agem em vários mundos (Boltanski & Thévenot, 2006). Já a formação de redes ocorre devido aos vínculos de proximidade. Proximidade compreendida não em uma escala espacial, mas com relação ao vivido, ao cotidiano que compartilham diferentes coisas públicas (Cefaï, 2009).

As diferentes iniciativas encontradas possuem uma rede complexa de cooperação e conflito, focalizadas no tratamento do problema público. Nessas relações, um grupo de atores argumenta sua situação problemática, faz acordos políticos e encena as figuras públicas. Cria universos culturais, vincula a sua imagem ao território (símbolo), busca negociar a ordem e estabilizar as relações. Logicamente, uma iniciativa pode atuar em mais de um problema, como o Moinho Cultural

(erradicação da pobreza; vulnerabilidade social, educação e cultura). Um estudo mais avançado poderá demonstrar se essas relações configuram a existência de diferentes arenas públicas<sup>13</sup> (Cefaï, 2007).

É possível perceber que todos os problemas públicos descritos na Tabela 1 estão interconectados. Por exemplo, Demo (2002) argumenta que o problema da educação, traduzida em aprendizagem, é de suma importância para a compreensão do outro (imigração), do senso crítico (degradação ambiental; pobreza) e, quando bem aplicada, pode contribuir para que o estudante mude a sua vida (fome; vulnerabilidade). Ademais, a análise micro do problema, como a degradação ambiental, revela problemas macro, pois suas causas e consequências impactam a geração presente e futura, além de estarem globalmente interligadas (poluição do ar, dos oceanos e outros).

Esse primeiro momento de identificação das iniciativas é chamado pelo Obisf de “mapeadas” (ver Figura 1), ocasião em que as iniciativas têm informação suficiente para serem cartografadas ou cadastradas, como o fizemos (Figura 2). Na sequência, elas passam a “observadas”, etapa em que as iniciativas têm suas informações validadas pela equipe do Obisf (terceiro momento da pesquisa), o que realizaremos a partir de 2021 por meio do Núcleo de Estudos de Inovação Social da Fronteira, além de reconhecermos as leis e políticas públicas pelas quais o Estado busca promover o desenvolvimento sobre cada problema. Ao analisar as atuais informações disponibilizadas pelas diferentes organizações, percebemos que, como a maioria das cidades dos países em desenvolvimento, aqui as iniciativas de inovação social também se mobilizam em torno das questões mais urgentes, trabalhando com os públicos mais excluídos, como a Associação de Mulheres Artesãs da Barra do São Lourenço, localizada às margens do Rio Paraguai, no Pantanal, que trabalham com artesanatos feitos com o aguapé, planta nativa da região; ou a Dyang (Puerto Quijarro), que oferece assistência às mulheres vítimas de exploração sexual e tráfico; e a Associação dos Índios Guató Canoeiros, que busca preservar a cultura e a tradição indígena com os descendentes dessa etnia.

Quando aprofundamos a análise em redes mais específicas, como a da “educação e cultura”, percebemos nesses dois anos (2019-2020) que as organizações vão se articulando por proximidade na vida pública. O desafio delas está em despertar as crianças e adolescentes para a cultura e a importância do estudo, principalmente da leitura para a formação do cidadão (o saber pensar, discutir e respeitar), ocasião em que a educação e a cultura podem contribuir para combater a pobreza (Demo, 2002). O público-alvo principal são crianças e adolescentes brasileiras e bolivianas que são atendidas, por exemplo, pela rede formada entre Moinho Cultural (música, dança e artes para crianças carentes) e outras iniciativas de inovação social e atores de suporte (Vale, TV Morena, UFMS etc.). Essa articulação por proximidade também foi sentida dentro de uma histórica tradição local, o Carnaval, defendido pelo governo municipal e o estadual como “o maior carnaval do Centro-Oeste do Brasil”. Aqui, diferentes associações culturais e esportivas estão ligadas aos blocos carnavalescos ou a escolas de samba que têm projetos destinados ao público infanto-juvenil.

Algumas iniciativas estão ligadas às comunidades religiosas, atuando, principalmente, com redes de pertencimento, espiritual e solidário, distribuindo bens ou serviços comunitários de promoção humana e até ambiental. É o caso da Oficina Mãos Amigas (espírita), que trabalha com crianças e adolescentes na área da educação e com os moradores do bairro através da capacitação e geração de renda; da Comunidad Inmaculada Concepción (católica), que atua na educação e acolhimento de crianças carentes no lado boliviano; do Desafio Jovem Peniel (evangélica), que

promove ações na área da erradicação da pobreza, cultura e meio ambiente; e a Pastoral da Mobilidade Humana (católica), que vem trabalhando com o acolhimento e a inserção dos imigrantes e refugiados.

Outras iniciativas estão envolvidas com conflitos em torno do planejamento urbano, ambiental, bem como objetivos no campo social, cultural e econômico. Essas experiências ultrapassam os limites municipais, argumentando e publicizando seus desafios diante de vastos repertórios, caso da iniciativa SOS Taquari, que atua na questão do assoreamento do Rio Taquari (mais de 150 km de rio assoreado) e do Instituto Homem Pantaneiro (IHP), com foco na conservação e preservação do bioma Pantanal, já tendo firmado parceria com a World Wide Fund (WWF) para promover, por exemplo, cursos de capacitação sobre conservação e preservação do Pantanal e do Cerrado. O desafio dessas iniciativas é gigantesco, em razão de a base produtiva da região pantaneira estar voltada principalmente à atividade pecuária, responsável por boa parte das queimadas no Pantanal em 2020. O discurso local sobre os impactos ambientais tem por foco, sobretudo, a perda econômica e não a qualidade de vida, como no caso do Rio Taquari. Por isso, assim como no eixo “educação e cultura”, o desafio destas iniciativas é preservar o meio ambiente e a aprendizagem, fazer a população compreender a importância da natureza, os malefícios da queimada e mostrar que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida” (Brasil, 1988). Assegurar esse direito é um dever de todos.

Vimos, até aqui, que o pragmatismo enquanto método contribui para a renovação da administração pública (Shields, 2008), pois enfatiza as deliberações e negociações necessárias à sociedade. A prática da democracia imaginada por Dewey, assim como a participação e a noção de público, permite reconectar a administração pública à ação dos atores, que constantemente (re)definem inovações na cidade. Dewey (1927, 1939) dá ênfase aos projetos de educação, pois através deles a democracia começa dentro da sala de aula. Certamente, é na educação que se iniciará um processo democrático, pois, no caso das nossas iniciativas, vemos que, além da ação mais imediata (por exemplo: fome > dar comida), o grande desafio é a formação de sujeitos críticos, autônomos e atuantes, prontos a enfrentar os problemas e desafios da cidade.

São inúmeras as associações e articulações em torno dos problemas públicos nessa região. Outras iniciativas e problemas podem existir e ainda nem foram por nós identificados. O EIS é uma rede plural e não termina. Ela se renova, sendo, por isso, eternamente provisória. A cidade é um laboratório tão vivo que vai mudando diariamente a cada ação. A rede de atores que a compõem se move e interagem e, para compreender como a mudança social ocorre, e se ocorre, é preciso investigar, acompanhar e não definir o problema *a priori*. Muitas dessas iniciativas já conquistaram representatividade no dia a dia (Rede de Combate ao Câncer, Associação Ecológica Buraco da Onça e outras). Outras continuam buscando a própria estabilização (Associação Quilombola, Geração Diferente, Agupapé Ecoturismo e outras). São diferentes realidades e propósitos, o que estimula a continuação dessa pesquisa.

## **Para (não) concluir: a emergência da inovação social**

A quem interessam os estudos fronteiriços? Só aos fronteiriços ou a todos no país? A fronteira é uma área estratégica para o Estado. O Brasil tem a maior faixa de fronteira na América

Latina. No entanto, grandes dificuldades de perceber o outro e idealizar uma integração com os Estados latinos. Este estudo mostrou a necessidade de se assumir as lacunas encontradas. Existe, porém, uma dificuldade em as assumir frente aos outros inúmeros desafios da cidade. Mudar exige um futuro projeto de aprendizagem social e adaptação, bem como reconhecer que as cidades de fronteira funcionam como sistemas complexos, interdependentes e integrados.

A fronteira é um espaço permeado por interculturalidade e heterogeneidade únicas, que não são consideradas quando da elaboração dos planos de desenvolvimento para a região. Temos, como toda gestão pública nacional, que idealizar uma alternativa de ver o mundo e nele agir — caminhar para uma nova relação Estado-sociedade e pensar em um modelo de gestão que escape à tradicional concepção funcionalista e normativa (Andion, 2012), retomando uma dimensão sociopolítica da gestão (Paes de Paula, 2005), pois, não podemos mais sustentar pressupostos ingênuos com base, exclusivamente, na racionalidade instrumental (atributo do sistema de mercado), que acaba por desconfigurar a vida humana associada (Ramos, 1989). Vimos que a discussão transversal para desenvolver as zonas fronteiriças é pouco tratada, e as políticas públicas idealizadas não envolvem a sociedade civil em sua elaboração e estão longe de promover um desenvolvimento sustentável para a região (Krüger et al., 2017).

Aplicar aos estudos fronteiriços as contribuições do pragmatismo, em especial das considerações de John Dewey sobre a democracia como associação, investigação e experimentação, nos possibilitou perceber que as cidades fronteiriças estão repletas de organizações plurais que atuam em uma rede de interações informais frente aos diferentes problemas públicos, compondo, assim, o EIS da fronteira Brasil-Bolívia. As organizações em rede surgem devido às inúmeras situações de prova que as fazem operar em um mundo político (Boltanski & Thévenot, 2006). Elas ganham representatividade no dia a dia, oferecendo inúmeros serviços à cidade. Aliás, esses problemas (Tabela 1) mostram a emergência de se analisar os EIS na fronteira.

Por isso, a importância de se reconhecer o EIS para o fortalecimento democrático das zonas de fronteira se mostra oportuno. Ora, se as políticas públicas não estão funcionando, então os governos deveriam se apropriar mais do conhecimento produzido pelas ciências sociais e humanas, neste caso, o EIS, que deixam claro quais são os problemas públicos da cidade, quais organizações tentam respondê-los, demonstrando, no longo prazo, os sucessos, os desafios e as limitações dessas respostas. Em um país tão diversificado e extenso como o nosso, as políticas públicas nem sempre deveriam ser de âmbito nacional, mas partir de uma especificidade local, de forma que possam incidir positivamente na vida das pessoas.

Tendo esse conhecimento, as políticas públicas poderiam ser melhor elaboradas ou, em termos mais ambiciosos, ao identificar as consequências práticas das iniciativas, podemos rediscutir o papel da administração pública e idealizar a “cogestão da cidade” (Ansell, 2012) através de um objeto de intervenção pública, como os “fóruns de políticas públicas” (Lascoumes & Le Galès, 2012), um espaço de fortalecimento democrático das cidades, em que a ação pública é negociada entre um ecossistema de atores que articula sua problematização em busca de um projeto necessário que proteja a vida, garanta os direitos e amplie a resiliência ecológica dentro do planejamento estratégico da cidade.

Ainda são poucas as experiências de se projetar a cidade a partir de fóruns participativos<sup>14</sup>. Defendemos que deveria ser estudada a viabilidade de implantação de um fórum nessa região e sua

possível contribuição para a integração territorial da fronteira. Nesse espaço, o governo e diferentes iniciativas da sociedade civil dos dois países poderiam dar um tratamento multilateral aos problemas públicos coletivos, discutir políticas públicas e, quiçá, a futura institucionalização do fórum.

Reforçamos, como qualificado por Andion et al. (2020), que tais escolhas teórico-metodológicas geram avanços na compreensão dos fenômenos e limites no alcance do estudo. Embora a colcha de retalhos de um pequeno conglomerado na fronteira Brasil-Bolívia não exponha a realidade de outras zonas fronteiriças, este caso vem reforçar o quanto precisamos qualificar a experiência das pessoas, a prática e o fazer político na América Latina, onde a experiência democrática é tão frágil e recente. Dito de outra forma, a contribuição deste artigo é focar nas práticas dos atores (ação pública), visando desencapsular a fronteira, ampliar o seu sentido e valorizar o protagonismo dos atores, contribuindo com o avanço da teorização sobre as inovações sociais e os estudos fronteiriços.

Estudar o território através do ator – suas associações, engajamentos e sua ação coletiva, representadas por meio de inovações sociais (práticas que buscam mudar uma determinada situação problemática) – estimula a pesquisa a avançar para se compreender como ocorrem a construção participativa da gestão pública; as dinâmicas democráticas das cidades, a formação de arenas públicas, a importância do exercício da cidadania, os alcances e limites da inovação social e sua incidência no território. A resposta aqui não é dada *a priori*, e isso será mais bem estudado pelo Núcleo de Estudos de Inovação Social da Fronteira. Quando repensamos os estudos fronteiriços, não excluímos outras formas de análise e disciplinas, nem os instrumentos de gestão pública até aqui adotados. Apenas falamos de uma alternativa que se apoie na visão de mundo que emerge das práticas, da participação, dos movimentos alternativos de desenvolvimento como gênero, ecologia, saúde e educação.

Nosso campo de pesquisa interdisciplinar dos estudos fronteiriços, pautado no pragmatismo, é um roteiro particular para conduzir investigações públicas que nos permitirão identificar um leque de projetos de ensino, pesquisa e extensão nesse campo, incluindo análises quantitativas, qualitativas e comparativas de pesquisa. Acreditamos que nossas proposições para dar acesso às inovações sociais possam dialogar com outras cidades de fronteira e com projetos mais amplos, como os conduzidos pela equipe do Obisf, visando à construção de resiliência urbana e inspirando discussões teóricas. Por isso, não concluir, deixando a porta aberta para um principiar de pesquisa sobre inovação social, participação e protagonismo dos atores nas cidades de fronteira.

## Referências

- Abramovay, R. (2006). Para uma teoria dos estudos territoriais. In M. Manzanal (Org.). *Desarrollo rural: Organizaciones, instituciones y territorios* (pp. 27-48). Buenos Aires: Ciccus.
- Addor, F. (2018). Reflexões sobre democracia participativa na América Latina. *Revista de Administração Pública*, 52(6), 1108-1124. doi:10.1590/0034-761220170131
- Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados [ACNUR]. (2017). *Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2017*. Genebra: Autor. Recuperado de <https://bit.ly/2tdyc0p>

- Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados [ACNUR]. (2018). *Definição de imigrantes e refugiados*. Recuperado de <https://bit.ly/3jrAUus>
- Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na Administração Pública. *Cadernos EBAPE.BR*, 10(1), 1-19. Recuperado de <https://bit.ly/3hQHMPM>
- Andion, C., Alperstedt, G., & Graeff, J. (2020). Ecosistema de inovação social, sustentabilidade e experimentação democrática: Um estudo em Florianópolis. *Revista de Administração Pública*, 54(1), 181-200. doi:10.1590/0034-761220180418
- Andion, C., Ronconi, L., Moraes, R., Gonsalves, A., & Serafim, L. (2017). Sociedade civil e inovação social na esfera pública: Uma perspectiva pragmatista. *Revista de Administração Pública*. 51(3), 369-387. doi:10.1590/0034-7612143195
- Angnes, J. S., Mattos, S. M., Klozovski, M. L., & Sturm, M. I. (2013). Consórcio intermunicipal da fronteira: Descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. *Revista de Administração Pública*, 47(5), 1165-1188. doi:10.1590/S0034-76122013000500005
- Ansell, C. (2012). What is a democratic experiment?. *Contemporary Pragmatism*, 9(2), 159-180. doi:10.1163/18758185-90000235
- Benedetti, A. (2018). Claves para pensar las fronteras desde una perspectiva geográfica. *Geosp – Espaço e Tempo*, 22(2), 309-328. doi:10.11606/issn.2179-0892.geosp.2018.133707.
- Boltanski, L., & Thévenot, L. (2006). *On justification: Economies of worth*. Princeton: Princeton University Press.
- Bradshaw, R., & Gómez, R. L. (1999). Fronteras: Una visión teórica en el período contemporáneo. *Aldea Mundo*, 4(7), 14-19. Recuperado de <https://bit.ly/34jnAzn>
- Brasil. (1988/2016). *Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008*. Brasília, DF: Senado Federal.
- Cardin, E. G., & Albuquerque, J. L. (2018). Fronteiras e deslocamentos. *Revista Brasileira de Sociologia*, 6(12), 114-131. doi:10.20336/rbs.236
- Carneiro Filho, C. P. (2016). *Fronteiras irmãs: Transfronteirizações na Bacia do Prata*. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS.
- Castro, E. (2012). Expansão da fronteira: Megaprojetos de infraestrutura e integração sulamericana. *Caderno CRH*, 25(64), 45-61. doi:10.1590/S0103-49792012000100004
- Cefaï, D. (2007). *Porquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective*. Paris: La Découverte.
- Cefaï, D. (2009). Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. *Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social*, 2(4), 11-48. Recuperado de <https://bit.ly/34gYfGe>

- Cefai, D., & Terzi, C. (2012). *L'expérience des problèmes publics*. Paris: Perspectives Pragmatistes.
- Cepal prevê aumento da pobreza na América Latina e Caribe em 2019 (2019, 29 de novembro). *ONU News*. Recuperado de <https://bit.ly/2SvpZ7i>
- Conceição, C. A., & Costa, E. A. (2017). *O principiar da agroecologia na fronteira oeste de Mato Grosso do Sul*. Trabalho apresentado no 8o Simpósio Internacional de Geografia Agrária e 9o Simpósio Nacional de Geografia Agrária, Curitiba, PR. Recuperado de <https://bit.ly/3hPrWX0>
- Consórcio Intermunicipal de Fronteira (2020). Recuperado de <https://bit.ly/3rja5tw>
- Corumbá e Ladário firmam compromisso para implantar aterro sanitário. (2019, 10 de maio). *Jornal Diário Corumbaense*. Recuperado de <https://bit.ly/2TjOzue>
- Costa, E. M., & Costa, E. A. (2015). *Governança territorial em áreas de fronteira*. Trabalho apresentado no 7o Seminário de Estudos Fronteiriços. Corumbá, MS. Recuperado de <https://bit.ly/3i7WlQD>
- Costa, G. V., & Oliveira, M. A. (2012). Mestrado interdisciplinar em estudos fronteiriços/UFMS: perspectivas, discussões e pesquisas. *Revista NUPEM*, 4(6), 27-44. Recuperado de <https://bit.ly/3ulxP0v>
- Demo, P. (2002). *Educação e desenvolvimento*. Campinas, SP: Papirus.
- Dewey, J. (1927). *The public and its problems*. Chicago: Swallow.
- Dewey, J. (1938). *The theory of inquiry*. Nova Iorque: Holt, Rinehart & Wiston.
- Dewey, J. (1939). *Democracia criativa: A tarefa diante de nós*. Recuperado de <https://bit.ly/2WLLP6A>
- Espírito Santo, A. L. (2018). O uso de fotografias e vídeos em pesquisa qualitativa: Em busca de um novo olhar sobre os territórios fronteiriços. *Revista ADM.MADE*, 22(2), 3-34. doi:10.21714/2237-51392018v22n2p013034
- Espírito Santo, A. L., & Andion, C. (2020). Imigração e cidades: Uma cartografia da arena pública de apoio aos imigrantes e refugiados em Florianópolis. *Interações*, 21(2), 1-23. doi:10.20435/inter.v21i4.2717
- Espírito Santo, A. L., Costa, E. A., & Benedetti, A. (2017). Possibilidades de gestão compartilhada de territórios fronteiriços: Reflexões a partir das feiras livres de Corumbá, Brasil. *Revista Espacios*, 38(17), 30-45. Recuperado de <https://bit.ly/3yHHzrVO>
- Favareto, A. (2019). A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente e os vetores de uma transição ecológica nos marcos da Agenda 2030. *IGEPEC*. 33(1), 172-190. doi:10.48075/igepec.v23i0.22752
- Frias, S. (2019, 6 de novembro). Em MS, 3% da população vive na extrema pobreza. *Campo Grande News*. Recuperado de <https://bit.ly/3yHikDy>

- Georges, R. (2019). *Nós e as desigualdades: Pesquisa Oxfam Brasil/DataFolha: Percepções sobre desigualdades no Brasil*. São Paulo, SP: Oxfam Brasil. Recuperado de <https://bit.ly/34okdqI>
- Gómez-Baggethun, E., Barton, A., Langemeyer, J., McPhearson, T., O'Farrell, P., Andersson, E., . . . Kremer, P. (2013). Urban ecosystem services. In T. Elmqvist, M. Fragkias, J. Goodness, B. Güneralp, P. J. Marcotullio, R. I. McDonald, . . . C. Wilkinson (Eds.), *Urbanization, biodiversity and ecosystem services: Challenges and opportunities a global assessment* (pp. 175-251). Dordrecht: Springer.
- Grimson, A., & Vila, P. (2002). Forgotten border actors: The border reinforcers. *Journal of Political Ecology*, 9(1), 69-88. doi:10.2458/v9i1.21635
- Gumuchian H., Grasset, E., Lajarge, R., & Roux, E. (2003). *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Anthropos.
- Hall, T. (2009). Puzzles in the comparative study of frontiers: Problems, some solutions, and methodological implications. *American Sociological Association*, 24(1), 25-47. doi:10.5195/jwsr.2009.332
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (2018). IBGE Cidades – Corumbá. Panoramas. Recuperado de <https://bit.ly/2ZEoZzK>
- Jarvis, A., Loboguerrero, A. M., Martinez-Baron, D., Prager, S., Ramirez, J., Eitzinger, V. A., . . . Tarapues, J. (2019). *Situación rural de América Latina y el Caribe con 2 grados de calentamiento. 2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 10*. Santiago do Chile: Organización de Las Naciones Unidas para La Alimentación y la Agricultura. Recuperado de <https://bit.ly/3upKPSO>
- Kaiser, W. (1998). Penser la frontière – notions et approches. *Histoire des Alpes – Storia delle Alpi – Geschichte der Alpen*, 1(3), 63-74. Recuperado de <https://bit.ly/3yzj79L>
- Kleba, M. E., Comerlato, D., & Frozza, K. (2015). Instrumentos e mecanismos de gestão: Contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 49(4), 1059-1079. doi:10.1590/0034-7612125666
- Krüger, C., Dantas, M. K., Castro, J. M., Passador, C. S., & Caldana, A. C. (2017). Análise das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira. *Ambiente & Sociedade*, 20(4), 41-62. doi:10.1590/1809-4422asoc0005r1v2042017
- Lasconjarias, G. (2004). Délimiter la frontières. *Hypothèses*, 1(8), 77-84. doi:10.3917/hyp.041.0077
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). *Sociologia da ação pública*. Maceió, AL: Edufal.
- Latour, B. (1994). *Jamais fomos modernos: Um ensaio sobre antropologia simétrica*. São Paulo, SP: Editora 34.
- Latour, B. (2012). *Reagregando o social: Uma introdução a teoria ator-rede*. São Paulo, SP: Edusc.
- Lévesque, B. (2009). Economia plural e desenvolvimento territorial na perspectiva do desenvolvimento sustentável: Elementos teóricos de sociologia econômica e de



socioeconomia. *Política & Sociedade*, 8(14), 107-144. doi:10.5007/2175-7984.2009v8n14p107

Lévesque, B. (2016). Économie sociale et solidaire et entrepreneur social: Vers quels nouveaux écosystèmes? *Revue Interventions Économiques*, 54(1), 1-45.

doi:10.4000/interventionseconomiques.2802

Lipietz, A. (1991). *Audácia: Uma alternativa para o século 21*. São Paulo, SP: Nobel.

Machado, L. O. (1998). Limites e fronteiras: Da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. *Revista Território*. 8(1), 9-29.

McPhearson, T., Andersson, E., Elmqvist, T., & Frantzeskak, N. (2015). *Resilience of and through urban ecosystem services*. Recuperado de <https://bit.ly/2MAkhNg>

Ministério do Meio Ambiente. (2020). *Biomás*. Recuperado de: <https://bit.ly/3AdlL5B>

Naujorks, J. (2018, 20 de novembro). 'Rodovia da Morte': Seis animais morrem atropelados por dia na BR-262 que cruza o Pantanal de MS. *G1*. Recuperado de <https://glo.bo/3cm54bz>

Oliveira, E. (2019, 12 de setembro). Pantanal registra 334% mais focos de queimadas em 2019, ano com menos chuvas e intensa onda de calor na região. *G1*. Recuperado de <https://glo.bo/2wGDKWi>

Oliveira, S., Pêgo, B., Moura, R., Krüger, C., Nunes, M., & Moreira, P. (2017). *Fronteiras do Brasil: Uma síntese dos trabalhos da oficina de Brasília*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Organização das Nações Unidas. (2015). *Agenda 2030*. 17 objetivos para transformar o mundo. Recuperado de <https://bit.ly/3hhgDoH>

Paes de Paula, A. P. (2005). *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.

Quéré, L., & Terzi, C. (2015, 23 de fevereiro). Pour une sociologie pragmatiste de l'expérience publique. *SociologieS, Dossiers*. Recuperado de <https://bit.ly/3fKMdKx>

Ramos, A. G. (1989). *A nova ciência das organizações: Uma reconceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.

Sachs, I. (2009). *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro, RJ: Garamond.

Sen, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.

Shields, P. M. (2008). Rediscovering the taproot: Is classical pragmatism the route to renew public administration? *Public Administration Review*, 68(2), 205-221. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00856.x

Souza, M. L. (2006). *A prisão e a ágora: Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil.

Souza, P. N. (2019, 10 de dezembro). Cruzar a fronteira Brasil-Bolívia por Corumbá. *Campo Grande News*. Recuperado de <https://bit.ly/3oYIn4L>

Touraine, A. (1984). *O Retorno do Ator*. Lisboa: Instituto Piaget.

- Wolfram, M., & Frantzeskaki, N. (2016). Cities and systemic change for sustainability: Prevailing epistemologies and an emerging research agenda. *Sustainability*, 8(144), 1-18. doi:10.3390/su8020144
- Zaverucha, J. (2009). Fragilidade da democracia e do Estado de direito no Brasil. In J. A. T. Santos (Org.), *Democracia, violência e lutas sociais na América Latina* (pp. 47-66). Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS.

## Financiamento

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## Agradecimentos

Agradecemos à equipe do Observatório de Inovação Social de Florianópolis (Udesc) pelas pesquisas realizadas e contribuição com o tema. Nossa gratidão pela interlocução realizada com a professora Vivian Veiga, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e pesquisadora do Neisf. Suas colocações foram/são fundamentais para a construção deste projeto.

## Notas

1. Esse termo também é encontrado como “desenvolvimento territorial nas fronteiras”, ou “zonas de fronteira”. Zona, no sentido de uma faixa que concentra habitantes, moradias, lazer, educação, atividades econômicas etc. Aqui optamos por DTF, dialogando com o paradigma do desenvolvimento territorial.
2. Portal de acesso aberto das universidades brasileiras sobre limites e fronteiras. Cf.: <https://bit.ly/2ztIAam>
3. Refere-se à questão dos imigrantes e refugiados. Em 2019, iniciou-se a construção do muro na fronteira EUA-México, além do muro invisível constituído pelas barreiras que os países impõem a inúmeras pessoas que tentam entrar em seus territórios fugindo da miséria, da violência e da perseguição, como acontece na Europa.
4. Este artigo percebe a fronteira a partir dos estudos de Nogueira (2007), especificamente a “fronteira vivida” – tipo de fronteira que apresenta mais significado para a sociedade que está na fronteira, pois reflete e remete aos seus cotidianos. Cf. Nogueira, R. J. B. (2007). Fronteira: Espaço de referência identitária? *Revista Ateliê Geográfico*, 1(2), 27-41. doi:10.5216/ag.v1i2.3013
5. Contudo, no Brasil, até o momento da finalização deste trabalho, a inovação social ainda não é um tema tratado em zonas de fronteira. Essa lacuna de pesquisa motivou a realização desse estudo.

6. Este artigo parte de uma série de pesquisas realizadas pelo *Núcleo de Inovações Sociais na Esfera Pública* ao longo dos 10 últimos anos. Recuperado de <https://bit.ly/30nYcXr>. Já para maior detalhamento sobre o Obisf, ver Andion et al. (2020).
7. Faixa de Fronteira possui 150 km de largura paralelamente à linha divisória terrestre do território nacional. Surgiu a partir da Lei nº 6.634/1979, regulamentada pelo Decreto nº 85.064/1980, cujo teor foi ratificado pela Constituição Federal de 1988, no §2º do artigo 2º: “Cadastro dos municípios brasileiros com área total ou parcialmente localizada na Faixa de Fronteira”.
8. Conceito usado na telefonia móvel relacionado à transmissão de dados (enviar e receber) através de redes móveis, neste caso, sem limites internacionais, ou tarifação internacional.
9. Entendemos “instrumentos de gestão pública” como qualificado por Kleba, Comerlato e Frozza (2015): “diretrizes e parâmetros estabelecidos em documentos, a exemplo de leis, políticas ou planos, que se constituem em instrumentos para nortear e qualificar a gestão democrática das políticas públicas” (p. 1059).
10. A análise desta etapa se inspirou no trabalho de Ricardo Abramovay (2006) para categorizar os trabalhos que associam a fronteira ao desenvolvimento territorial.
11. Para um maior detalhamento, sugerimos: Corrêa, D., & Dias, R. (2016). Crítica e os momentos críticos: De la justification e a guinada pragmática na sociologia francesa. *MANA*, 22(1), 67-99. doi:10.1590/0104-93132016v22n1p067
12. Para Latour (1994, 2012), a realidade é tomada como dinâmica; complexa e não linear. Daí a necessidade de acompanhar os sujeitos para compreender a natureza como é vista, percebida, vivida e interpretada pelo ator. “Ator-rede” refere-se a um composto de humanos e não-humanos (tecnologias, organizações, animais, listas, relatórios, outros) que se expressam a partir de diretrizes, manuais, porta-vozes. O ator-rede não é o mesmo que uma “rede de atores”. Ator-rede indica o conjunto de todos aqueles que promovem uma ação.
13. Para um maior detalhamento sobre a formação das arenas públicas, ler: Cefai, D. (2002). ¿Qué es una arena pública? Algunas pautas para un acercamiento pragmático. Recuperado de <https://bit.ly/34XlbZK>
14. Uma dessas experiências é o *Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis*. Visite: <https://bit.ly/2VNGs9U>

## Autoria

### Anderson Luís do Espírito Santo

Doutor em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Mestre em Estudos Fronteiriços pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Professor do curso de Administração na UFMS, Campus do Pantanal. Pesquisador do Núcleo de Estudos de Inovação Social da Fronteira (UFMS) e do Núcleo de Inovações Sociais na Esfera Pública (Nisp-Udesc).

E-mail: anderson84luis@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6507-974X>

## Douglas Voks

Doutor e mestre em História pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Professor do curso de História na UFMS, Campus do Pantanal. Pesquisador do Núcleo de Estudos de Inovação Social da Fronteira (UFMS).

E-mail: douglas\_voks@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7725-4389>

## Conflito de interesses

Os autores informam que não há conflito de interesses.

## Contribuição dos autores

**Primeiro autor:** concepção (líder), curadoria de dados (igual), análise formal (igual), investigação (igual), metodologia (líder), administração do projeto (igual), recursos (igual), supervisão (líder), validação (igual), visualização (igual), redação – rascunho original (igual), redação – revisão e edição (igual).

**Segundo autor:** concepção (apoio), curadoria de dados (igual), análise formal (igual), investigação (igual), metodologia (apoio), administração do projeto (igual), recursos (igual), supervisão (apoio), validação (igual), visualização (igual), redação – rascunho original (igual), redação – revisão e edição (igual).

## Verificação de plágio

A O&S submete todos os documentos aprovados para a publicação à verificação de plágio, mediante o uso de ferramenta específica.

## Disponibilidade de dados

A O&S incentiva o compartilhamento de dados. Entretanto, por respeito a ditames éticos, não requer a divulgação de qualquer meio de identificação dos participantes de pesquisa, preservando plenamente sua privacidade. A prática do open data busca assegurar a transparência dos resultados da pesquisa, sem que seja revelada a identidade dos participantes da pesquisa.

A O&S é signatária do DORA (The Declaration on Research Assessment) e do COPE (Committee on Publication Ethics).



Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional