

PUCRS

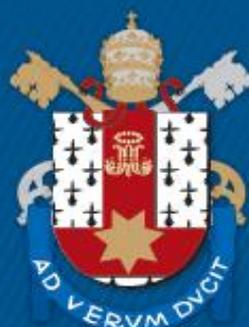
ESCOLA DE NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

ROSIANE ALVES PALACIOS

**GOVERNANÇA BINACIONAL EM REGIÕES DE FRONTEIRA INTELIGENTES:
UM ESTUDO DE CASO EM UMA FRONTEIRA ENTRE BRASIL E ARGENTINA**

Porto Alegre
2021

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

ROSIANE ALVES PALACIOS

**GOVERNANÇA BINACIONAL EM REGIÕES DE FRONTEIRA
INTELIGENTES: UM ESTUDO DE CASO EM UMA FRONTEIRA ENTRE
BRASIL E ARGENTINA**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Área de Concentração: Estratégia, Organizações e Sociedade.

Orientadora: Dra. Edimara Mezzomo Luciano

Porto Alegre

2021

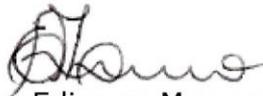
ROSIANE ALVES PALACIOS

Governança Binacional em Regiões de Fronteira Inteligentes: Um Estudo de Caso em uma Fronteira entre Brasil e Argentina

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração, pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovado em 24 de março de 2021, pela Banca Examinadora.

BANCA EXAMINADORA:



Profa. Dra. Edimara Mezzomo Luciano
Orientadora e Presidente da sessão



Profa. Dra. Ana Clarissa Matte Z. dos Santos



Prof. Dr. Marcus Diligenti



Profa. Dra. Marie Anne Macadar Moron

Ficha Catalográfica

P153g Palacios, Rosiane Alves

Governança Binacional em Regiões de Fronteira Inteligentes : um Estudo de Caso em uma Fronteira entre Brasil e Argentina / Rosiane Alves Palacios. – 2021.

168 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Edimara Mezzomo Luciano.

1. Cidades Inteligentes. 2. Regiões de Fronteira Inteligentes. 3. Governança Binacional. 4. América Latina. I. Luciano, Edimara Mezzomo. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecária responsável: Clarissa Jesinska Selbach CRB-10/2051

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e à avó Noemy (*in memoriam*), que sempre acreditaram em mim, estimularam minha curiosidade e desde cedo ofereceram suporte para que eu estudasse e me apaixonasse pela escola e depois pela universidade, desejando ser pesquisadora. Às amigas e aos amores, especialmente Cezzar, Bruna, Rayane e Renata que me acompanharam durante todo o mestrado e sempre tiveram uma palavra de incentivo e apoio, comemorando as conquistas.

Aos professores que tive ao longo de todo o caminho, em escolas e universidades públicas de qualidade e que estimularam meu senso crítico e meu senso de humanidade.

À professora Edimara Mezzomo Luciano, minha orientadora, quem me apresentou ao tema cidades inteligentes e ao projeto CAP4CITY, por sua sensibilidade e competência. Por me mostrar um mundo de possibilidades, me estimular a ir além e me ensinar muito sobre tantas coisas.

À Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC, instituição que me recebeu de braços abertos e me brindou com pessoas maravilhosas, em especial as colegas do Programa de Pós-graduação em Administração Paola e Manoela e os colegas do grupo de pesquisas PUCRS/CNPq d-Govs: Sabrina, Guilherme, Kátia, Luzia e Helena.

À professora Gabriela Viale Pereira coordenadora do projeto *Strengthening Governance Capacity for Smart and Sustainable Cities - CAP4CITY* e aos pesquisadores do projeto pelas oportunidades e trocas enriquecedoras.

Ao professor Marcos Pereira Diligenti e aos colegas da disciplina de Território e Cidade do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUCRS pelos ensinamentos e debates sobre as questões do urbanismo na América Latina e sobre o território, sempre passível de transformação.

Aos membros do La Frontera que devido à situação de Pandemia de Covid-19 me acolheram virtualmente e de forma fraternal, estando sempre à minha disposição e cedendo todo material desta pesquisa. ¡Gracias!

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES pela concessão da bolsa e pela possibilidade de cursar o mestrado.

“Soy América Latina, un pueblo sin piernas pero que camina”
Calle 13

RESUMO

Cidades e regiões inteligentes vem sendo pensadas a fim de conferir mais qualidade de vida para os cidadãos. A governança urbana figura como elemento primordial ao desenvolvimento e gestão de cidades e regiões que almejam se tornarem inteligentes. Nas regiões de fronteira, que apresentam dinâmicas distintas das demais regiões dos países, desenvolver cidades e tornar regiões de fronteira inteligente pode ser possível através da atuação dos governos subnacionais e da comunidade por meio da composição de uma governança binacional. Objetivou-se compreender como funciona uma governança binacional em uma região de fronteira que busca se tornar inteligente. Foi escolhida em estudo de caso único, uma região de fronteira entre Brasil e Argentina com o projeto La Frontera, uma governança classificada como binacional. Essa pesquisa adotou caráter exploratório onde as técnicas de coleta de dados empregadas foram a realização de entrevistas narrativas em profundidade com atores da região e integrantes do La Frontera. Também foi realizada análise de documentos da governança que foram avaliados a partir da categorização dos dados em análise de conteúdo utilizando o software Nvivo. Os resultados da pesquisa permitiram entender dinâmicas e barreiras vivenciadas pelos atores internos e externos envolvidos na governança binacional, questões relacionadas ao ambiente político e institucional com os fatores que influenciam a constituição de uma governança binacional. A realidade da fronteira tanto motiva a realização de ações de desenvolvimento quando prejudica a execução delas, porém, abre-se a possibilidade de integração. Por ter características específicas, diversas do restante do país, a região de fronteira não é contemplada conforme suas especificidades. Os elementos da identidade fronteiriça ainda não são claros para os estados e, podem também não ser totalmente claros para os próprios cidadãos fronteiriços. O histórico de disputas entre os países ainda norteia a forma como as fronteiras são concebidas, como as leis são formuladas e como as políticas são pensadas. Existem instituições e atores que podem enviesar o foco das ações da governança. A existência de organizações que focam em cooperação e integração dos países que fazem fronteiras não garante que tais princípios sejam praticados. Governanças binacionais podem auxiliar os governos subnacionais na gestão e na prática de integração e paradiplomacia e possibilitar o desenvolvimento de regiões de fronteira inteligentes.

Palavras-chave: Cidades Inteligentes. Regiões de Fronteira Inteligentes. Governança Binacional. América Latina.

ABSTRACT

Smart cities and smart regions are being designed to provide a better quality of life for their citizens. Urban governance appears as a key element to the development and management of cities and regions that aim to become smart. In border regions, which present different dynamics from the other regions of the countries, developing cities and making border regions smart may be possible through the action of subnational governments and the community through the composition of binational governance. The objective was to understand how binational governance works in a border region that seeks to become smart-cross region. It was chosen as a single case study, a border region between Brazil and Argentina with the project La Frontera, a governance classified as binational. This research adopted an exploratory character where the data collection techniques employed were narrative in-depth interviews with actors from the region and members of La Frontera. We also analyzed governance documents that were evaluated by categorizing the data through content analysis using Nvivo software. The results of the research allowed us to understand the dynamics and barriers experienced by the internal and external actors involved in binational governance, issues related to the political and institutional environment with the factors that influence the constitution of binational governance. The reality of the border both motivates and hinders the execution of development actions, but it opens the possibility of integration. Because it has specific characteristics, different from the rest of the country, the border region is not contemplated according to its specificities. The elements of border identity are still not clear for the countries and may not be totally clear for the border citizens themselves. The history of disputes between countries still guides how borders are conceived, how laws are formulated, and how policies are thought out. There are institutions and actors that can bias the focus of governance actions. The existence of organizations that focus on cooperation and integration of border countries does not guarantee that such principles are practiced. Binational governments can assist subnational governments in managing and practicing integration and paradiplomacy and enable the development of smart-cross borders.

Keywords: Smart Cities. Smart Regions. Smart Cross-border. Binational Governance. Latin America

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Dimensões de Cidades Inteligentes.....	28
Figura 2 – Mecanismos do Isomorfismo Institucional.....	62
Figura 3- Desenho teórico.....	67
Figura 4 – Desenho de Pesquisa.....	70
Figura 5- Mapa da Região.....	81
Figura 6- Mapa dos municípios do La Frontera.....	83
Figura 7- Marco divisório.....	86
Figura 8- Fases do Programa Líder Fronteira.....	91
Figura 9- Locais de Implementação do Programa Líder no Brasil.....	92
Figura 10- Edições do Programa Líder SEBRAE e seus Resultados.....	92
Figura 11 - Parque Turístico Ambiental da Integração (PTAI).....	98
Figura 12 - Projeto Paseo Costanero da Integração.....	102
Figura 13- Folder do Folder do Curso de Extensão Formação de Gestores Educativos La Frontera.....	103
Figura 14 - Logo do La Frontera.....	108
Figura 15- Camiseta La Frontera.....	135
Figura 16 - Cartaz Movimento Somos um só.....	141
Figura 17- Dinâmicas de uma governança binacional.....	145

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características e Fatores de uma Cidade Inteligente.....	28
Quadro 2 -Tipologia das Cidades Fronteiriça.....	44
Quadro 3 - Elementos básicos da Tomada de uma decisão.....	48
Quadro 4 - Definições de Governança.....	53
Quadro 5 - Cinco aspectos e dilemas da governança.....	56
Quadro 6- Modelos de Governança Urbana.....	57
Quadro 7- Alcance dos objetivos da pesquisa.....	72
Quadro 8- Documentos analisados.....	73
Quadro 9 - Relação dos entrevistados.....	75
Quadro 10 - Roteiro de perguntas de resgate.....	76
Quadro 11- Categorias e Subcategorias a priori e a posteriori.....	78
Quadro 12- Categoria Contexto Regional.....	81
Quadro 13 - Subcategoria Fato Gerador e Motivação/Categoria Governança.	88
Quadro 14- Iniciativas do La Frontera quando às Dimensões de Cidade Inteligente.....	100
Quadro 15 - Categoria Governança.....	105
Quadro 16- Eixos Temáticos.....	106
Quadro 17 - Categoria Ambiente Político e Institucional.....	114
Quadro 18 - Instituições e atores relacionados ao La Frontera.....	115
Quadro 19 - Subcategoria Capital Social/ Categoria Governança.....	116
Quadro 20 - Categoria Barreiras.....	124
Quadro 21 - Categoria Governança - Subcategoria Resultados.....	134
Quadro 22 - Categoria Situação de Pandemia.....	137

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACESAS – Associação Comercial de Santo Antônio do Sudoeste-PR
ARFE - Associação das Regiões Fronteiriças da Europa
ARG - Argentina
ASCOAGRIN – Associação Comercial e Empresarial da Fronteira
CI – Cidade Inteligente
CIF – Consórcio Intermunicipal da Fronteira
CODEM – Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá
COSIPLAN - Conselho de Planejamento Sul-Americano
FIEP - Federação das Indústrias do Estado do Paraná
FONPLATA - Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata
FOCEM- Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
GGI-I – Gabinete de Gestão Integrada-Intermunicipal
IES – Instituições de Ensino Superior
IoT – Internet das coisas
IFPR – Instituto Federal do Paraná
LF – La Frontera
MPE's – Micro e Pequenas Empresas
MERCOSUL- Mercado Comum do Sul
MS – Província de Misiones
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU – Organização das Nações Unidas
OMS – Organização Mundial da Saúde
PARLASUL - Parlamento do Mercosul
PDFF - Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PR - Paraná
PTAI - Parque Turístico Ambiental da Integração
PY – Paraguai
RFI – Região de Fronteira Inteligente
SC – Santa Catarina

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

TD – Tomada de Decisão

TI – Teoria Institucional

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

EU – União Europeia

UNASUL - União das Nações Sul-Americanas

UNETRI – União de Ensino da Fronteira

UNILA - Universidade Federal da Integração Latino-Americana

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA	15
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	17
1.2.1 Objetivo Geral	21
1.2.2 Objetivos Específicos	21
1.3 JUSTIFICATIVA	21
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO	24
2 REFERENCIAL TEÓRICO	25
2.1 CIDADES INTELIGENTES	25
2.1.1 Questões pertinentes às Cidades Inteligentes e suas implicações	30
2.1.2 Regiões Inteligentes	35
2.2 AMÉRICA LATINA, COLONIALIDADE E QUESTÕES RELACIONADAS AOS TERRITÓRIOS DE FRONTEIRA	36
2.2.1 Colonialidade na América Latina	36
2.2.2 Elementos do cotidiano das Regiões de Fronteiras na América Latina	41
2.3 PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO	47
2.3.1 Racionalidade Limitada	50
2.3.2 Modelo Anárquico	51
2.3.3 Modelo Político	52
2.4 GOVERNANÇA	53
2.5 A TEORIA INSTITUCIONAL E O NOVO INSTITUCIONALISMO	59
2.2.2 Isomorfismo	61
2.5.1.1 Isomorfismo Coercitivo	63
2.5.1.2 Isomorfismo Normativo	63
2.5.1.3 Isomorfismo Mimético	64
2.5.2 Considerações relacionadas ao Novo Institucionalismo	65
2.6 DESENHO TEÓRICO	67
3 MÉTODO DE PESQUISA	69
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	69
3.2 SELEÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO CASO	70
3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS	72
3.4 PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DE DADOS	78
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	80
4.1 O CASO: HISTÓRIA E CONTEXTO REGIONAL DA FRONTEIRA	80

4.2 FATO GERADOR E MOTIVAÇÃO	88
4.3 INICIATIVAS DE CIDADE INTELIGENTE/ REGIÃO INTELIGENTE	96
4.4 ESTRUTURA, GESTÃO E ATUAÇÃO DA GOVERNANÇA BINACIONAL - LA FRONTERA	104
4.5 AMBIENTE POLÍTICO E INSTITUCIONAL.....	114
4.6 BARREIRAS.....	124
4.7 DIRECIONADORES E RESULTADOS	134
4.8 PANDEMIA DE COVID-19 E O LA FRONTERA	136
4.9 SÍNTESE DOS RESULTADOS E PROPOSIÇÃO DE UM MODELO DAS DINÂMICAS DA GOVERNANÇA BINACIONAL	141
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	147
5.1 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS	149
5.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	151
5.3 SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS.....	152
REFERÊNCIAS.....	153
APÊNDICE A – TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO DE IMAGEM E NOME 166	
APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO	167

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, são apresentados os elementos introdutórios imprescindíveis ao entendimento do estudo, quais sejam delimitação do tema, situação problemática, objetivos geral e específicos e a justificativa para a realização da pesquisa.

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA

As cidades são milenares. O processo de sedentarização do ser humano, quando da mudança de sua relação com a natureza onde este passou a fixar-se no território para realizar o cultivo de plantações e dominar a terra de forma definitiva, originou as cidades (ROLNIK, 1995). A lógica desenvolvida a partir do período neolítico, onde nasceram as cidades e, portanto, o campo político, é resultante da vontade de viver do ser humano e da disputa por território (DUSSEL, 2007). Os indivíduos foram se fixando em comunidades e, posteriormente, as comunidades deram origem às cidades. Tais fatores motivaram a permanência da humanidade e o nascimento das primeiras instituições (DUSSEL, 2007).

As cidades eram “o lugar onde as coisas aconteciam” (PESAVENTO, p.53, 2007) e desde o seu surgimento já possuíam em si importância cultural, política e econômica. Sua papel foi tamanho que, por exemplo, o crescimento da população das cidades europeias nos séculos XI e XII e a consequente expansão do comércio suscitaram as transformações no ordenamento das estruturas institucionais da Europa (NORTH; THOMAS, 1973). Com a estrutura que foi sendo desenvolvida pelas comunidades e cidades, foram surgindo sistemas sociais mais complexos e permeados de regramentos que definiram múltiplas redes de relações de poder entre os habitantes (DUSSEL, 2007). Através dos séculos e por meio de vários fenômenos como o êxodo rural, o surgimento do capitalismo e a revolução industrial as cidades foram se transformando (MUNIZ; SOMEKH, 2018) ganhando população e importância para as sociedades. Até os dias de hoje as cidades exercem funções essenciais relativas às questões sociais e econômicas impactando fortemente o meio ambiente (MORI; CHRISTODOULOU, 2012).

O fenômeno da globalização talvez seja a conclusão da revolução neolítica que iniciou com o surgimento das cidades, onde apenas uma pequena parcela da população mundial vivia e, culminou no século XXI, quando a maioria das pessoas vive em centros urbanos (DUSSEL, 2007). A expansão das cidades e o processo de urbanização, em sua maioria sem o apropriado planejamento, acarretaram um crescimento populacional segmentado e caótico marcado por “ocupações periféricas e descontínuas ao redor dos perímetros municipais” (MUNIZ; SOMEKH, p. 221, 2018). Neste contexto, geralmente sem planejamento, as cidades foram ganhando cada vez mais população.

Atualmente, mais da metade dos 7,7 bilhões de habitantes do planeta reside em zonas urbanas e estima-se que até 2050 esse número deve subir para aproximadamente 70% (UN, 2019). Conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) no Brasil o percentual da população que vive em áreas urbanas é de 84,72% (IBGE, 2016). Além da questão da hiper população, também existem desdobramentos histórico-sócio-culturais que têm reflexos na atualidade (LAZZARETTI *et al.*, 2019). As cidades consomem muitos recursos (ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015), existe forte desigualdade social e segregação urbana (MARICATO, 2003) e um grande número de habitações precárias e favelas (UN HABITAT, 2016). Esse cenário é resultado dos desdobramentos políticos e sociais que produziram situações de desigualdade e problemáticas que carecem serem sanadas pela sociedade o que representa desafios significativos em termos de gestão e governança (PEREIRA *et al.*, 2017b). Logo, para que se possa defrontar as dificuldades vivenciadas pelas cidades e territórios é preciso que se pensem meios de resolver seus problemas (CHOURABI *et al.*, 2012).

Neste sentido, por exemplo, a Organização das Nações Unidas (ONU) desenhou Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com a intenção de criar uma agenda de discussão e iniciativas para as sociedades contemplando as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental (UN, 2015). Especificamente, há um objetivo que aborda os desafios das cidades: o ODS 11– Cidades e Comunidades Sustentáveis. O ODS 11 reflete uma realidade pautada nos problemas gerados por centros urbanos cada vez mais populosos e propõe tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (UN, 2015). Muitos dos esforços

do ODS 11 têm sido abordados por meio de iniciativas de Cidades Inteligentes (CI).

As CIs são definidas como cidades que adotam em seus espaços, iniciativas que visam a sustentabilidade; o desenvolvimento de governança, a alavancagem do desenvolvimento econômico e social e estimulam os avanços tecnológicos para otimizar o uso dos recursos (ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015; ANGELIDOU, 2014). Tratam-se de cidades e territórios que realizam investimentos em infraestruturas de comunicação humana, tradicional e moderna promovendo crescimento econômico sustentável e elevada qualidade de vida, com uma gestão sensata dos recursos naturais, através de uma governança participativa para seus cidadãos (CARAGLIU; DEL BO; NIJKAMP, 2011).

O termo CI está em voga na atualidade mas, já fazem alguns anos que se observa o desenvolvimento de projetos pensados a fim de conferir mais inteligência às cidades e territórios (HOLLANDS, 2008). Neste contexto, a busca por melhoramentos é cada vez mais recorrente, existindo iniciativas de CI na maioria dos continentes, mesmo nos países classificados como emergentes. Para resolver seus problemas, as CI precisam olhar para as questões referentes ao desenvolvimento sustentável. O relatório sobre cidades inteligentes e sustentáveis, elaborado por Estevez, Lopes e Janowski (2016) indica que a sustentabilidade urbana emerge nas dimensões econômica, social, ambiental e institucional. A declaração da ONU (2015) aponta vários pontos para a sustentabilidade urbana, como são os sistemas de transporte seguros e acessíveis, os assentamentos humanos participativos e integrados, a proteção do patrimônio cultural e a redução do impacto ambiental urbano. Com recursos escassos e necessidades dinâmicas, as cidades que adotam iniciativas de CI têm o desafio de tomar as decisões mais assertivas possíveis observando suas características locais e peculiaridades. Há, portanto, uma série de decisões a serem tomadas.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

As iniciativas de CI passam por processos de tomada de decisão (LOUSADA; VALENTIM, 2011) que podem conter diferentes características ou

serem desenvolvidos por meio de diferentes dinâmicas. As decisões sobre as iniciativas de CI, seja em cidades ou territórios, também estão sujeitas às questões legais, institucionais, político-geográficas e econômicas. Na América Latina e em muitos dos países em desenvolvimento, as cidades localizadas em regiões de fronteira, por exemplo, são tradicionalmente desamparadas por políticas públicas de ambos os países (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018). Não raro, os territórios de fronteira são planejados conforme as agendas e anseios do Estado central. Contudo, de alguns anos para cá, a fronteira passa a ser mais sensivelmente pensada e transformada pelos povos que a habitam (gestões subnacionais e ações de paradiplomacia) (SANT'ANNA, 2013). Porém, ainda existe uma tendência à centralização e o diálogo sobre desenvolvimento regional e integração entre países limítrofes ainda acaba acontecendo de maneira institucional, somente em capitais e em órgãos vinculados às relações internacionais como embaixadas e organizações intergovernamentais.

Em se tratando de Brasil, historicamente a fronteira tem sido tratada como assunto de defesa nacional e vista essencialmente como território de divisa político-geográfica, não como oportunidade de integração de países vizinhos. As ações e direcionamentos do país para com a fronteira resultam de todo um histórico de atos orientados por valores oriundos do período colonial onde o Estado apenas se preocupava em garantir soberania e poder (KRÜGER; KRÜGER; CALDANA, 2020). Em grande medida, os atuais limites político-geográficos dos países se relacionam com questões da colonização (LANTERI; MARTIRÉN, 2020). A Argentina e o Brasil, por exemplo, foram colonizados por países europeus a partir do século XV (DUSSEL, 2007). Entre os séculos XVIII e XIX, surgiram movimentos independentistas nos países latino-americanos a fim de que as colônias obtivessem autonomia em relação às suas metrópoles (HALL, 2016). Apesar dos diferentes processos de independência política protagonizados pelos países latino-americanos, entre outros fatores, alguns dos aspectos culturais, econômicos, políticos e legais da América Latina também são consequências do processo colonial (MIGNOLO, 2017). Apesar de transcorridos muitos anos o fenômeno da colonialidade, produto dos desdobramentos da colonização, ainda está presente no imaginário e no cotidiano latino-americano (QUIJANO, 2005). Com um passado colonial e questões geopolíticas os países da América Latina se desenvolveram com críticos problemas humanitários que

perduram na atualidade (OLIVEIRA, 2016). A realidade dos países latino-americanos é, de certa forma, semelhante, e, mesmo que por vezes não ocorra integração entre eles, o intercâmbio entre os povos acontece como pode ser vislumbrado nas regiões fronteiriças (BENEDETTI, 2014).

Mais recentemente, no campo da geopolítica e das fronteiras, surgiram linhas de pesquisa que investigam infraestruturas e projetos de integração entre os países (RASCOVAN, 2020). Estes estudos se baseiam em uma vasta história de integração regional, facilitação de fronteiras, comércio internacional e infraestruturas. Algumas iniciativas têm pensado as regiões de fronteira para além de campos referentes à segurança e à defesa. Entre outros aspectos, a Declaração Sobre Segurança nas Américas aprovada em 2003 enfatiza a urgência de empreender ações de cooperação internacional que vão além de questões sanitárias e migratórias, contemplando aspectos sociais, políticos e econômicos (OEA, 2003). Porém, mesmo existindo organizações como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) (organização a qual o Brasil não participa desde 2019) ainda é dificultoso praticar a integração de cidades que estão localizadas em regiões de faixa de fronteira.

Via de regra, as relações internacionais são estabelecidas por meio de ordenamentos de caráter normativo porém, na ausência de tratados e acordos podem ser feitos pactos e negociações que, respeitando a soberania dos Estados, acabem por fazer com que as relações políticas internacionais sejam possíveis (CAMPOS, 2017). Outro aspecto interessante é o de que, na América Latina, geralmente os governos de localidades de faixa de fronteira vivenciam dificuldades com questões técnico-científicas e escassez de recursos porém, estes têm excelentes oportunidades de aprimorar várias questões em virtude de sua proximidade com os cidadãos e melhor conhecimento do território (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018). Mesmo na ausência de tratados, acordos e regramentos internacionais, a realidade das cidades fronteiriças, principalmente as conurbadas, é marcada pela integração econômica e cultural. As cidades conurbadas são aquelas cidades de fronteira cujo limite territorial geralmente é marcado somente por uma rua (SANDES, 2020). As regiões fronteiriças são espaços de propagação e de reunião de distintas identidades (ALBUQUERQUE, 2020). Nessas localidades, não raro as pessoas residem em um país, mas

trabalham em outro, por exemplo e, a população realiza compras conforme a cotação das moedas, optando por comprar em seu país ou no país vizinho. Existem relações sociais, afetivas e familiares, caracterizadas como binacionais e, se convive simultaneamente com duas moedas, dois idiomas e por vezes dois fusos horários (quando um país adota horário de verão e o outro não).

Sendo assim, mesmo que de forma institucional a integração não ocorra, em um ponto de vista sociológico ela acaba acontecendo no cotidiano da população (SANDES, 2020). No entanto, se a integração pudesse ocorrer de maneira efetiva, o desenvolvimento das regiões de fronteira poderia ser facilitado. Os países poderiam sobrepujar problemas relacionados às questões legais e migratórias superando o *estadocentrismo* (SANTANA; MIRANDA, 2020), por exemplo. Os territórios de fronteira poderiam trabalhar de forma binacional ou transfronteiriça, otimizando recursos, padronizando processos e se desenvolvendo para gerar qualidade de vida para a população. Existe uma emergência em criar configurações alternativas de organização que suscitem “o surgimento de novas formas de governança, resultantes da interação não-hierárquica e flexível de uma multiplicidade de redes não-estatais” (SANTANA; MIRANDA, p. 504, 2020). O conceito de região inteligente e governança inteligente, que serão abordados no próximo capítulo, se vinculados aos conceitos de CI e de governança urbana contemplando a atuação de instituições locais podem apoiar o desenvolvimento das cidades latino-americanas de fronteira.

A governança é vista como uma das mais importantes dimensões das cidades inteligentes (PEREIRA *et al.*, 2017b). A existência de governanças urbanas que estabeleçam objetivos comuns em favor da comunidade a partir das necessidades locais (PETERS; PIERRE, 2012) e governanças binacionais ou transfronteiriças (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018) onde instituições e governos subnacionais de dois ou mais países podem atuar de forma integrada pode ser a forma de fazer com que o desenvolvimento aconteça. Podendo compor governanças, a atuação das sociedades, instituições e do campo institucional ao qual estão inseridas (DIMAGGIO; POWELL, 2005; THORNTON; OCASIO, 2012) e as decisões que irão tomar podem ser decisivas para o sucesso das ações de desenvolvimento para as regiões. Onde a ação conjunta de cidadãos, governos e demais instituições em prol das necessidades da

comunidade pode efetivamente suscitar o desenvolvimento pelo que, neste estudo, é importante que Teoria Institucional seja empregada. Algumas regiões de fronteira vem justamente começando a trabalhar de forma integrada para gerarem desenvolvimento e se tornarem regiões de fronteira inteligente (*smart cross-borders*) (SOE, 2018). Deste modo, pressupõe-se que uma governança binacional pode ser fundamental para uma região de fronteira inteligente. Neste sentido, utilizando a teoria institucional como lente teórica, este estudo buscou entender **como funciona uma governança binacional em uma região de fronteira que busca se tornar inteligente?** Para responder a esta pergunta, este estudo procurou analisar a motivação para a criação, entender o funcionamento e a atuação de uma Governança binacional de uma região de fronteira entre o Brasil e a Argentina.

1.2.1 Objetivo Geral

Compreender como funciona uma governança binacional em uma região de fronteira que busca se tornar inteligente.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar iniciativas de Cidade Inteligente e Região Inteligente no território;
- b) Compreender a motivação da escolha por se tornar uma região de fronteira inteligente;
- c) Conhecer barreiras e direcionadores da criação de uma governança binacional

1.3 JUSTIFICATIVA

Reconhecendo que o atual modelo de urbanização é insustentável (UN HABITAT, 2016), as principais respostas para esse problema estão na melhor gestão de recursos, na redução de resíduos e no melhor acesso às tecnologias digitais (ITU; UNECE, 2016). Nesta linha, o conceito de CIs desempenha um papel de destaque (ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015) por estar associado a iniciativas mais enxutas em governos (ANGELIDOU, 2014) porém, os arranjos de regiões inteligentes e regiões de fronteira inteligentes ainda não

são muito explorados, por essa razão, é importante que sejam estudados. Observar as CI e as RFIs e seus processos é necessário pois, muitas das motivações para a adoção das iniciativas de CI objetivam a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e a redução das desigualdades (CARAGLIU; DEL BO; NIJKAMP, 2011).

Em muitos países em desenvolvimento, assim como no Brasil, a reorganização do urbanismo ocorreu de forma intensa no século XX (MARICATO, 2003). Entretanto, as cidades não lograram ainda subjugar alguns dos elementos próprios das épocas colonial e imperial. De igual forma, o jeito como poder e privilégios são concentrados ainda se reflete na produção de desigualdade social nas cidades. É necessário observar que “sociedades desiguais vão dar cidades desiguais” (MARICATO, p.13, 2015). Uma alternativa para esse cenário é pensar formas de tornar as cidades e regiões mais inteligentes e sustentáveis pensando o desenvolvimento a partir de atributos locais e da ótica do protagonismo dos países classificados como emergentes.

Entre os países signatários do MERCOSUL, as fronteiras entre Argentina, Brasil e Uruguai são percebidas como as mais dinâmicas da América do Sul (CAMPOS, 2017) o que traz oportunidades significativas de desenvolvimento de regiões de fronteira inteligentes. Os estudos que tratam sobre a governança em CI e que vão além do uso da tecnologia para soluções de governo, ainda são pouco expressivos uma vez que ainda são poucas as pesquisas que olham para o entendimento das relações políticas e estratégias desse novo modo de governar a cidade (RUHLANDT, 2018). Também, na América do Sul, ainda são poucas as iniciativas de governança transfronteiriça (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018).

É necessário compreender como são tomadas as decisões na implementação de iniciativas de CI uma vez que as instituições e as cidades tendem a se tornar parecidas e nesse caso opta-se por empregar a Teoria Institucional como lente teórica do estudo (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Objetivando se tornarem melhores, mais desenvolvidas e prósperas, muitas cidades e regiões vem copiando iniciativas de outras cidades (HOLLANDS, 2008). Essa realidade pode torná-las parecidas com o passar do tempo. Outro elemento interessante é o de que a vasta desigualdade observada entre países

classificados como de primeiro e terceiro mundo está muito mais presente no arquétipo de suas instituições do que em seu acesso às tecnologias (GALA, 2003). Entender as necessidades dos cidadãos a partir de perspectivas, aspectos e características locais, e contar com a participação de vários atores da sociedade pode suscitar a adoção de soluções mais assertivas para as cidades, principalmente as cidades conurbadas (SANDES, 2020). Assim, melhores decisões, mais alinhadas com o que as cidades do território de fronteira realmente precisam para que se promova a qualidade de vida (CARAGLIU; DEL BO; NIJKAMP, 2011) aos cidadãos podem ser tomadas.

Os atuais limites político-geográficos dos países muito tem a ver com as questões da colonização (LANTERI; MARTIRÉN, 2020). Em se tratando de América Latina, a colonialidade tem reflexos negativos na composição de nossas sociedades atuais (QUIJANO, 2005). Já faz um tempo que o estudo da colonialidade emergiu mas, dentro da área da gestão ele ainda é pouco incipiente, uma vez que os valores das instituições foram construídos baseados em valores colonialistas presentes na sociedade (WESTON; IMAS, 2018). Deste modo, uma das formas de contribuir para a mudança desse cenário é a realização de estudos decoloniais (WESTON; IMAS, 2018) que objetivam realizar uma reflexão crítica sobre a realidade das instituições e dos países tidos como subdesenvolvidos. Realizar estudos que considerem as peculiaridades regionais e sua vinculação com questões relacionadas às suas instituições. Também, é necessário realizar estudos que priorizem tipos de investigação que optem por analisar e interpretar a “explicação causal em estratégia”, ou seja, as motivações e elementos que motivam as questões estratégicas pois esse tipo de pesquisas ainda é numerosamente pouco expressivo e é de extrema importância para que se possa entender as dinâmicas complexas das instituições dos países emergentes (GOUVEIA *et al.*, p.8, 2016).

A realização desse estudo pode evidenciar os aspectos anteriormente expostos, contribuindo para a lacuna de pesquisa e mostrando para agentes tomadores de decisão que a participação de diversos atores da sociedade nas decisões referentes às iniciativas de CI confere diversidade e resulta em transparência. Além disso, proporciona a representatividade aos cidadãos e a possibilidade que se conheçam as carências da população e os problemas reais das cidades pois, contando com representatividade, distintos grupos são

visibilizados. Os conceitos de CI e de regiões de fronteira inteligente se bem empregados, podem ser excelentes oportunidades para a promoção de qualidade de vida das pessoas.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está estruturado em diferentes sessões. Primeiramente apresenta-se o tema das cidades inteligentes em um contexto mais amplo, justificando a importância da realização de estudos que unam o conceito de cidades e regiões inteligentes com as características das cidades fronteiriças e a governança a partir dos pressupostos da teoria institucional. Na sequência, os tópicos do referencial teórico são apresentados nas sessões: Cidades Inteligentes, América Latina, Colonialidade e Territórios de Fronteira, Processo de Tomada de Decisão, Governança e Teoria Institucional. Após, apresenta-se o Método que descreve as práticas metodológicas adotadas bem como a caracterização do caso estudado. Em seguida, são exibidas as Análises e Discussões dos Resultados, e as Considerações Finais do estudo.

A seguir apresentam-se os fundamentos teóricos do estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O propósito desta sessão é apresentar os conceitos essenciais que fundamentam esse estudo. São apresentadas definições sobre cidades inteligentes, colonialidade e regiões de fronteiras na América Latina, processo de tomada de decisão, governança e teoria institucional.

2.1 CIDADES INTELIGENTES

Cidades educadoras (GADOTTI, 2006); *new urbanism* e *smart growth* (BEATLEY; COLLINS, 2000); cidades compactas e eco bairros (MUNIZ; SOMEKH, 2018); cidades sustentáveis, verdes e vivenciais (SANTAELLA, 2016); cidades humanas (AIETA, 2016), cidades inteligentes (ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015): são muitas classificações e nomenclaturas para as cidades que buscam melhorar a vida de seus cidadãos. Alguns desses conceitos estão interligados e, não raro, um dos mais recentes deles, o de cidades inteligentes (CI) compartilha dois propósitos das cidades sustentáveis, por exemplo (AHVENNIEMI *et al.*, 2017). A definição dessa série de conceitos exprime a importância que as cidades conquistaram com o passar dos anos e são, em parte, reflexo da atual preocupação com questões relacionadas ao urbanismo (HOLLANDS, 2008).

As reflexões sobre as dinâmicas urbanas da contemporaneidade, no contexto do desenvolvimento local, regional, sustentável e inteligente, surgiram na década de 1980 (HOLLANDS, 2008). A expressão *smart cities* apareceu no início dos anos 1990, com a massiva inserção da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) no planejamento da infraestrutura das cidades (ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015). Em verdade, cidades essencialmente tecnológicas são consideradas Cidades Digitais e o conceito de CI vai além do emprego da tecnologia (MACADAR; PORTO; LUCIANO, 2016). Muniz e Somekh (2018) colocam que inicialmente, as expressões *smart growth* e *smart city* apresentavam juízos parecidos, argumentando em defesa de políticas de planejamento urbano. O *smart growth* foi caracterizado como um movimento político derivado dos movimentos sociais que tinham como pauta a urbanidade (HOLLANDS, 2008). Foi só posteriormente, a partir dos anos 2000, que o termo

CI recebeu uma nova significação, focando no uso de conceitos de tecnologia e de dados (MUNIZ; SOMEKH, 2018) e pensando no emprego da tecnologia no processo de conferir inteligência às cidades.

A atual popularidade do termo CI e o entusiasmo em adotar as soluções propostas por ele provem do desafio eminente de sanar os problemas do urbanismo (AHVENNIEMI *et al.*, 2017). O título de cidade inteligente implica na adoção de soluções inteligentes que possibilitem que as cidades progridam tanto pela realização de melhorias de caráter quanti quanto qualitativo (CARAGLIU; DEL BO; NIJKAMP, 2011). O conceito visa que os processos que envolvem as cidades sejam melhorados a partir do gerenciamento de dados, da administração do conhecimento e da otimizando dos recursos (ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015; ANGELIDOU, 2014; BATTY *et al.*, 2012). As CI porém, são multifacetadas (HOLLANDS, 2008) e mensurá-las é um processo complexo pois são muitas as definições para o termo CI não existindo, ainda, consenso sobre uma única conceituação (ANGELIDOU, 2014). Dentre as concepções existentes, algumas são mais orientadas para o uso massivo da tecnologia ao passo em que outras focam em aspectos como a sustentabilidade, com a otimização dos recursos e governança, interação com múltiplos stakeholders e qualidade de vida para as pessoas que vivem nas cidades (ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015).

A cidade torna-se inteligente quando conecta a infraestrutura física, a infraestrutura de TI, a infraestrutura social e a infraestrutura empresarial para alavancar a inteligência coletiva da cidade (HARRISON *et al.*, 2010). A CI monitora e faz a integração de suas infraestruturas (água, energia, edifícios, pontes, ruas, estradas, túneis, ferrovias, portos, aeroportos, comunicações e entre outros) otimizando recursos, planejando suas atividades de manutenção e prevenção e fortalecendo a segurança juntamente à maximização de serviços aos cidadãos (HALL, *et al.* 2000). A CI é fruto de iniciativas que objetivam melhorar o desempenho urbano usando dados, informações e TI para tornar mais eficientes os serviços aos cidadãos, com monitoramento e otimização da infraestrutura que já existe, contando com a colaboração de diferentes atores econômicos, estimulando modelos de negócios inovadores nos setores público e privado (MARSAL-LLACUNA; COLOMER-LLINÀS; MELÉNDEZ-FRIGOLA, 2015).

As CIs também são definidas como territórios com alta capacidade de aprendizagem e inovação, onde incorpora-se a criatividade de sua população, as instituições geradoras de conhecimento e infraestrutura digital de comunicação e gestão do conhecimento (KOMNINOS, 2011). Algumas das publicações sobre o tema defendem fortemente o uso de TICs no planejamento de CIs e definem o conceito de cidade inteligente com base nesse aspecto (ANGELIDOU, 2014). O conceito também é empregado abrangendo a gestão do conhecimento e as comunidades e regiões inteligentes (BATTY *et al.*, 2012; DEAKIN; AL WAER, 2011). A partir de uma multiplicidade de conceitos e da multidisciplinariedade de áreas contempladas pelas cidades, pode-se considerar que as CIs sejam “um grande sistema orgânico que liga muitos subsistemas e componentes” (CHOURABI *et al.*, p. 2290, 2012) onde existe uma combinação de sistemas cada vez mais complexos e eficazes.

Quanto às diferentes definições de CI, existem duas correntes principais que são guarda-chuvas, uma que foca no uso de TICs para gerar inteligência às cidades e outra que pensa os aspectos socioeconômicos como governança, sustentabilidade e participação social para gerar qualidade de vida e bem-estar para os cidadãos (SOE, 2018). Após o conhecimento da conceituação de diferentes definições de CI, a definição empregada neste estudo é a de Caragliu; Del Bo e Nijkamp (2011) que diz que uma cidade é inteligente quando realiza investimento em infraestruturas de comunicação humanas, tradicionais (transportes) e modernas (TIC), promovendo crescimento econômico sustentável e elevada qualidade de vida, com uma gestão sensata dos recursos naturais, através de uma governança participativa. Para fins de esclarecimento, o termo CI, é empregado entendendo que a sustentabilidade é contemplada no conceito escolhido. A escolha por esta definição decorre de uma abordagem que contempla a governança participativa e a qualidade de vida das pessoas que vivem nas cidades. E, uma vez que se foque em qualidade de vida; *a priori*, deve-se pensar as necessidades reais dos cidadãos que vivem na cidade e as formas de satisfazê-las.

Uma cidade inteligente abrange várias áreas e para que haja integração entre as grandes áreas abrangidas pelas cidades na adoção de projetos de CI, existem definições de dimensões que são consideradas centrais. Mahizhnan (1999) propõe que as principais dimensões de uma CI seriam Educação de TI,

Infraestrutura de TI, Economia de TI e Qualidade de vida. Eger (2009) apresenta como dimensões Tecnologia, Crescimento econômico, Geração de empregos e Aumento da qualidade de vida.

Conforme os estudos de Kourtit e Nijkamp (2012) as dimensões de CI estariam vinculadas ao Capital humano (com a força de trabalho qualificada da cidade); ao Capital de infraestrutura (com as facilidades da alta tecnologia); ao Capital social (com intensas e abertas ligações de *network*) e, ao Capital empreendedor (envolvendo criatividade e atividades comerciais de alto risco). Ao estudar as conexões entre os stakeholders envolvidos nos projetos de CI, bem como suas orientações, objetivos e tendências, a partir do conceito de hélice tripla Lombardi et al (2012), desenvolveram um modelo de cinco dimensões chaves e no relatório *Smart cities: ranking of European medium-sized cities* Giffinger et al. (2007) listaram e descreveram os elementos que compõem as dimensões (Figura 1).

Figura 1- Dimensões de Cidades Inteligentes



Fonte: Elaborado com base em Giffinger et al. (2007) e Lombardi et al (2012)

Cada uma das dimensões de CI são compostas por características e fatores que juntos norteiam as cidades sobre que temas e ações devem priorizar para as desenvolver. O Quadro 1 apresenta os principais elementos de cada dimensão de CI.

Quadro 1 - Características e Fatores de uma Cidade Inteligente

ECONOMIA INTELIGENTE (Competitividade)	CIDADÃO INTELIGENTE (Capital Social e Humano)
Espírito inovador Empreendedorismo Imagem econômica e marcas Produtividade Flexibilidade do mercado de trabalho Integração internacional Capacidade de transformar	Nível de qualificação Afinidade com a aprendizagem ao longo da vida Pluralidade social e étnica Flexibilidade Criatividade Cosmopolitismo/Mente Aberta Participação na vida pública
GOVERNANÇA INTELIGENTE (Participação)	MOBILIDADE INTELIGENTE (Transporte e TIC)

Participação na tomada de decisões Serviços públicos e sociais Governança transparente Estratégias e perspectivas políticas	Acessibilidade local Acessibilidade Internacional Disponibilidade da infraestrutura de TIC Sistemas de transporte sustentáveis, inovadores e seguros
AMBIENTE INTELIGENTE (Recursos Naturais)	VIVER INTELIGENTE (Qualidade de Vida)
Atratividade das condições naturais Poluição Proteção ambiental Gestão sustentável dos recursos	Equipamentos culturais Condições sanitárias Segurança individual Qualidade da habitação Instalações educativas Atratividade turística Coesão social

Fonte: Traduzido e elaborado com base em Giffinger *et al.* (2007)

Analisando cada uma das seis dimensões de CI de forma mais detalha, as dimensões tratam:

- a) A **Economia Inteligente** está associada a competitividade (GIFFINGER *et al.*, 2007) e à presença de indústrias no campo das TIC e/ou ao emprego das destas nos processos de produção (LOMBARDI *et al.*, 2012). Engloba a inovação; o empreendedorismo; a produtividade; a habilidade para transformação, a indústria e a capacidade de gerar inovação e sustentabilidade (GIFFINGER *et al.*, 2007);
- b) O **Ambiente Inteligente** tem a ver com os recursos naturais e com construções que respeitem o meio ambiente; que incluam as pessoas e pensem a sustentabilidade ambiental utilizando os recursos com sabedoria (GIFFINGER *et al.*, 2007). Também contempla a participação de cidadãos envolvidos em atividades orientadas para o ambiente e a sustentabilidade (LOMBARDI *et al.*, 2012);
- c) A **Governança Inteligente** se relaciona diretamente com elementos como a transparência; participação dos cidadãos; a prestação de serviços públicos de qualidade e adoção de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável (GIFFINGER *et al.*, 2007).
- d) O **Viver Inteligente** se refere à qualidade de vida (GIFFINGER *et al.*, 2007) com a adoção de políticas públicas de segurança; ao desenvolvimento de uma educação pautada nos atuais desafios do milênio, participação na aprendizagem ao longo da vida, cultura e inclusão; à elaboração e à implementação de sistemas inteligentes de

saúde. Gerando uma coesão social, para que se promova a qualidade de vida aos cidadãos (GIFFINGER *et al.*, 2007).

- e) A **Mobilidade Inteligente** se relaciona com a gestão da logística de infraestrutura (LOMBARDI *et al.*, 2012) de maneira eficiente na cidade. Para que as cidades utilizem o aparato digital e realizem a integração entre diferentes modais. Visando a segurança e a acessibilidade para que cidadãos possam transitar com liberdade pelos diferentes espaços urbanos (GIFFINGER *et al.*, 2007).
- f) A dimensão traduzida como **Cidadão Inteligente** se relaciona com capital social e humano (GIFFINGER *et al.*, 2007) e com a construção de uma sociedade inclusiva, plural e aberta; onde se busca que a aprendizagem seja contínua e a participação da vida pública seja ativa.

Essas dimensões segmentam conteúdos e auxiliam os tomadores de decisão das cidades a olhar para as diferentes esferas urbanas. Ajudam as cidades a estabelecer áreas prioritárias para o planejamento de estratégias e posterior tomada de decisão para que se possa satisfazer as necessidades das cidades que buscam ser inteligentes. Além das dimensões, também existem fatores críticos a serem analisados pelas iniciativas das CIs: tecnologia, gestão, governança, contexto político, comunidades, pessoas, economia, infraestruturas, e ambiente natural são algumas delas (CHOURABI *et al.*, 2012) porém as CI abrangem ainda vários outros elementos.

2.1.1 Questões pertinentes às Cidades Inteligentes e suas implicações

As cidades inteligentes (CI) abrangem muitos aspectos (ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015). Como visto anteriormente, o desenho das CI frequentemente contempla o uso da tecnologia e de dados o que possibilita que se estabeleça uma conexão entre os indivíduos e o conhecimento produzido (SANTAELLA, 2016). Existe uma forte relação entre a gestão do conhecimento e as CIs (BORBA *et al.*, 2020). Esse processo permite que as mudanças necessárias possam acontecer. É de suma importância gerar conhecimento compartilhado para que uma melhor gestão e para que a governança democrática ocorra (BATTY *et al.*, 2012). A transferência de conhecimento é

elementar para que haja participação no planejamento e desenvolvimento de comunidades, cidades e bairros (DEAKIN; AL WAER, 2011). É extremamente importante considerar a participação e a auto-organização como bases para o desenvolvimento de um recurso de conhecimento do tipo global e acessível, tanto para governos como para cidadãos e instituições (BATTY *et al.*, 2012), explorando o gerenciamento inteligente de dados.

Uma cidade inteligente produz muitos dados. A imensa quantidade de dados ou *big data* produzidos pelas CIs é gerada por meio dos aparatos de internet das coisas (IoT) como é o caso dos sensores e também, por agências do governo, mídias sociais (WEISS; BERNARDES; CONSONI, 2015), universidades, atores da sociedade e entre outros. Gerir os dados produzidos é um desafio para as cidades e, as CIs devem contar com um aparato que auxilie o tratamento desse grande volume de dados (WEISS; BERNARDES; CONSONI, 2015). Para permitir o alcance de organizações e da população aos dados, as cidades também devem proporcionar sua abertura (BRASIL, 2011; WEISS; BERNARDES; CONSONI, 2015). Pois, o acesso à informações traz reflexos muito positivos como são o combate à corrupção (MAGNAGNAGNO; LUCIANO; WIEDENHOFT, 2019) e o favorecimento da colaboração dos cidadãos (CORTÉS-CEDIEL; CANTADOR; RODRÍGUEZ-BOLIVAR, 2019). Em se tratando de sistemas de informação é primordial que as cidades pensem na integração dos sistemas de apoio a tomada de decisão (COLLA; SANTOS, 2019).

Gerenciar cidades envolve tomar decisões, e com a implementação de iniciativas de CI não é diferente. No processo de pensar iniciativas de CI, estão os governos, os cidadãos, as instituições as empresas de tecnologia e entre outros atores (ANGELIDOU, 2014). A adoção de ações de CI leva a diversos investimentos dos setores público e privado, para que se produzam e implantem as tecnologias e esforços necessários (AHVENNIEMI *et al.*, 2017). A maior parte dos projetos de CI praticados pelas cidades é fomentado e financiado pelos governos (CHOURABI *et al.*, 2012). Neste contexto, a governança inteligente é um ponto indispensável para as CI no que diz respeito à análises de implementações de estratégias para que possam ser bem-sucedidas (PALOMO-NAVARRO; NAVÍO-MARCO, 2018). Ela se destaca como uma dimensão “chave” para o sucesso de ações nas demais dimensões. Em iniciativas de CI,

as TICs também podem auxiliar na promoção da governança colaborativa que é um dos aspectos da governança inteligente (PEREIRA *et al.*, 2017b) e, deste modo, também aumentar participação e engajamento dos cidadãos. Pensar gestão e política e, projetar iniciativas de CI pode ser operacionalizado a partir da governança colaborativa; a partir da participação de pessoas e comunidades (CHOURABI *et al.*, 2012). A participação dos cidadãos confere diversidade e representatividade nas questões públicas (HOLLANDS, 2008). Muitas iniciativas de CI já estão tendo como foco principal o cidadão como agente e não só como beneficiário das mesmas (CARDULLO; KITCHIN, 2019).

Devido aos vários problemas enfrentados pelas cidades, uma das temáticas que deve ser contemplada no planejamento urbano é a da infraestrutura no sentido da resiliência (SANTAELLA, 2016). Com cidades muito populosas, questões climáticas críticas, desastres naturais e ambientais (provocados ou não pela ação do ser humano), o planejamento das cidades deve considerar ter ciência das fragilidades e riscos para que, medidas preventivas possam ser tomadas e para que riscos possam ser diminuídos (SIEBERT, 2012). As cidades inteligentes e, também, resilientes devem fazer uma melhor gestão estratégica no sentido de usar os dados para prever e monitorar e não somente gerir crises resultantes de desastres e problemas (SIEBERT, 2012). No Brasil, por exemplo, já existem soluções de CI que monitoram riscos de intensidade de chuvas, desabamentos, tráfego nas rodovias, episódios de violência, depósito inadequado de lixo e entre outros, onde diversos órgãos das cidades trabalham de forma integrada e colaborativa (PEREIRA *et al.*, 2017a). Deste modo as cidades podem otimizar recursos e proporcionar uma melhor qualidade de vida para os cidadãos.

Um dos principais focos se não o maior objetivo das CIs é melhorar a vida das pessoas que vivem nas cidades. O propósito de atingir a inclusão social das pessoas que vivem nas cidades pode ser materializado na forma da oferta de serviços públicos de qualidade e por meio da adoção de iniciativas de CI (CARAGLIU; DEL BO; NIJKAMP, 2011). No entanto, a exclusão social e a desigualdade ainda são muito presentes nas cidades mas, são passíveis de transformação (HARVEY, 2012). Para Maricato (2003) não se pode mensurar a exclusão social em sua totalidade. Porém, se pode caracteriza-la por fatores como “a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa

escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem e, principalmente, a ausência da cidadania (MARICATO, p.153, 2003). Em resposta a essa problemática, as cidades devem pensar em mecanismos de sanar a desigualdade social composta por esses vários elementos. A dimensão viver inteligente (GIFFINGER *et al.*, 2007) compõe vários dos elementos que estão diretamente ligados ao combate da desigualdade. No entanto, ao pensar novos projetos e programas, os governos, empresas e tomadores de decisão das CI devem estar atentos à possibilidade de criar formas de exclusão social e, de produzir processos de Gentrificação (FURTADO, 2014).

A definição de Gentrificação que foi elaborada pela socióloga britânica Ruth Glass diz respeito aos “processos de mudança das paisagens urbanas, aos usos e significados de zonas antigas e/ou populares das cidades que apresentam sinais de degradação física, passando a atrair moradores de rendas mais elevadas” (ALCÂNTARA, p.1, 2018). Áreas que antes eram ocupadas por pessoas em situação de vulnerabilidade social por alguma razão, geralmente econômica, passam a ser valorizadas e contempladas com projetos de desenvolvimento (FURTADO, 2014). Nesse processo de melhoria, ao invés de incluir os antigos ocupantes, estão são excluídos (FURTADO, 2014). Se marginalizam justamente as pessoas em maior vulnerabilidade social que não usufruem das melhorias e da valorização dos locais onde viviam.

O conceito de gentrificação é usado por várias áreas do conhecimento, mas, em suma, a gentrificação reforça a desigualdade social e a segregação urbana e, tem relação direta com a exclusão ou até mesmo com o “*apartheid* ambiental” (ALCÂNTARA, 2018; MARICATO, 2003). Essas questões se relacionam diretamente com a construção das periferias e favelas que, atualmente abrigam 881 milhões de pessoas em situações muito precárias (UN HABITAT, 2016). Onde as pessoas e seus problemas acabam se tornando invisíveis. Promover projetos de CI que melhorem a vida de algumas pessoas, mas, ao mesmo tempo reforcem a desigualdade entre pessoas que se encontram em situação de maior vulnerabilidade é tudo que uma cidade inteligente deve evitar.

Atualmente existe uma confusão no que diz respeito ao que, de fato, as CI são (ANGELIDOU, 2014). Termos como “digital”, “inteligência”, “onipresença” e “virtual” causam certo ruído no entendimento dos conceitos de

CI os vinculando essencialmente ao emprego da tecnologia (ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015). Apesar de algumas das definições de CI as identificarem por sua infraestrutura técnica, a cidade não corresponde a uma ou mais tecnologias (SADOWSKI; BENDOR, 2019). Porém, em algumas regiões, por exemplo, estão sendo criadas cidades totalmente novas (ANGELIDOU, 2014). Empresas de TI estão construindo cidades planejadas, utilizando internet das coisas (IoT) e, estas também estão sendo consideradas cidades inteligentes (TRANSFORMAÇÃO DIGITAL, 2018). Não se pretende estimular a criação de novas cidades, mas sim, que se aprimorem os processos e as decisões nas cidades já existentes.

Muitas cidades que decidem adotar estratégias ou iniciativas de CI também têm se intitulado “inteligentes” sem sequer ter executado uma iniciativa ou atingido os objetivos propostos por ela (ALONSO, C. M; GALLEGOS A. A; RUIZ, 2018). Ao perguntar “que cidade, por definição, não quer ser inteligente, criativa e cultural?” Hollands (p.305, 2008) problematiza a questão de as cidades rotularem-se como inteligentes sem empregarem os esforços necessários. Na tentativa de receber um título de inteligente e satisfazer uma agenda política, as cidades estão sendo fortemente pensadas a partir de interesses empresariais (HOLLANDS, 2008).

Para os atores que fazem parte, o processo de tornar as cidades mais inteligentes ainda parece ser um tanto confuso (ANGELIDOU, 2014). Alguns atores envolvidos na implementação de estratégias de CI por vezes podem apresentar interesses conflitantes (ANGELIDOU, 2014) e o título inteligente pode vir a ser um artifício para encobrir a natureza de algumas ações, impedindo que aconteçam mudanças significativas para a população (HOLLANDS, 2008) conforme o que o conceito de CI propõe. Mesmo que a tecnologia seja considerada um dos fatores constitutivos do sucesso das CIs (CHOURABI *et al.*, 2012) ela não é o que a cidade é em si. A tecnologia é, ao contrário, uma das ferramentas para que se obtenham os resultados esperados. Logo, assume-se que deva ser um meio para melhorar as cidades e não a sua finalidade. Nota-se que, ao tentar solucionar alguns dos problemas do urbanismo, pode-se desencadear outros problemas e, esse tipo de construção pode ser prejudicial para os cidadãos.

2.1.2 Regiões Inteligentes

Conforme visto anteriormente, as iniciativas de CI são um dos caminhos para que se possa modificar as questões urbanas, se possa ampliar a oferta de políticas públicas e fortalecer a democracia. Neste sentido, as estratégias de CI geralmente focam em bairros e conglomerados geográficos escolhidos pelos decisores (KOMNINOS, 2011). Entretanto, o campo das iniciativas de CI pode transpor os limites das cidades e da iniciativa pública. As iniciativas de CI podem envolver regiões e, contextos “multi-jurisdicionais” (NAM; PARDO, p.190, 2011). Muitos projetos de CI podem ser “intergovernamentais, interorganizacionais ou intraorganizacionais” onde as atividades de interação “podem ser de partilha, comunicação ou integração” (NAM; PARDO, p.190, 2011). Já existem territórios e ou regiões que adotam soluções de CI em várias de suas cidades de forma simultânea e estratégica.

A lógica das regiões inteligentes e das regiões de fronteira inteligentes (RFI) deve ser basicamente mesma das CI: promover desenvolvimento e gerar qualidade de vida para as pessoas que vivem no território. Cidades localizadas em regiões de fronteira que adotam soluções de CI o fazem de maneira a realizar cooperação internacional e gerar mais inteligência para ambos os países (SOE, 2018). Já existem alguns exemplos de regiões de fronteira inteligentes como as cidades de Helsinki e Tallin que trabalham de forma conjunta. São duas cidades do norte da Europa com alta frequência de deslocamento e que agora têm um novo modelo para serviços digitais conjuntos pensando-as como cidades transfronteiriças, o chamado Sistema Operacional Urbano (SOE, 2018).

Além de projetos individuais de CI e das regiões inteligentes, algumas cidades participam de redes de CI onde, em diferentes aspectos, as melhores práticas são compartilhadas entre seus membros (PALOMO-NAVARRO; NAVÍO-MARCO, 2018). Neste sentido, amplia-se o alcance dos objetivos das iniciativas de CI por meio do intercâmbio de experiências. Os governos locais podem obter diferentes benefícios pela participação na rede, adquirindo sinergia e eficiência nas operações além de poder replicar casos de sucesso, conseguir financiamento de projetos internacionais ou mesmo criar planos a nível nacional para as CIs (PALOMO-NAVARRO; NAVÍO-MARCO, 2018).

Há, porém, que se levar com cautela algumas questões relacionadas às fronteiras inteligentes. Ao pensar somente em alta eficácia e eficiência usando TICs na forma de sistemas de monitoramento, por exemplo, sem pensar em questões culturais do território de fronteira, corre-se o risco de reforçar uma dinâmica de exclusão de algumas populações (DELGADO, 2020). Pois através de tecnologia se pode monitorar ilegalidades, o que é positivo, mas também diferenciar fluxos de pessoas e bens considerados inapropriados ou indesejados, interferindo nas dinâmicas das regiões de fronteira, ricas em intercâmbios, expressões culturais e sociais (BENEDETTI, 2014; SANDES, 2020). Gerir as fronteiras é fazer a gestão de locais, circulação de pessoas, mercadorias, transportes, fluxos migratórios e comércio e entre outros (BENEDETTI, 2011). Porém, embora permita maior volume de informações, capital, melhora de processos e gestão (DELGADO, 2020) as regiões de fronteira que querem tornar-se inteligentes devem atentar ao chamado “globalismo fechado” (CUNNINGHAM, 2001) que reforça a exclusão das pessoas em maior situação de vulnerabilidade social.

2.2 AMÉRICA LATINA, COLONIALIDADE E QUESTÕES RELACIONADAS AOS TERRITÓRIOS DE FRONTEIRA

Como visto, as cidades surgem a partir da sedentarização do ser humano para o plantio (ROLNIK, 1995) onde a partir de um novo estilo de vida e de organização, nasceram comunidades mais complexas (DUSSEL, 2007). Porém, é em um dado momento da história que “as cidades passam a se organizar em função do mercado, gerando um tipo de estrutura urbana que não só opera uma reorganização do seu espaço interno, mas também redefine todo o seu espaço circundante” (ROLNIK, p.31, 1995). Nesse sentido, a cidade redefiniu sua economia, antes baseada na produção de subsistência para uma economia mercantil com a venda dos excedentes da produção e a ampliação de mercados (ROLNIK, 1995). Paralelamente, as cidades e o colonialismo foram os elementos que possibilitaram o sucesso do capitalismo (ROLNIK 1995; DUSSEL, 2007). Para entender o atual contexto das cidades fronteiriças da América Latina, é preciso explorar alguns fatos históricos e elementos geopolíticos e culturais.

2.2.1 Colonialidade na América Latina

No século XVI o mundo se constituía como policêntrico, não se tinha ainda

a presença do capitalismo e, por todo o planeta, muitas civilizações e impérios existiam simultaneamente (DUSSEL, 1993). O modelo de impérios e cidade-estado atravessou a história durante aproximadamente seis mil anos (DUSSEL, 2007). Havia inúmeros sistemas sociais históricos ou minissistemas e diferentes economias-mundo e impérios-mundo onde os impérios aspiravam tanto os sistemas menores quanto as demais economias (os dominando politicamente) (WALLERSTEIN, 2010). Neste contexto, as antigas nações vivenciavam diferentes momentos, quais sejam, processos de formação ou ascensão (MIGNOLO, 2017). Porém, até o advento do capitalismo, uma economia-mundo que se perpetuasse por tantos séculos não tinha ainda se mantido; a Europa e seu novo modo de produção e exploração chamado colonialismo rompeu com essa lógica (WALLERSTEIN, 2010).

O crescimento econômico da Europa ocorrido a partir do século XVI teve no Colonialismo seu elemento principal, onde a produção, a acumulação e outros encadeamentos históricos compostos por essa conjuntura fizeram com que fosse possível o capitalismo ser desenvolvido como uma modalidade de produção (FERREIRA, 2014). O termo colonialidade foi criado pelo sociólogo Anibal Quijano no final da década de 1980 (MIGNOLO, 2017) para descrever esse fenômeno. Além de modo de obtenção de vantagens econômicas e políticas, o colonialismo foi considerado uma visão de mundo, que estabeleceu os moldes para a construção de enquadramentos sociais e resultou no surgimento de relações baseadas em forças hegemônicas conflitantes com as forças que a elas eram contraditórias (TRAJANO FILHO; DIAS, 2015). O crescimento da Europa ocorre ao mesmo tempo em se desenrola o término da Idade Média e do surgimento da era moderna (HALL, 2016).

Com o advento da modernidade na Europa, até então medieval, e do pensamento moderno derivado do estudo de pensadores da época, que data aproximadamente do ano de 1492, surge a ideia de que o continente europeu estaria em posição central em relação aos demais territórios e, concomitante a isso, haveriam os outros, os demais territórios, que poderiam ser controlados e explorados pelas nações europeias (DUSSEL, 1993). O movimento Iluminista que surgiu na Europa nesse período, considerava que a “sociedade europeia, de acordo com ela mesma, era o tipo de sociedade mais avançada do planeta, com os homens europeus representando o ápice da conquista humana” (HALL, p.

317, 2016). O continente europeu passou então a conceber a si mesmo como mais avançado e mais desenvolvido e, portanto, moderno (QUIJANO, 2005).

A Europa então estaria em posição superior, e, portanto, deveria modernizar os demais territórios. Neste momento, a exploração foi vista como oportunidade de dominação de territórios e de seus habitantes para a obtenção de vantagens políticas e econômicas. Onde pelo processo de conquista, religiões, culturas e demais aspectos seriam encobertas na forma da colonização dos territórios (DUSSEL, 1993). Ou conforme Hall (2016) é neste momento, que surge o discurso do Ocidente e do resto do mundo, inicialmente com a Europa como figura central e mais tarde, com a parte ocidental hemisfério norte. A modernidade então trouxe os elementos que construíram uma parte da trajetória da civilização do ocidente exaltando seus feitos mas, concomitantemente, mostrando seu “lado mais escuro, a colonialidade” (MIGNOLO, p.2, 2017).

“Se há algo constante na formação da América latina é o histórico de exploração” (OLIVEIRA, p. 170, 2016). “A América constitui-se como o primeiro espaço/tempo de um padrão de poder de vocação mundial e, desse modo e por isso, como a primeira identidade da modernidade” (QUIJANO, p.117, 2005). Quando os colonizadores europeus chegaram ao continente americano se deparam com diversos povos que tinham diferentes idiomas, artefatos culturais, memórias e identidades, alguns dos mais prósperos e conhecidos na atualidade foram: Incas, Maias, Astecas, Aimarás, Chimus e Chibchas que mais tarde receberam dos europeus apenas uma identidade, a de índios (QUIJANO, 2005). Foi com a exploração colonial na América que começam ao mesmo tempo, além da exploração de territórios, a criação colonial do pensamento e da linguagem (MIGNOLO, 1995).

A premissa de que os habitantes da América, que tinham traços físicos diferentes daqueles conhecidos e apresentados pelos europeus, os colocava agora em posição de inferioridade em relação aos demais (QUIJANO, 2005). Essa concepção foi adotada como elemento originário e fundamental para que as relações de dominação exigidas pela conquista e exploração do território pudessem acontecer (QUIJANO, 2005). E, neste momento que surgiram identidades sociais valoradas de maneiras distintas, inicialmente para os índios, e após, para negros e mestiços; onde outras identidades foram criadas e/ou reformuladas (QUIJANO, 2005).

Para os povos originários, houve um processo de re-identificação histórica (QUIJANO, 2005). Também terminologias como espanhol, português e europeu que primeiramente na Europa só designavam o lugar de onde alguém vinha, passaram agora a significar ainda identidades (QUIJANO, 2005). Essas identidades foram sendo relacionadas a concepções hierárquicas que definiam posições e papéis na sociedade e serviram ao padrão de dominação imposto aos povos originários da América (QUIJANO, 2005). Ou seja, no desenvolvimento das novas relações sociais que foram surgindo, as identidades se apresentaram como mecanismos de dominação.

Anos após a realização das definições de América e Europa, também sucedeu a designação identitária do que seria a África, a Ásia e a Oceania, onde com a produção de novas identidades, a colonialidade nesse padrão de poder foi um dos mais eficientes fatores determinísticos (QUIJANO, 2005). No novo padrão de poder desenvolvido pelos europeus, neste momento, dois fatores históricos se dirigiram a um ponto comum: “a codificação das diferenças” biológicas entre “conquistadores e conquistados” e “todas as formas históricas de controle do trabalho, de seus recursos, e de seus produtos, em torno do capital e do mercado mundial” (QUIJANO, p.117, 2005). Nesse momento, o sistema capitalista surgiu como mercado global (HALL, 2016).

Também foi a partir da Modernidade que surgiram as definições de primeiro e terceiro mundo - com a Europa em posição de destaque no centro das atenções mundiais - onde América Latina e África ficariam em posição de margem (DUSSEL, 1993). A Europa, por ser portadora de um espírito de desenvolvimento, também passa a ter um direito absoluto sobre o terceiro mundo (DUSSEL, 1993). Ao passar a ser o centro mundial do capitalismo, o continente europeu não só dominou o mercado mundial, mas também estabeleceu uma soberania colonial entre todas áreas e nações do mundo (QUIJANO, 2005).

Em se tratando de América na atualidade, os países da América Latina ainda estariam em papel de subalternidade definida por Spivak como “camadas mais baixas da sociedade constituídas pelos modos específicos de exclusão dos mercados, da representação política e legal, e da possibilidade de se tornarem membros plenos no estrato social dominante” (SPIVAK, p. 12, 2010). Uma vez que as regiões do continente latino-americano que foram colônias de exploração ainda encaram múltiplos problemas resultantes de seu passado colonial, onde

muitas das questões sociais têm origem no antigo modelo exploratório que alavancou um ciclo de exploração e violência (OLIVEIRA, 2016).

Após os processos de independência, as nações colonizadoras doutrinararam o restante do mundo através de pressão por industrialização, liberdade e da chamada ideologia do progresso como forma de emprestar capital aos países da América Latina o que resultou em acúmulo de capital para a Europa e mais pobreza nas velhas colônias (DUSSEL, 2007). Sistemas econômicos fragilizados, trabalho escravo para alicerçar o regime econômico, genocídio indígena (morte dos povos originários), cultivo de poucas culturas produtivas, latifúndio e entre outros, resultaram em uma “realidade social com graves crises” (OLIVEIRA, p. 170, 2016). E ainda que tenhamos atravessado séculos, os países se desenvolveram com críticos problemas humanitários que são vivenciados até os dias de hoje (OLIVEIRA, 2016).

O colonialismo e ao mesmo tempo o eurocentrismo tiveram reflexo até mesmo no ponto de vista pelo qual a história mundial foi contada nos séculos posteriores (DUSSEL, 2007). Foi fator essencial para o desenvolvimento do ocidente e das sociedades modernas como as conhecemos hoje, do estado moderno, das economias do capital, da segregação de classes, gênero e raça da atualidade e dos valores individualistas vigentes na contemporaneidade (HALL, 2016). Porém, o colonialismo ainda não terminou; suas configurações ainda acontecem nas sociedades da atualidade (SPIVAK, 2003). Em todo o mundo, a narrativa colonial ainda molda a linguagem ocidental, as relações de poder, vigentes até os dias de hoje; sustenta aspectos como a supremacia étnica e desigualdade racial, por exemplo (HALL, 2016). Suas consequências ainda são sentidas em modelos teóricos e subterfúgios até mesmo ocultos na sociologia moderna (HALL, 2016). Quijano (2005) conclui que não é coincidência que muitos projetos transformadores tenham fracassado na América e em outras nações de terceiro mundo que tentavam obter desenvolvimento social e econômico.

Além disso, parece existir uma confusão a respeito da identidade latino-americana, das necessidades e dos rumos que se devem seguir. Neste trecho, o sociólogo Aníbal Quijano resume tal sentimento:

Aplicada de maneira específica à experiência histórica latino-americana, a perspectiva eurocêntrica de

conhecimento opera como um espelho que distorce o que reflete. Quer dizer, a imagem que encontramos nesse espelho não é de todo quimérica, já que possuímos tantos e tão importantes traços históricos europeus em tantos aspectos, materiais e intersubjetivos. Mas, ao mesmo tempo, somos tão profundamente distintos. Daí que quando olhamos nosso espelho eurocêntrico, a imagem que vemos seja necessariamente parcial e distorcida. Aqui a tragédia é que todos fomos conduzidos, sabendo ou não, querendo ou não, a ver e aceitar aquela imagem como nossa e como pertencente unicamente a nós. Dessa maneira seguimos sendo o que não somos. E como resultado não podemos nunca identificar nossos verdadeiros problemas, muito menos resolvê-los, a não ser de uma maneira parcial e distorcida (QUIJANO, p. 198, 2005).

O colonialismo, como visto, apresenta muitos reflexos na atualidade. Pensá-lo possibilita a revisão de acontecimentos e fatos históricos através do olhar dos colonizados, sua situação sociocultural na condição de marginalidade e periferia (DANNER; DANNER; BAVARESCO, 2017). Uma vez que a colonialidade resulte em uma multiplicidade de desdobramentos que têm reflexos que impactam as nações e as cidades também se abre margem para a possibilidade de uma reconstrução. É necessário que libertemo-nos dessa visão de espelho descrita por Quijano (2005) onde o que refletimos enquanto sociedade é geralmente deturpado. “É tempo, enfim, de deixar de ser o que não somos” (QUIJANO, p. 198, 2005), de que se olhe para as necessidades da América Latina e que, a partir daí se pense na resolução de seus problemas contemporâneos e/ou herdados do período colonial.

2.2.2 Elementos do cotidiano das Regiões de Fronteiras na América Latina

As regiões de fronteira de um país têm contexto sensivelmente diverso dos demais espaços do território (PYSZCZEK, 2020). A mobilidade espacial e as relações sociais características das regiões de fronteiras (e seus resultados) produzem e reproduzem encadeamentos únicos (BENEDETTI, 2014). Tais encadeamentos envolvem a gestão de locais, a circulação de indivíduos, mercadorias, transportes, fluxos migratórios e comércio e entre outros (BENEDETTI, 2011). A definição e, conseqüentemente, o arranjo das fronteiras têm sido, em sua maioria, permeados por processos controversos e conflituosos

que são resultantes de uma série de interesses sociais, políticos, econômicos e culturais dos governos (MARTÍNEZ, 2020). Na atualidade, a posse e o controle do território marca o espaço geográfico de uma das basilares instituições políticas e administrativas da sociedade: o modelo de Estado-nação vigente (MARTÍNEZ, 2020). E, o controle do espaço por parte do Estado objetiva controlar e mapear recursos naturais, comunidades e hábitos econômicos colocando-os a serviço de seus interesses (FERRERO, 2018). Embora o Estado tenha todas essas características e interesses em manter a soberania, entre outros fatores, a interação das regiões de fronteira e a globalização fazem com que surjam novas formas de Estado, como os Estados Transnacionais, por exemplo (CUNNINGHAM, 2001).

Os atuais limites político-geográficos dos países muito tem a ver com as questões da colonização (LANTERI; MARTIRÉN, 2020). Assim como as ações e orientações dos países latino-americanos para com as fronteiras são produto de todo um “processo histórico fundado na preocupação do Estado com a garantia de sua soberania desde o Período Colonial” (KRÜGER; KRÜGER; CALDANA, p. 69, 2020). No ano de 1974 o Brasil batizou a região de fronteira como Faixa de Fronteira e delimitou que sua área seria de até 150 km a partir do limite internacional, respeitando a delimitação dos municípios existentes à época (MACHADO, 2005). Essa delimitação vigora até hoje e ajuda a pensar e regular as ações nas regiões de fronteira brasileiras. Numa lógica nacionalista, é na fronteira que termina e começa o espaço para a experimentação de uma identidade nacional e, começa outro, o do país vizinho (ALBUQUERQUE, 2020).

A fronteira é ainda um dispositivo de controle. Em última instância a fronteira tem o papel de impedir o fluxo (DELGADO, 2020). Nesta perspectiva, a fronteira é vista como um lugar de “contaminação das práticas culturais do país vizinho e onde o Estado, a partir das suas instituições culturais - tais como a escola, a língua nacional etc. - deve garantir a integridade da identidade nacional nas suas margens” (ALBUQUERQUE, p. 378, 2020). Onde existem fortes pensamentos de nacionalismo, defesa e expansão (RASCOVAN, 2020). Esse pensamento dificulta a existência de iniciativas efetivas de integração no território. Porém, estudos recentes vêm surgindo na tentativa de superar o foco nacionalista e expansionista dos países (PORCARO, 2020).

Emerge uma nova linha de pesquisa sobre geopolítica trata de fronteiras, infraestruturas e projetos. Essa nova abordagem advém de casos que participaram da Iniciativa para as Infraestruturas Regionais Sul-Americanas (IIRSA), elaborada no ano 2000 e a sua posterior incorporação à UNASUL como Conselho de Planejamento Sul-Americano (COSIPLAN) (RASCOVAN, 2020). Movimento que acontece objetivando empreender um esforço de interagir, integrar e até mesmo padronizar áreas urbanas de fronteiras conurbadas a fim que haja interação. Nessa abordagem chamada interacionista, o território de fronteira é também um lugar de contatos, interseções e contrastes entre as nações (ALBUQUERQUE, 2020). Nesta lógica, os limites e as fronteiras são dois elementos complementares (MARTÍNEZ, 2020).

As interações são pensadas no sentido de classificar os artefatos da região (indivíduos, fauna e objetos) sem os limitar a meras identificações nacionais - devido à proximidade entre territórios (ALBUQUERQUE, 2020). A criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), por exemplo, marca certa confluência nas fronteiras da América do Sul (BENEDETTI, 2007). A Comunidade Andina das Nações é outro exemplo de iniciativa de integração entre países sul-americanos limítrofes (PYSZCZEK, 2020). A mais recente e expressiva movimentação brasileira para promover integração se deu por meio da atuação do Ministério da Integração Nacional com o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). O PDFF fornece uma nova perspectiva para o desenvolvimento de projetos visando a integração entre as fronteiras (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009). Neste momento também aparece na literatura um conceito interessante, o das Fronteiras Culturais, propondo que as fronteiras antes de serem jurisdicionais são culturais e portanto não demarcáveis (CALVARIO DOS SANTOS, 2016).

Nas fronteiras, existem certas tipologias conforme a presença de fatores político-geográfico e conforme o tipo e a intensidade de integração entre os países limítrofes. A Argentina, por exemplo, tem tríplices fronteiras com todos os países com quem faz divisa (RASCOVAN, 2020). E portanto é interessante ressaltar que a questão geográfica também exercerá influência sobre os tipos de interações que existirão nas fronteiras. Sobre a questão geográfica e política, Benedetti (2014) apresenta quatro tipos de realidades das cidades fronteiriças.

Quadro 2 -Tipologia das Cidades Fronteiriça

TIPOS	CONCEITO
Conurbações Binacionais	Cidades fronteiriças contíguas e conurbadas, frequentemente chamadas de "cidades gêmeas". Geralmente interrompidas por um rio e separadas por distâncias que não excedem dez quilômetros, mas articuladas fisicamente por pontes que lhes permitem interagir de forma intensa
Sistemas urbanos binacionais	Cidades binacionais que não estão próximas entre si ou em processo de conurbação. Geralmente estão a várias dezenas de quilômetros de distância, porém, mantêm um relacionamento intenso, em muitos casos superior ao registrado com outras cidades em seus respectivos países
Aglomerações binacionais ou Redes Urbanas	Cidades conurbadas, geralmente separadas por uma rua ou avenida cujo traçado coincide com a fronteira internacional. É difícil distinguir o limite e a diferença entre os dois.
Cidades Fronteiriças	Cidades localizadas em faixa de região de fronteira, mas que não tem continuidade com a fronteira do país vizinho. Essas cidades se encontram em relativo isolamento na área de fronteira

Fonte: Elaborado com base em Benedetti (2014)

Outra classificação elaborada por Machado (2005) leva em conta os aspectos formais (as institucionais) e funcionais (principalmente os intercâmbios econômicos) de integração das cidades, classificando quatro tipos de interações (MACHADO, 2005):

- **A:** baixa integração formal e funcional, chamada de fronteira morta ou marginal;
- **B:** baixa integração formal e alta integração funcional que se refere à ilegalidade, informalidade e anomia;
- **C:** alta integração em ambas as direções, chamada de "fronteiras vivas" com altos fluxos de trocas regidas por um alto nível de institucionalização;
- **D:** baixa integração funcional e alta integração formal, definidas como fronteiras burocráticas.

Sobre as disposições brasileiras a respeito das fronteiras, o art. 1º da Portaria Nº 213, de 19 de Julho de 2016 do Ministério da Integração Nacional define que são consideradas cidades-gêmeas as cidades:

"cortadas pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania" (BRASIL, 2016).

O cotidiano das pessoas que vivem na fronteira tem toda uma dinâmica muitas vezes desconhecida pelos estados. Oliveira (2020) propõe que existam duas “dimensões relacionais” na fronteira, “uma é simétrica: a entrada (importação) e a saída (exportação) de mercadorias. A outra é assimétrica: a imigração e emigração de pessoas” (OLIVEIRA, p. 283, 2020). Onde “o comércio é para as fronteiras como as pessoas são para seus países, porque o intercâmbio adquire um status de nacionalidade e identidade regional com o qual as pessoas coincidem em latitudes diferentes” (CORRALES, p. 139, 2020). E são as assimetrias geográficas, espaciais e econômicas que fazem com que a interação transfronteiriça seja possível. (GONZÁLEZ, 2020). Neste sentido, talvez, a economia seja uma das atividades em que mais ocorram intercâmbios nas fronteiras.

Se em um país os preços de alimentos, medicamentos, combustíveis e, entre outros itens, estão mais favoráveis consequentemente os habitantes da fronteira optarão por comprar nesse país. Essa dinâmica é mediada pela cotação das moedas e pelas taxas de inflação dos países e gera mobilidade de compras para os cidadãos fronteiriços (CORRALES, 2020). A questão da economia e a mobilidade também compreendem a oferta de mão-de-obra, de empregos e a especulação imobiliária. As peculiaridades territoriais das cidades de fronteira unificam os cidadãos dos dois países e acabam sendo decisivas para as atividades comerciais que, com status binacionais, acabam tendo uma diversidade de oferta de bens e serviços (CORRALES, 2020).

Algumas diferenças, principalmente culturais, também podem ser identificadas a exemplo do consumo de certo produto típico de um país e que, mesmo na região da fronteira não é consumido pelos indivíduos do país vizinho. Porém, a região de fronteira e seus processos identitários (ALBUQUERQUE, 2020) podem ser chamados de híbridos uma vez que os cidadãos fronteiriços vivenciam a consolidação das características locais (PYSZCZEK, 2020). É pela existência de toda essa dinâmica de construção de identidades dos povos de fronteira que esta vem sendo abordada nos estudos que tratam a fronteira (ALBUQUERQUE, 2020). Dessas interações surgem também a cooperação e a integração.

Oddone (2020) considera que existe valor agregado na cooperação transfronteiriça e que ele pode ser considerado a partir da perspectiva das

políticas públicas. Deste modo, o desenvolvimento regional e a integração dos territórios facilitam a compreensão sobre a realidade das comunidades, a aproximação com as pessoas na forma de maior interação entre os cidadãos fronteiriços e os demais atores locais resultando na criação de parcerias e implementação de ações (ODDONE, 2020). A cooperação dos governos e atores da fronteira pode trazer significativas oportunidades de desenvolvimento e qualidade de vida para as pessoas. Na Argentina, várias províncias que abrangem territórios de fronteira com o Uruguai, Brasil, Chile e Paraguai, principalmente as que têm cidades gêmeas, dialogam com o governo nacional na intenção de obter recursos para a construção de obras de infraestrutura tais como pontes e malha férrea (BENEDETTI, 2007). As províncias argumentam sobre questões de fronteira e integração para que possam receber verbas e melhorar questões turísticas e econômicas. Porém, mesmo com uma recente orientação baseada em ações governamentais de integração (OEA, 2003), muitas vezes os governos subnacionais enfrentam dificuldades para coordenar esforços, interesses e instituições em áreas como turismo, planejamento urbano, questões energéticas e ambientais, por exemplo (FERRERO, 2018).

As fronteiras e seus sistemas jurídicos são categorias que têm como elemento comum as questões políticas (PYSZCZEK, 2020). Os sistemas jurídicos também moldam as regiões de fronteira. Muitas das fronteiras latino-americanas são estigmatizadas pela questão dos crimes e da ilegalidade. Existem fronteiras que vivenciam processos de militarização, atuação de guerrilheiros, paramilitares e quadrilhas armadas que visam comandar os territórios a fim de favorecer a atuação criminosa (MARTÍNEZ, 2020). Sequestros, assassinatos, tráfico de drogas e de pessoas também são temas muito sensíveis nas regiões de fronteira. (PYSZCZEK, 2020; ZUSMAN, 2020). Existem ainda mercados ilegais de pessoas, principalmente nas fronteiras da Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia (GUIZARDI; GONZÁLVEZ; LÓPEZ, 2020). O tráfico de pessoas tem como principais vítimas as mulheres para realização de exploração sexual ou migrantes, mulheres, crianças e homens em situação de vulnerabilidade para trabalhos escravos em fazendas ou fábricas têxteis (GUIZARDI; GONZÁLVEZ; LÓPEZ, 2020; ZUSMAN, 2020).

Quando não se trata de crimes mais graves, a ilegalidade nas regiões de fronteira pode ter outros arranjos. As distinções entre o que é comércio e o que

é crime são muitas vezes confusas (OLIVEIRA, 2020). A tríplice fronteira do Paraná, Argentina e Brasil, por exemplo, é uma região que usa majoritariamente a mão-de-obra informal de mulheres (LIMA; CARDIN, 2019). A passagem de pessoas e de mercadorias por caminhos ilegais também ocorre. O tráfico ilegal de bens (BENEDETTI, 2011) e o contrabando de produtos legais e ilegais contribui para a existência dos mercados informais na fronteira (PYSZCZEK, 2020). Para o autor, a legalidade e a ilegalidade não consistem somente no ato de cumprir o que foi estabelecido pelas leis mas é também mediada pela conduta dos cidadãos; expressa por seus deveres e pela cultura.

Na América Latina, em sociedades capitalistas com diversos tipos de modelos econômicos, de desenvolvimentos e de linguagens as relações comerciais fazem mais ricas as interações entre os indivíduos onde os avanços do país limítrofe (mais desenvolvido) vão ser assimilados (CORRALES, 2020). Na área da economia, comumente, predomina a economia do desenvolvido muito em virtude de suas capacidades tecnológicas (CORRALES, 2020). Uma questão sensível para os Estados é a de que nestes podem acontecer assimetrias de poder nas relações dos países vizinhos onde um país exerce mais influência do que o outro (GONZÁLEZ, 2020). Seja por posse de mais recursos, poder simbólico, imagem frente à comunidade internacional e entre outros, um país pode exercer mais poder que outro e, acabar por afastar ou deixar temeroso o país vizinho que poderia realizar importantes ações conjuntas (GONZÁLEZ, 2020).

2.3 PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO

Administrar é tomar decisões e as organizações estão condicionadas a agir e tomar decisões o tempo todo. As ações adotadas pelas organizações são resultado das decisões, sendo a decisão uma das funções contínuas dos gestores (BETHLEM, 1987). Decidir é escolher e a decisão é a escolha por um caminho a ser seguido para que se possa alcançar um determinado resultado esperado (GONTIJO; MAIA, 2004). É em grande parte, a partir da tomada de decisões e da resolução de problemas que as instituições e os governos definem o rumo das sociedades (SIMON *et al.*, 1987). A tomada de decisão (TD) exerce

muita influência na vida das pessoas e das organizações. Assume-se que é de fundamental importância que organizações e gestores conheçam os fundamentos teóricos do processo TD pois a complexidade dos processos é crescente e, demanda respostas cada vez mais rápidas (GONTIJO; MAIA, 2004).

A intenção do processo de decisão é que se possa diminuir ao máximo a incerteza e, nesse contexto, a TD acaba envolvendo diferentes elementos que se classificam como fatores controláveis e fatores incontroláveis (SIMON, 1963). Simon (1963) definiu a tomada de decisão como a maneira de se analisar e de escolher entre inúmeras alternativas que estão a dispor do decisor. O autor coloca que a TD “é um trabalho de escolha de questões que requerem atenção, definição de objetivos, procura ou concepção de linhas de ação adequadas, de avaliação e de opção entre ações alternativas” (SIMON *et al.*, p.11, 1987). Essas escolhas guiarão o rumo que o decisor irá seguir. Desta forma, Simon (1963) aponta seis elementos que fazem parte da TD (Quadro 3).

Quadro 3 - Elementos básicos da Tomada de uma decisão

ELEMENTO	DESCRIÇÃO
O Tomador de decisão	O indivíduo que elege uma ou mais alternativas para a posterior ação da decisão.
Os objetivos	Os objetivos que o tomador de decisão intenciona atingir como resultado de duas ações.
As preferências	São os parâmetros que o decisor utiliza para realizar a sua escolha.
A estratégia	Considerando os recursos disponíveis, a estratégia que irá definir que curso e a ação que o tomador de decisão optou para o atingimento seus objetivos.
A situação	A situação em que pesem os aspectos ambientais que rodeiam o tomador de decisão, muitos dos quais alheios ao seu alcance, controle e entendimento e que também influem nas escolhas.
O resultado	É o produto da estratégia escolhida e da decisão propriamente dita.

Fonte: Elaborado com base em Simon (1963)

Esses seis elementos básicos da tomada de uma decisão fazem parte dos encadeamentos necessários para que, enfim uma decisão seja tomada. É analisando recursos e as alternativas existentes; levando em consideração objetivos e metas que o decisor vai fazer sua escolha. Ao final então, as escolhas do decisor, baseadas nas melhores estratégias, nortearão o resultado: a decisão. Porém, a decisão não é somente o fim do processo. Todo o procedimento de decidir e, igualmente seu resultado, são a decisão e esse processo é complexo.

Muitos autores pesquisaram o processo de TD e desenvolveram diferentes modelos para explicar como uma decisão é tomada. Bethlem (1987) elaborou um modelo descrevendo etapas e mecanismos fundamentais norteadores do processo de TD. A autora utilizou como base os estudos e modelos de autores como Simon; do modelo Militar de poder, de Kepner e Tregoe; da Pesquisa Operacional, do *Creative Problem Solving Institute* (CPSI), Guilford e de Mintzberg (BETHLEM, 1987). A seguir essas etapas são apresentadas:

- a) A **primeira etapa** é a decisão de decidir: quando se assume um comportamento levará a uma decisão;
- b) A **segunda etapa** compreende a definição do que será decidido - o processo de estipular o que deve ser decidido. Há, porém, circunstâncias em que os atores da TD atuam na resolução de questões que não foram por eles previamente definidas, o que é uma situação menos comum;
- c) A **terceira etapa** é a formulação de alternativas - onde se trabalha com as diferentes soluções possíveis para que se resolvam crises, empasses, falhas ou dificuldades e para que se enumere as alternativas que podem levar a que se aproveitem as oportunidades;
- d) A **quarta etapa** é a de escolha de alternativas - o processo de escolha das alternativas que foram consideradas mais interessantes. Essa fase é a tomada de decisão em si. Pode que ocorram mais etapas dentro desta fase uma vez que a decisão não é o fim do processo, mas sim, seu início. A função de implementação da decisão é mais complexa e prolongada do que a escolha pela decisão.

O processo de TD também pode envolver vários atores e mais de um decisor. Ao precisar o conceito de decisor, alguns dos autores se utilizaram da etimologia da palavra onde o decisor é visto como aquele que decide. O tomador de decisão é peça chave nesse processo e seu comportamento definirá as variações da TD (GONTIJO; MAIA, 2004). Essas variações se relacionam tanto a limitações cognitivas, ideologias e valores que podem ser pessoais ou coletivos dos grupos de interesse e indivíduos envolvidos na decisão. Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) o decisor é o sujeito que está dotado de poder

institucional para legitimar uma decisão. Koontz e Wehrich (1995) definem o tomador de decisão como o indivíduo que será culpabilizado caso a decisão reflita em resultado negativo.

Preferencialmente, as organizações sempre devem buscar planificar suas decisões para o enfrentamento da realidade. No entanto, nem sempre é possível que isto ocorra. Conforme Simon (1977), as decisões podem ser de dois tipos, programáveis ou não-programáveis. Quando a realidade é instável e quando acontecimentos diferentes ocorrem, as organizações acabam por ter de se utilizar de decisões não programadas. Entretanto, estas decisões não são distintas entre si, mas sim, parte de um processo contínuo e complementar (SIMON, 1977). Então, uma decisão pode ser mais ou menos programada.

2.3.1 Racionalidade Limitada

Para que as melhores decisões possíveis pudessem ser tomadas, a economia clássica se baseava em um modelo absoluto de racionalidade em que o tomador de decisão detinha um conjunto absoluto de todas as opções disponíveis para agir (SIMON *et al.*, 1987). Com base nesta perspectiva de racionalidade, o decisor sempre tem à sua disposição as melhores condições, recursos e informações. A racionalidade também propunha a descrição de um tipo de comportamento que é apropriado para o atingimento dos objetivos de pessoas ou organizações (SIMON, 1972). Porém, em verdade, muitas vezes as decisões tomadas são diferentes das escolhas que seriam economicamente ideais e, da forma proposta pelo planejamento estratégico. Uma racionalidade absoluta não permite que adaptações e reconstruções necessárias sejam feitas (SIMON *et al.*, 1987) o que pode causar ruídos e resultar que as decisões não sejam tão racionais e portanto ótimas.

Não há como deter todas as informações de forma completa e detalhada e, os interesses pessoais e coletivos dos atores acabam por também interferir na decisão (GONTIJO; MAIA, 2004). Logo, há algumas décadas, a forma de pensar a decisão mais considerada é a da racionalidade limitada. Essa orientação pressupõe que as decisões não são ótimas e maximizadoras mas sim satisfatórias (SIMON, 1972). As decisões não serão perfeitas, mas adequadas para a resolução do problema que se propõe sanar. A racionalidade limitada, portanto, critica uma racionalidade absoluta, uma vez que não há como predizer

totalmente o comportamento humano e nem elencar todas as opções e informações necessárias (SIMON, 1957). Esse tipo de decisão procura estabelecer os critérios a serem satisfeitos e, então, a decisão é tomada de modo a realizá-los.

Diferentes motivações, valores e culturas interferem no juízo dos agentes decisores. Então, a racionalidade é sempre relativa ao sujeito que decide, não existindo uma racionalidade única (SIMON, 1957). Estão envolvidas questões pessoais e, portanto, existe uma limitação para a racionalidade onde fatores como conflitos de interesse, pressões e, entre outros, também afetam as decisões (SIMON, 1957). Cada tomador de decisão é partícipe do processo de TD de forma racional mas ilimitada, e, consciente escolhe por decisões individuais em relação às alternativas racionais de comportamento (SIMON, 1970).

Existem diversos modelos de TD (BETHLEM, 1987). Os modelos são diferentes entre si porém, se percebe que todos mostram algum tipo de similaridade pois, todos empregam a informação como subsídio para a decisão (LOUSADA; VALENTIM, 2011). A seguir, se apresentam dois modelos de tomada de decisão que se relacionam diretamente com decisões institucionais, organizacionais e governamentais: o modelo anárquico e o modelo político.

2.3.2 Modelo Anárquico

O *Garbage can Model* ou modelo da Lata de Lixo (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972) explica algumas anomalias na TD. O modelo propõe que o problema da TD é idêntico a uma grande lata de lixo, onde as questões que necessitam de resolução são depositadas à medida que são geradas. Entre os problemas os que são prioritários ou mais bem estruturados são solucionados e retirados da lata. O restante dos problemas é retirado, após um exame superficial, pois figurativamente ocupam muito espaço ou estão “cheirando mal”. Alguns problemas que são ignorados permanecem no fundo da lata, o que demanda um esvaziamento recorrente do que está contido na mesma (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

Nesse modelo, “a decisão ocorre quando problemas e soluções coincidem” (CHOO, p.295, 2003). E as decisões são tomadas de três modos: por Resolução onde a decisão é tomada após certa reflexão acerca do problema em

um determinado espaço de tempo; por Inadvertência onde a escolha é feita rapidamente para que outras escolhas também possam ser realizadas ou por Fuga quando se desconsideram os problemas pois não há resolução (CHOO, 2003).

O modelo trata as organizações como anarquias organizadas (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972) onde estão enquadradas algumas das decisões das organizações públicas, uma vez que os ocupantes de cargos políticos se alteram constantemente (CHOO, 2003). Há também muitos atores políticos, interesses conflitantes, problemas, soluções, e onde escolhas e oportunidades se movimentam com frequência em organizações públicas (CHOO, 2003).

2.3.3 Modelo Político

O modelo político de TD, que foi concebido por Allison (1971), propõe que as decisões estão profundamente ligadas ao poder que cada indivíduo possui dentro das redes de relacionamento que se desenvolvem no ambiente organizacional (BIGNETTI, 2009). O modelo político utiliza a política como mecanismo de apoio à TD. Nele, os atores decisórios desempenham posições distintas e exercem graus de influência diversos. Assim sendo, nesse modelo, as decisões não são fruto de uma escolha racional, mas da influência de determinados atores (LOUSADA; VALENTIM, 2011). As organizações “são retratadas com precisão como sistemas políticos nos quais os decisores estratégicos têm objetivos parcialmente contraditórios e uma capacidade cognitiva limitada” (EISENHARDT; ZBARACKI, p. 35, 1992).

A TD estratégica é mais bem definida como uma mescla de processos racionais e políticos (SIMON *et al.*, 1987). É essencialmente racional limitada, dado que os decisores estratégicos são cognitivamente limitados e participam de um ciclo entre etapas racionais de TD (EISENHARDT; ZBARACKI, 1992). É próprio da política que os decisores estratégicos participem na política e que, em última análise, os mais influentes determinem as decisões (EISENHARDT; ZBARACKI, 1992). Em se tratando de governos, atos e decisões públicas não são vistas como mecanismos que resolvem os problemas, mas sim como o efeito da realização de negociações, cumprimento de agendas e desalinhos dos atores que tomam decisões (BIGNETTI, p.73, 2009). Os atores da administração pública não são considerados indivíduos isolados e sim, o produto de um grande

conjunto de instituições e onde cada uma dessas instituições apresenta táticas e motivações características (BIGNETTI, 2009).

2.4 GOVERNANÇA

O termo governança origina-se com os estudos da Teoria da Agência, à partir da segregação entre a função da propriedade, o controle e a gestão e de forma a pensar em como tornar mais eficientes as organizações (BUTA; TEIXEIRA, 2020). O conceito de governança tem muitas ramificações. Na atualidade, o foco da governança está na atenção da sociedade civil, instituições e das organizações públicas e entre outros atores considerados fundamentais para que os problemas da sociedade sejam passíveis de resolução. Fundamentalmente, a governança se resume a orientar a economia para que esta possa atender os objetivos da sociedade (PETERS, 2013). Na administração pública, a governança compreende a forma de funcionar dos governos; a tomada de decisões política e administrativa; o motivo da relevância das interações com instituições (formais e informais), a sociedade e cidadãos (GRINDLE, 2017). A governança se ocupa principalmente de gerar as circunstâncias necessárias para que o ordenamento das regras da sociedade e a ação coletiva possam acontecer (STOKER, p.15, 2019).

Na perspectiva da administração pública, a governança surge a fim de repensar a capacidade dos sistemas políticos na resolução de problemas contudo, existem distintos conceitos e maneiras de atuação que foram se modificando ao longo do tempo (PETERS, 2013). Ao longo de mais de vinte anos, o conceito foi evoluindo e ganhando outras ramificações (GRINDLE, 2017). Porém, o conceito de governança tem vários desdobramentos e vai além da atuação dos governos para prestar melhores serviços e atender com eficiência as questões demandadas pela sociedade. Buta e Teixeira (2020) realizaram estudo a fim de verificar como a governança vem sendo definida nos últimos anos, algumas das definições são apresentadas no Quadro 4 que segue.

Quadro 4 - Definições de Governança

DEFINIÇÕES DE GOVERNANÇA	CATEGORIAS
Soma de muitas maneiras pelas quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos comuns (YONG; WENHAO, 2012)	Coordenação de <i>stakeholders</i>

Arranjos de formulação e implementação de políticas diversificadas, mas em rede (MORRISON, 2014)	Coordenação de <i>stakeholders</i>
Exercício do poder político para gerenciar os assuntos coletivos (GISSELQUIST, 2014)	Coordenação de <i>stakeholders</i>
Deslocamentos externos dos poderes do Estado para organizações internacionais, empresas privadas e governo local através da descentralização (ERKKILÄ; PIIRONEN, 2014)	Coordenação de <i>stakeholders</i>
Estado de coisas promovido por diferentes instituições em nível global (BUDURU; PAL, 2010)	Coordenação de <i>stakeholders</i>
Conjugação de transparência nas transações, participação dos <i>stakeholders</i> e <i>accountability</i> das decisões (CRUZ; MARQUES, 2013)	Monitoramento e controle Participação
Habilidade e capacidade do governo para: desenvolver com eficiência e responsabilidade a gestão dos recursos e das políticas públicas; tornar o governo mais aberto, responsável, transparente e democrático; promover mecanismos que possibilitem a participação da sociedade no planejamento, decisão e controle das ações que permitem atingir o bem comum (MELLO; SLOMSKI, 2010)	Capacidade governamental Monitoramento e controle Participação
Envolve aspectos relacionados a gestão, transparência, prestação de contas, ética, integridade, legalidade e participação social nas decisões (OLIVEIRA; PISA, 2015)	Monitoramento e controle Condições de governança Participação
Engloba tanto a participação cidadã no governo como a entrega de bens e serviços-chave pelos governos (FARRINGTON, 2009)	Participação Capacidade governamental
Capacidade de um governo de fazer cumprir as leis, e entregar serviços, independentemente de esse governo ser democrático ou não (FUKUYAMA, 2013)	Condições de governança Capacidade governamental
Tradições e instituições pelas quais a autoridade em um país é exercida. Isso inclui o procedimento pelo qual os governos são selecionados, monitorados, responsabilizados e substituídos; a capacidade do governo de formular e implementar políticas prudentes de forma eficaz, e o respeito dos cidadãos e o estado das instituições (AHMAD, 2005)	Monitoramento e controle Capacidade governamental Condições de governança
Resultado da eficácia das instituições de uma sociedade. Se as instituições forem adequadas e eficazes, o resultado deve ser uma boa governança (GANI; DUNCAN, 2007)	Condições de governança Capacidade governamental

Fonte: Buta e Teixeira, (2020).

Buta e Teixeira, (2020) propõem que os conceitos de governança são compostos pela Coordenação de Stakeholders, Participação, Capacidade Governamental, Monitoramento e Controle e Condições de Governança. Essas categorias têm indicadores como nível de engajamento em redes regionais, diversidade e sinergia, legalidade, ética e integridade e direitos humanos, por exemplo.

Sobre o funcionamento da governança Peters (2013) coloca que existem quatro funções elementares: estabelecer metas; coordenar as metas estabelecidas; implementar e fazer a avaliação e, perceber as reações quanto aos resultados. As metas da governança devem ser estabelecidas conforme as

necessidades da sociedade. Tais metas devem ser coletivas e, justamente em favor da coletividade, geralmente são necessários alguns métodos de escolha das prioridades da governança para que posteriormente as metas obtenham legitimação (PETERS, 2013). A próxima fase se resume a fazer com que as metas estipuladas sejam coesas e passíveis de serem praticadas pela iniciativa pública com a parceria do setor privado e, que possam ser coordenadas através de políticas públicas que satisfaçam as metas perseguidas pela governança (PETERS, 2013). A terceira e mais importante fase da governança é a implementação, ou a habilidade dos órgãos públicos em colaboração com atores privados de implementar ações a fim de satisfazer as metas propostas. Implementar as metas é um desafio para todos os governos e, por vezes, o Estado pode assumir o papel de monitoramento e não de executor das ações. A quarta e última fase ocorre quando o Estado, sozinho ou acompanhados das instituições, reflete sobre o sucesso ou insucesso; o resultado das ações.

Elaborar políticas públicas é um processo constante, assim que uma questão é resolvida, logo surge outro aspecto a ser trabalhado que demandará a elaboração de outra política para que seja solucionado (PETERS, 2013). Junto ao Estado e ao mercado, a sociedade civil é considerada uma das instituições mais importantes das democracias (SOUZA, 2019). Mesmo que o Estado e os mercados ainda sejam líderes na gerência da vida em comunidade, nas sociedades democráticas, a sociedade civil assume cada vez mais importância e exerce protagonismo ao orientar as ações de desenvolvimento (SOUZA, 2019).

A governança também apresenta íntima ligação com o desenvolvimento. Contudo, conforme foi ganhando popularidade, a governança passou a ser entendida como uma atividade onde os governos devem apresentar atributos, em sua maioria positivos, mas, quase inalcançáveis, fato que trouxe incertezas e críticas ao conceito (GRINDLE, 2017). Deste modo, a governança apresenta alguns desafios.

Neste sentido, Stoker (2019) propõem cinco aspectos e cinco desafios fundamentais que devem ser levados em consideração nos estudos sobre o tema (Quadro 5).

Quadro 5 - Cinco aspectos e dilemas da governança

ASPECTOS	DILEMAS
1. Refere-se a um conjunto de instituições e atores que são oriundos do governo, mas também para além do governo	1. Existe um conflito entre a complexa realidade da tomada de decisões associada à governança e os códigos normativos utilizados para explicar e justificar o governo
2. Identifica o embaçamento dos limites e as responsabilidades para enfrentar as questões sociais e económicas	2. O desfoque das responsabilidades pode levar a que se evitem as culpas ou a que se culpabilizem os “bodes expiatórios”
3. Identifica a dependência do poder envolvida nas relações entre as instituições e os atores envolvidos na ação coletiva	3. A dependência do poder agrava o problema das consequências involuntárias para o governo
4. Tem a ver com redes de atores autónomos e autogovernados	4. A emergência de redes de autogestão levanta dificuldades sobre a responsabilização
5. Reconhece a capacidade de fazer coisas que não dependem do poder do governo para comandar ou usar a sua autoridade. Vê o governo como capaz de utilizar novas ferramentas e técnicas para dirigir e orientar	5. Mesmo nos casos em que os governos operam de uma forma flexível para conduzir a ação coletiva, pode ocorrer fracasso na governança

Fonte: elaborado com base em Stoker (2019).

Assim como foram se transformando ao longo dos últimos vinte anos, pode-se presumir que os estudos e o conceito de governança continuarão a evoluir (GRINDLE, 2017), se desenvolvendo para que possam considerar os processos de adaptação, aprendizagem e experiências das sociedades (STOKER, 2019). Neste sentido, fazer uma boa governança vai muito além de elaborar questões relacionadas à efetividade, *accountability*, legalidade e transparência, carece que se incluam ações voltadas à democracia, direitos humanos, promoção de equidade, participação e inclusão social (GRINDLE, 2017). A governança e a interação com múltiplos *stakeholders* são elementos muito presentes nas CIs (ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015, PEREIRA, 2017b).

Neste sentido, é comum que as cidades e territórios que querem se tornar inteligentes percebam a necessidade de contar com uma melhor governança para gerenciar esforços e iniciativas (GRIFFITH, 2001). A governança inteligente é um elemento imperativo para a análise e implementação de estratégias bem-sucedidas para o desenvolvimento das cidades (PALOMO-NAVARRO; NAVÍO-MARCO, 2018). No framework proposto por Chourabi *et al.*, (2012) a fim de compreender as iniciativas e projetos de CI, a governança figura como um dos fatores de sucesso das CIs. Sucesso, este, visto no sentido de orientar áreas e fatores chaves na promoção de projetos que gerem qualidade de vida para as

pessoas. Assim, é possível pensar estrategicamente a governança de forma territorial.

A governança territorial diz respeito a articulação de diversos atores e instituições que compõem redes de poder sócio territoriais. Objetiva planejar e tomar decisões usando-se da governança como método de arranjar as ações coletivas e unir os anseios dos diversos grupos que compõe a sociedade (DALLABRIDA, 2015). Esses processos são baseados em uma lógica inovadora, compartilhada e colaborativa (PEREIRA *et al.*, 2017b). Além da governança territorial, outro termo que aparece nos estudos sobre a governança é a governança urbana.

A governança urbana pode ser definida como a prática de estabelecer objetivos comuns, buscando seu alcance em favor da comunidade, a partir das necessidades locais e, conforme o sistema político regional (PETERS; PIERRE, 2012). A governança urbana pode ocorrer com diferentes formatos e dinâmicas. Pierre (2011) define quatro modelos de governança urbana conforme objetivos, estilos, instrumentos e outros atributos (Quadro 6).

Quadro 6- Modelos de Governança Urbana

Características definidoras	Gerencial	Corporativista	Pró-crescimento	Bem-estar
Objetivos da política	Eficiência	Distribuição	Crescimento	Redistribuição
Estilo de Política	Pragmático	Ideológico	Pragmático	Ideológico
Natureza da troca Política	Consenso	Conflito	Consenso	Conflito
Natureza da troca público-privada	Competição	Acordos	Interatividade	Restritivo
Relação local Estado-cidadão	Exclusivo	Inclusivo	Exclusivo	Inclusivo
Contingência primária	Profissionais	Líderes Cívicos	Negócios	O Estado
Instrumentos fundamentais	Contratos	Deliberações	Parcerias	Redes
Padrão de subordinação	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo
Crítérios de avaliação chave	Eficiência	Participação	Crescimento	Capital Próprio

Fonte: Pierre (2011).

Entre os objetivos para que se desenvolva uma governança urbana estão a eficiência, a distribuição, o crescimento e a redistribuição. Em alguns dos quatro modelos apresentados, a presença do Estado é predominante, em outros são os atores da sociedade que compõem a contingência primária (PIERRE, 2011). Um dos modelos pode ser predominante o que não significa que a governança não possa apresentar elementos de outro tipos (PIERRE, 2011). Essa perspectiva de governança dialoga com a teoria institucional que será

explorada na próxima sessão deste estudo. Diferentemente de outras abordagens de política urbana, a governança urbana não faz distinções quanto à busca pelo atingimento dos objetivos coletivos e a centralidade e ordem de importância dos atores (PETERS; PIERRE, 2012).

Em se tratando de cidades fronteiriças, as cidades localizadas em regiões de fronteira, como visto anteriormente apresentam dinâmicas econômicas, culturais e sociais diversas (BENEDETTI, 2020). E, portanto, as dinâmicas das fronteiras devem ser consideradas no planejamentos de ações de desenvolvimento da governança. As fronteiras formam sistemas urbanos bi ou trinacionais que mesmo não partilhando um só governo, têm relações sociais e econômicas que se complementam e causam transformações em todo o conglomerado do espaço urbano (BENEDETTI, 2014; SANDES, 2020). Outro fator a ser considerado é o de que a maior parte das iniciativas de CI são capitaneadas pelos governos, porém, acabam envolvendo a participação de diversos atores da sociedade (CHOURABI *et al.*, 2012). A articulação de governos locais para o planejamento e implementação das ações de desenvolvimento é de suma importância.

Muitos dos projetos de desenvolvimento se articulam melhor de maneira local pois devido à proximidade com a realidade promovem soluções efetivas para os problemas sociais (KNOPP, 2011). Assim, muitas ações empreendidas no sentido de solucionar os problemas da fronteira podem ser realizadas de forma conjunta (SANTANA; MIRANDA, 2020). Já que a governança do território acontece através da ação de múltiplos atores, redes e instituições como o Estado, sociedade civil, empresas e cidadãos (DALLABRIDA, 2015), caso os governos subnacionais, atores e instituições dos países vizinhos não trabalhem de forma cooperada, dificilmente o enfrentamento das questões fronteiriças será efetivo (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018). Neste sentido, a paradiplomacia é um dos instrumentos que torna eficiente a governança em regiões de fronteira e pode possibilitar o desenvolvimento (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018).

Por meio da paradiplomacia os governos subnacionais também podem captar investimento estrangeiro a fim de capitanear ações para implementar políticas de cidades sustentáveis, inteligentes e resilientes, por exemplo (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018). Pela proximidade com os cidadãos, os governos subnacionais podem ter uma melhor compreensão das demandas

sociais e um conhecimento mais profundo do território para que possam fazer melhores escolhas para as comunidades (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018). A governança transfronteiriça possibilita a obtenção de recursos e investimentos internacionais; realização de planejamento estratégico de médio e longo prazo; resultando na formulação de políticas públicas numa perspectiva local, crescimento econômico, coesão social, ações de diplomacia preventiva, e, auxílio em processos de paz (ODDONE, 2020). Contudo, ainda é difícil praticar a paradiplomacia. E a expansão das cidades é produto das decisões tomadas pelos vários níveis de governos e também pelos mercados porém, poucas vezes esse crescimento observa os limites político-geográficos das cidades (GRIFFITH, 2001).

Apesar de que geralmente os problemas de uma cidade se assemelham com os das cidades (semelhantes em características e/ou limítrofes), raramente as soluções estratégicas são pensadas de maneira conjunta. “Enquanto a tomada de decisão pública permanecer sob a jurisdição de multi-governos em uma área extensa, não haverá esforço coordenado para lidar com as questões urbanas” (GRIFFITH, 2001). Tradicionalmente, a administração das cidades é compartimentalizada com a existência de departamentos isolados que não dialogam, a governança de CI propõe que a gestão seja mais dinâmica e que os cidadãos tomem parte no processo de tomada de decisões (SOE, 2018) o que pode acontecer por meio da governança. Pensando ações de desenvolvimento, o sucesso da governança depende que o planejamento estratégico seja aderente à realidade urbana e à dinâmica territorial em que se encontra (KNOPP, 2011). As práticas desenvolvidas no sentido de superar os desafios transfronteiriços envolvem vários atores e instituições privadas, públicas e sociais que, de forma isolada, dificilmente poderiam ser conquistadas (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018). Logo, a governança bi, tri ou transnacional se mostra importante ferramenta para que as ações no território de fronteira possam ser alinhadas e realizadas.

2.5 A TEORIA INSTITUCIONAL E O NOVO INSTITUCIONALISMO

A Teoria Institucional (TI) oferece uma alternativa ao entendimento da

ação social que predominava há algumas décadas e que ditava que todas as decisões poderiam ser orientadas por critérios racionais de escolha (SOUZA, 2019). “O estudo das instituições é o estudo da sociedade em ação, ainda que de uma ação que transcorre nos limites de formas sociais solidamente estabelecidas” (PECI, p.2, 2006). Baseado nessa questão, os estudiosos da TI analisam os fatores determinantes apresentados pelos sistemas institucionais e, investigam como as características das instituições moldam as estruturas de organizações e sociedades (SCOTT, 1987).

As investigações da TI tiveram origem com as pesquisas de Philip Selznick e seus alunos no ano de 1949, dando ênfase ao funcionamento das instituições em seu processo de integrar outras instituições através de regras universalistas, contratos e de autoridade (THORNTON; OCASIO, 2012). Anos mais tarde, surge uma fase posterior da teoria. Nessa fase, os estudos pressupõem que ao tentarem sobreviver e se adequar ao ambiente em que estão inseridas, as instituições sofrem pressões isomórficas que são difusas (DIMAGGIO; POWELL, 1983). O terceiro momento e, inclusive o arranjo mais recente da TI, é chamado de Lógica Institucional (THORNTON; OCASIO, 2012). Nele, Friedland e Alford (1991) propuseram que a sociedade deveria ser vista de uma maneira alternativa, como um sistema interinstitucional uma vez que “não é possível compreender o comportamento individual ou organizacional sem o situar num contexto social” (FRIEDLAND; ALFORD, p.332, 1991). Tal afirmação ilustra que não existe apenas um tipo de pressão das instituições e da sociedade e que todas as instituições têm um aglomerado de elementos e convenções que produzem conflitos (FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

Neste estudo, optamos por empregar a segunda onda da TI, chamada Novo Institucionalismo ou Neo institucionalismo que surge a partir do final dos anos 1970. As teses pioneiras dessa onda são as de Meyer e Rowan (1977) e de DiMaggio e Powell (1983). Meyer e Rowan (1977) propõem que várias estruturas organizacionais nascem como resultado de normas racionalizadas dentro das instituições e que a construção dessas normas na sociedade tem participação na ampliação e complexidade dessas estruturas. Os primeiros estudos organizacionais desse desdobramento da teoria concebem as instituições de um modo “prescritivo, preocupados com as formas como uma organização pode tornar-se uma instituição; ou seja, ganhar legitimidade perante

a sociedade e tornar-se permanente, sobrevivendo ao ambiente de negócios” (PECI, p.2, 2006).

Com base no novo institucionalismo, as organizações seriam estruturalmente espelhadas pela realidade gerada pela sociedade e condicionadas em grande parte pelo ambiente das instituições (MEYER; ROWAN, 1977). DiMaggio e Powell (1983) se concentram nos mecanismos e no pilar cognitivo. Nessa abordagem da teoria, o foco está centrado nos processos cognitivos que afetam as organizações e, que estão relacionados à sua adequação ao ambiente (CRUBELLATE; GRAVE; MENDES, 2004).

Em tal contexto, o pensamento estratégico é entendido como um resultado da imersão social dos indivíduos que fazem parte das organizações e, que são suscetíveis a padrões coercitivos, normativos e cognitivos pertencentes à conjuntura organizacional (CRUBELLATE; GRAVE; MENDES, 2004). DiMaggio e Powell (1983) apontaram que os estados-nação e as profissões são modeladores basilares dos arranjos institucionais sendo os grandes racionalizadores das instituições. Há indícios de que as próprias regras das instituições sejam tipos de recursos poderosos e que, quem pode estabelecer ou exercer influência sobre quem os molda, detém uma preciosa forma de poder (SCOTT, 1987). Um dos pontos que novo institucionalismo objetiva entender é o motivo das organizações tenderem a se tornarem semelhantes com o passar do tempo (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Os autores consideram olhar para as organizações como integrantes de um campo organizacional e propõem a existência de um paradoxo onde, utilizando a racionalidade, os tomadores de decisão, gradativamente, tornariam as organizações idênticas conforme as buscam modificar.

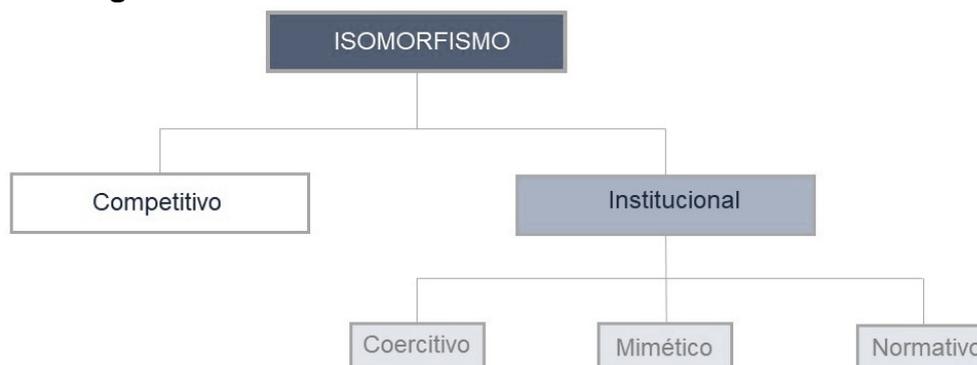
2.2.2 Isomorfismo

DiMaggio e Powell (1983) apontam que a noção mais eficiente para explicar o movimento de homogeneização das organizações é a das pressões isomórficas. Meyer e Rowan (1977) também focam no isomorfismo a começar pela perspectiva da sociedade indo até o nível dos campos organizacionais. O isomorfismo se refere a um meio restritivo que faz com que uma unidade da população se pareça com as demais unidades pertencentes ao mesmo ambiente

em iguais condições; é uma concepção fundamental para que se possa entender a política e os ritos de várias das organizações da atualidade (PECI, 2006).

DiMaggio e Powell (1983) apontam a existência de duas categorias de isomorfismo, o Isomorfismo Competitivo que ocorre quando há a presença de competição e livre mercado e o Isomorfismo Institucional. Os autores se detêm a analisar o isomorfismo institucional (Figura 2).

Figura 2 – Mecanismos do Isomorfismo Institucional



Fonte: elaborado com base em DiMaggio e Powell (1983)

Dentro do isomorfismo institucional, DiMaggio e Powell (1983) propõem a existência de três diferentes tipos de pressões isomórficas: as coercitivas, as miméticas e as normativas. Essas pressões seriam as responsáveis por suscitar a mudança nas organizações (DIMAGGIO; POWELL, 1983). E, conforme Meyer e Rowan (1977), o isomorfismo no ambiente institucional traz implicações categóricas para as organizações, quais sejam:

- a) A adoção de princípios que são externamente legitimados em detrimento da aplicação de ações que contemplem as suas reais necessidades e resultem em possíveis melhorias;
- b) A escolha por padrões de avaliação que são estranhos à organização ou que são meramente protocolares para que os de elementos estruturais sejam valorados e;
- c) O fato de depender de instituições externamente fixas diminuir a turbulência das organizações, conservando uma certa estabilidade.

A seguir examinamos cada uma das pressões isomórficas de maneira mais aprofundada.

2.5.1.1 Isomorfismo Coercitivo

O tipo coercitivo é produto das pressões praticadas pelas outras organizações e, essas pressões podem ser formais ou informais (DIMAGGIO; POWELL, 1983). As pressões isomórficas coercitivas são sofridas pelas organizações que em algum nível apresentam dependência de outras instituições, seja por fatores como cultura ou expectativas pertencente as sociedade em que estão inseridas (DIMAGGIO; POWELL, 1983). As pressões também podem ser percebidas pelas organizações como imposições, estímulos ou chamamento para participação em alianças (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Em determinadas ocasiões, a transformação das organizações ocorre como uma reação aos ordenamentos dos governos (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Um exemplo se dá quando as organizações precisam adequar suas operações para respeitar a legislação vigente e para isso modificar suas práticas anteriores (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Processos altamente burocráticos também influenciam as organizações em vários aspectos (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Ao ampliar seu poder em outros domínios, os estados-nação e organizações estabelecem estruturas que reproduzem gradativamente mais normas institucionalizadas e legitimadas que implicam a adoção destas pelas organizações (MEYER; ROWAN, 1977).

2.5.1.2 Isomorfismo Normativo

O Isomorfismo Normativo é o resultado da capacitação dos colaboradores das organizações e com o produto do contexto em que estão inseridas as classes profissionais. DiMaggio e Powell (2005) propõem que assim como as organizações, as classes profissionais também estão expostas as pressões isomórficas coercitivas e miméticas. permutáveis entre organizações (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Com o tempo, conforme as pessoas participam de associações de caráter profissional ou de negócios, suas ideias inclinam-se a se tornarem homogêneas (SOUZA, 2019). Esse tipo de pressões também acontecem quando treinamentos realizados em diferentes organizações são tão semelhantes que os agentes que foram capacitados inclinam-se a desempenhar papéis tão similares que podem até ser permutáveis entre organizações (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Os progressivos movimentos pela profissionalização dos colaboradores das organizações resultaram no emaranhamento dos colaboradores com as organizações onde trabalham (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Os autores destacam dois fatores como os principais para o isomorfismo normativo: a) “o apoio da educação formal e da legitimação em uma base cognitiva produzida por especialistas universitários (DIMAGGIO; POWELL, p.80, 2005) e b) o crescimento e a constituição de redes profissionais que perpassam as organizações e por meio das quais novos modelos são rapidamente difundidos (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

2.5.1.3 Isomorfismo Mimético

O Isomorfismo Mimético acontece na qualidade de consequência da imitação feita pelas organizações (DIMAGGIO; POWELL, 2005) onde outras organizações fornecem uma interessante fonte de aprendizados cuja organização que copia pode se utilizar. O mimetismo representa um aspecto ritualístico onde as organizações praticam inovações a fim de ampliar sua legitimidade, demonstrando que, como o mínimo, tentam aperfeiçoar suas condições de trabalho (DIMAGGIO; POWELL, 2005). O praticam como forma de serem bem-vistas e aceitas por outras instituições. Quando uma organização se torna legítima, ela usa esse atributo para ampliar o seu suporte e garantir sua sobrevivência (MEYER; ROWAN, 1977). A legitimidade é vista como “a percepção e presunção generalizadas que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (SUCHMAN, p. 574, 1995).

No prisma institucional, a legitimidade apresenta um cenário mais abrangente e dinâmico, que vai além das fronteiras do que é o controle intencional de uma única organização (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Ao desempenhar suas funções as organizações procuram manter, ampliar e melhorar sua legitimidade frente a sociedade. O fazem de maneira que possam ser aceitas e consideradas, assegurando a continuidade institucional (BEUREN; GUBIANI; SOARES, 2013). Neste sentido, as estratégias adotadas para gerar legitimidade; e satisfazer expectativas externas também intervêm em suas estruturas e atividades (BEUREN; GUBIANI; SOARES, 2013).

A incerteza também é vista como agente importante que anima as organizações a copiar (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Campos organizacionais muito organizados suscitam a existência de uma conjuntura em que ações individuais das organizações, empregadas para superar racionalmente a incerteza, regularmente resultam em homogeneidade estrutural, cultural e de resultados (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Utilizar as outras organizações como exemplo é uma maneira de responder à incerteza. No momento em que as metas das organizações tenham diversos significados ou significados confusos ou mesmo que estejam em ambientes repletos de incerteza simbólica, as organizações tendem a fazer uso dos exemplos de outras organizações como modelo (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Quando os problemas apresentados por uma organização são semelhantes aos apresentados por outra, o comportamento mimético pode, por vezes, ser economicamente positivo uma vez que pode diminuir custos na busca por soluções viáveis, já praticadas por outras instituições, aos problemas organizacionais (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Contudo, pode que aconteça de a organização copiada não tomar conhecimento da cópia ou mesmo não desejar ser imitada por outras organizações. As práticas de outras organizações também podem ser disseminadas de maneira espontânea, indireta como quando ocorre movimentação de colaboradores entre organizações ou, de forma evidente quando se contrata as ações de terceiros (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

2.5.2 Considerações relacionadas ao Novo Institucionalismo

Sobre os diferentes tipos de pressões isomórficas, não se pode afirmar que se manifestem de uma forma pura e, na prática que sempre sejam distintas entre si (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Apesar de se mesclarem ao contexto organizacional, existe uma tendência de que as pressões isomórficas resultem de circunstâncias diferentes e que também levem a efeitos distintos (DIMAGGIO; POWELL, 2005). As organizações, ao não adaptarem-se às normas determinadas pela sociedade e pelo Estado, ou mesmo, ao estabelecerem critérios individuais de legitimidade, estarão pondo em risco a sua sobrevivência (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005) Portanto, nesses casos, exercer algum grau de autonomia pode ser perigoso para as organizações.

Pfeffer e Salancik (1978, *apud* DiMaggio; Powell, 2005) falam que as organizações, frente às dependências que sofrem e não podem controlar, buscam usar o poder mais expressivo do sistema social e dos governos para driblar adversidades e alcançar seus objetivos. Os autores propõem ainda que no âmbito político existem duas peculiaridades, a primeira delas é que geralmente os tomadores de decisão não sofrem os reflexos de suas escolhas e que as decisões políticas tomadas se aplicam a todos os tipos de organizações e essas decisões não são, deste modo, ajustáveis e maleáveis. Os agentes organizacionais de políticas “preocupados com o pluralismo deveriam considerar o impacto de seus programas na estrutura dos campos organizacionais como um todo e não apenas nos programas de organizações individuais” (DIMAGGIO; POWELL, p.86, 2005).

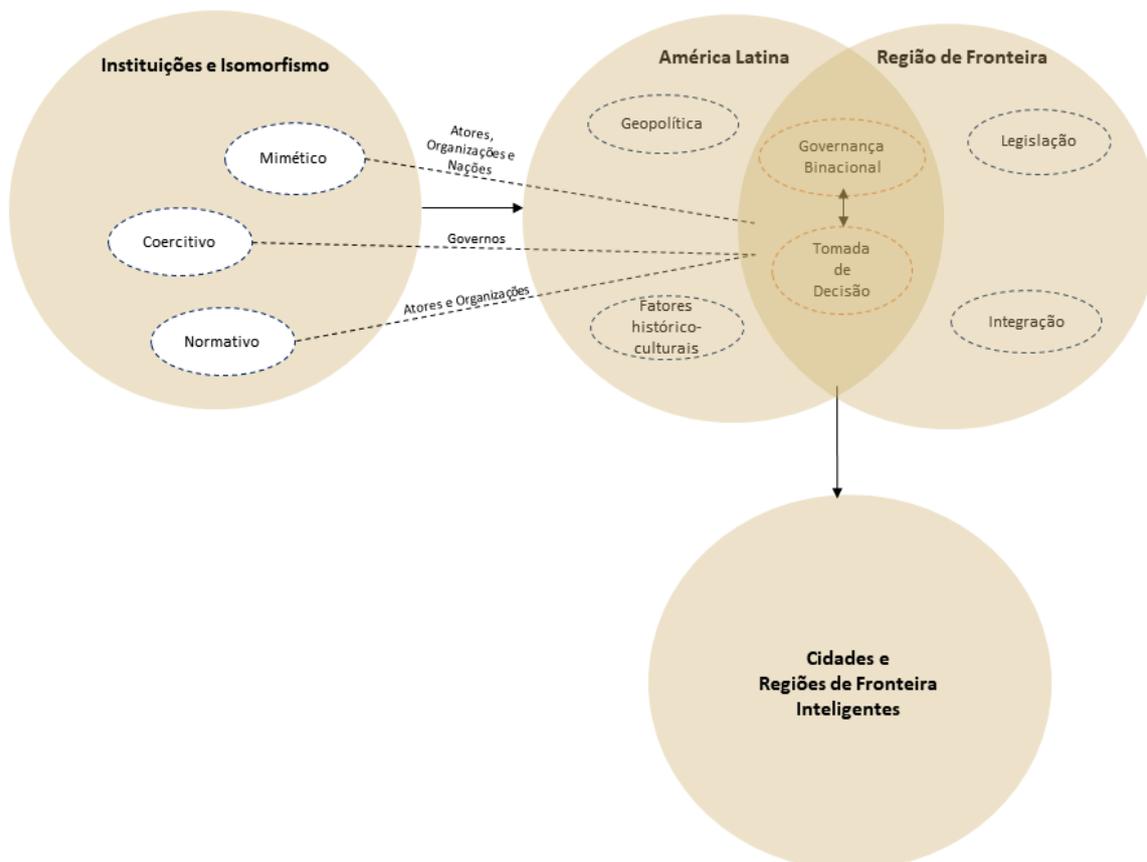
Meyer e Rowan (1977) e DiMaggio e Powell (1983) colocam que é natural que se presuma a organização da administração de um país emergente sem que se tenha informações sobre ele pois os países subdesenvolvidos tendem a ser mais isomórficos em questões como as de reformas administrativas e modelos econômicos do que os desenvolvidos. Peci (2006) acrescenta que neste caso, os autores não consideram as diversas questões culturais e os esforços empregados na aplicação de reformas administrativas que fazem com que cada organização e país passe pelo processo de um jeito diferente e, conseqüentemente, obtenha uma reforma administrativa diferente.

As instituições ainda influenciam as ações da governança pois geram as circunstâncias necessárias para o progresso da identidade e capacidade dos atores (MARCH; OLSEN, 1996). Para Carvalho, Vieira e Goulart (2005) o real contexto institucional não é derivado nem da atuação ou inércia da sociedade e nem de uma homogeneidade total das organizações porque, a conjuntura ambiental e os esforços para as organizações adaptarem-se são intermediados pelo ponto de vista das organizações e de seus colaboradores. Deste modo, os autores propõem a existência do que chamam de esquemas interpretativos que abrem precedentes para a interpretação da existência de diferentes níveis de adequação institucional (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005). Para graus maiores ou menores de adequação institucional das organizações.

2.6 DESENHO TEÓRICO

Ao relacionar a lente da Teoria Institucional empregada neste estudo aos demais elementos teóricos e suas interfaces distintas propõe-se um desenho que demonstra as interações que ocorrem entre tais elementos (Figura 3).

Figura 3- Desenho teórico



Fonte: elaborado pela autora (2021).

Com base na figura e apreciando os elementos estudados na pesquisa (regiões de fronteira inteligentes e governança binacional), estabelece-se que as instituições experimentam diferentes pressões isomórficas quais sejam miméticas, coercitivas ou normativas através da atuação de diferentes atores: governos, atores internos e externos, diferentes organizações, nações e entre outros. De diferentes formas, esses atores e instituições podem influenciar desde a construção de uma governança binacional até a forma como a tomada de decisões irá acontecer. Entende-se que existam diferentes relações entre as instituições e que estas possam exercer diferentes pressões isomórficas tanto

na América Latina enquanto continente como quanto nas regiões de fronteira latino-americanas e, deste modo, desenhar os elementos que as cidades e regiões de fronteira inteligentes latino-americanas terão.

A partir de fenômenos e aspectos como a colonialidade, fatores histórico-culturais, geopolítica e entre outros, a América Latina vivencia questões que impactam sensivelmente a superestrutura de seus países. As dimensões políticas que advém de tais fatores também afetam as instituições e as dinâmicas da região de fronteira. E com base em todo o cenário, as regiões de fronteira latino-americanas têm o desafio de praticar a integração como forma de gerar desenvolvimento conjunto para os países; mais especificamente para os cidadãos fronteiriços que são os grandes impactados por todo o contexto político e cultural da fronteira e que muitas vezes é desconhecido dos governos nacionais. Propõe-se que é a partir de uma governança binacional que a integração almejada pode acontecer e que a construção de cidades e regiões de fronteira inteligentes serão o produto da interação das diversas instituições existentes a partir da atuação das governanças binacionais.

A seguir, passe-se ao capítulo do Método de Pesquisa.

3 MÉTODO DE PESQUISA

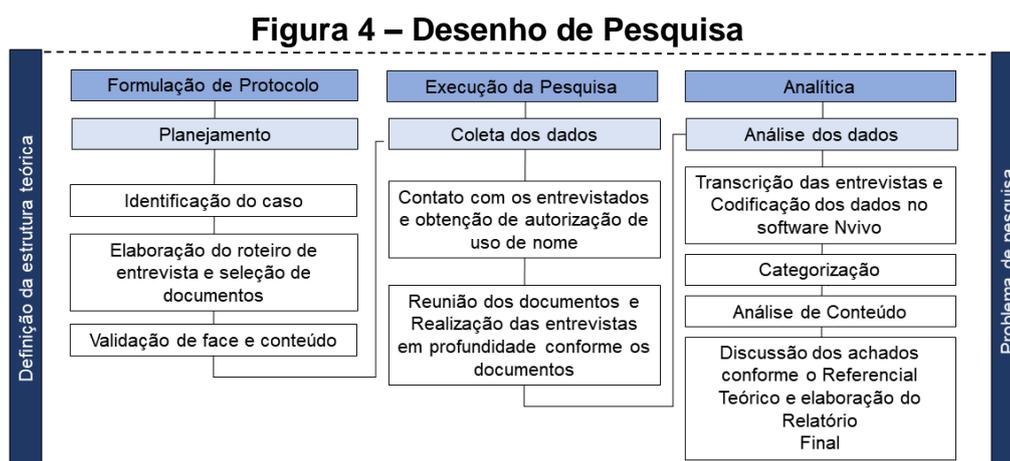
Nesta sessão são mostrados os procedimentos metodológicos empregados em cada uma das etapas da pesquisa.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Objetivando compreender como funciona uma governança binacional em uma região de fronteira que busca se tornar inteligente, essa pesquisa adotou caráter qualitativo e exploratório. Este estudo foi desenvolvido por meio de um estudo de caso único devido à possibilidade de analisar aspectos culturais, acontecimentos históricos, posicionamentos, discursos, e entre outras características e fatores (DENZIN; LINCOLN, 2018; IKEDA, 2009) de uma região de fronteira. Logo, considerou-se que a adoção de uma abordagem qualitativa fornecia as ferramentas adequadas para que se pudesse entender como e porque certos fenômenos acontecem. Foi importante poder entender os momentos vivenciados e as problemáticas envolvidas na formação e funcionamento da governança binacional estudada para que se pudesse entender que critérios estiveram envolvidos nesse processo. Desta forma os preceitos qualitativos permitiram que se olhasse para a relação causal entre acontecimentos que motivam a criação de uma governança binacional e de uma região de fronteira inteligente.

Com o intuito de responder os objetivos propostos por essa pesquisa, optou-se pela utilização do método de estudo de caso único (YIN, 2014). A escolha se deu pois o estudo de caso é considerado um importante gênero de pesquisa no campo das ciências sociais (CASSELL, C.; CUNLIFFE; GRANDY, 2018). O contexto do caso, uma governança binacional, que será abordado de forma mais detalha no próximo tópico é aspecto chave para ser considerado como caso único. Outro fator que fez com que o método estudo de caso único fosse considerado adequado à pesquisa é o de que o emprego de estudos de caso contribui com a exploração de temas relativos à cultura, poder, valores e aspectos locais (FREDERICK, 2018) e que estão relacionados a uma governança. Para entender a atuação dessa governança, se fez necessário

estudar o contexto regional, entender quais atores estiveram e ainda estão envolvidos na governança, quais iniciativas de CI e de região são desenvolvidas e entre outros aspectos. Desta forma, foi possível olhar com mais profundidade para o caso. A seguir, na Figura 4 apresenta-se as fases da pesquisa com os procedimentos de coleta e análise de dados e demonstrando as relações entre os diferentes procedimentos e técnicas empregados.



Fonte: Elaborado pela autora (2021)

A pesquisa foi dividida em três fases, a primeira foi realizada para que se pudesse entender, planejar e validar questões pertinentes à pesquisa; a segunda, foi a de execução da coleta de dados propriamente dita e, a terceira, de cunho analítico, foi onde fez-se a análise dos dados coletados conforme o referencial teórico com a posterior redação dos achados da pesquisa. A seguir, apresentam-se os casos das iniciativas de CI selecionadas para a realização deste estudo.

3.2 SELEÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO CASO

O caso estudado foi o de uma governança binacional de uma região de fronteira localizada entre o Brasil e a Argentina e que tem iniciativas de CI. Essa região busca se tornar uma região de fronteira inteligente. A escolha pelo caso deu-se porque a região é uma fronteira seca, característica que potencializa a implementação de ações de integração, que já vem trabalhando em prol do desenvolvimento do território. Essa região tem a particularidade de que no lado brasileiro cidades de dois estados fazem divisa com as cidades do outro país o que pode trazer implicações únicas para as dinâmicas da região.

Ambos os países que fazem fronteira no caso estudado vêm desenvolvendo iniciativas de CI. O Brasil já apresenta até mesmo certo destaque na adoção de iniciativas de CI (EDEN STRATEGY INSTITUTE, 2019) e a Argentina também realiza esforços neste sentido (THE SMART CITY JOURNAL, 2021). Os dois países são signatários do Tratado de Asunción e do MERCOSUL, instituição que entre outras questões objetiva fomentar ações de desenvolvimento e cooperação entre os países signatários (MERCOSUL, 2020). Brasil e Argentina também contam com equipes locais de pesquisadores do projeto CAP4CITY ERASMUS+, o qual visa fortalecer capacidades de cidades inteligentes e sustentáveis e tem equipes em quatro países da América Latina, além de quatro equipes na Europa (CAP4CITY, 2019).

Além de todos esses atributos apresentados pelo caso escolhido já listados, estipulou-se com base na literatura que para a seleção do caso, este deveria satisfazer dois ou mais dos seguintes critérios:

- a) Ter alinhamento com o conceito de cidade ou região inteligente, mais especificamente, ter iniciativas de CI que contribuam para uma ou mais dimensões de CI ou para um dos objetivos de CI;
- b) Contar com a participação do governo municipal;
- c) Estar em funcionamento durante o transcorrer da pesquisa.

A partir dos critérios elencados, e procurando contemplar diferentes dimensões de CI, foi selecionado o caso do projeto LA FRONTERA (LF) que se trata de uma Governança Binacional instituída no ano de 2019. O LF funciona através da atuação de atores dos setores público e privado de três cidades da Província de Misiones (MS) na Argentina e nove cidades brasileiras sendo uma localizada no estado de Santa Catarina (SC) e oito cidades localizadas no estado do Paraná (PR). A governança busca operacionalizar a integração e desenvolvimento da região através de ações voltadas para as áreas de economia, migração, educação, inovação e turismo. Com a escolha desse caso, as dimensões de CI quais sejam governança, economia e viver inteligente são contempladas. Cabe salientar que o LF autorizou o uso de imagem e nome (conforme o Apêndice A).

A seguir, apresentam-se as técnicas de coleta e de análise de dados

3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Para atender a cada um dos objetivos propostos pela pesquisa e orientar a coleta e a análise de dados, listou-se, a partir de cada objetivo específico, as estratégias de atendimento empregadas, conforme o Quadro 7, que segue.

Quadro 7- Alcance dos objetivos da pesquisa

Objetivo específico	Como foi atendido
Identificar iniciativas de CI e RFI no território	A partir da transcrição das entrevistas, e, análise dos documentos selecionados, relacionando sistematicamente as falas das entrevistas com os documentos; os classificando em itens e fazendo a associação dos achados com a fundamentação teórica relacionada às cidades inteligentes
Compreender a motivação da escolha por se tornar uma região de fronteira inteligente	Identificando eventos ocorridos no território e os atores/decisores que fizeram e ou fazem parte direta ou indiretamente da Governança Binacional; Realizando entrevistas com os atores identificados; selecionando e analisando documentos pertinentes às iniciativas de CI e composição da Governança Binacional
Conhecer barreiras e direcionadores da criação de uma governança binacional	Após a transcrição das entrevistas, e, relacionando sistematicamente as falas das entrevistas com a análise dos documentos; as classificando sistematicamente e discriminando pontos convergência e divergência a partir da fundamentação teórica

Fonte: elaborado pela autora (2021).

A unidade de análise do caso estudado foi a atuação da governança binacional. O caso estudado foi analisado a partir de um corte transversal (RICHARDSON, 2012), onde os dados foram coletados de forma a contemplar o recorte temporal da ocasião do processo de formação da governança binacional assim como a atuação da governança. A fim de realizar triangulação de dados (GIBBS, 2009), foram coletados dados primários e secundários. As técnicas de coleta de dados empregadas na pesquisa foram entrevistas narrativas (em profundidade) e análise de documentos.

Os dados da pesquisa foram coletados no mesmo período, compreendido entre Agosto e Dezembro de 2020. A adoção da entrevista como técnica de coleta de dados se deveu ao fato de que, por meio dela, se pode investigar questões como experiências e atitudes que fazem parte da subjetividade dos indivíduos entrevistados e é possível ter acesso a dados de processos e eventos passados, quando se fala com pessoas que participaram dos mesmos (PERÄKYLÄ; RUUSUVUORI, 2018). Deste modo, foi necessário ouvir os atores da governança binacional sobre as motivações da criação, estrutura, funcionamento, barreiras e entre outros aspectos.

De igual maneira, a análise documental foi escolhida pois permite que se analisem processos e acontecimentos no período em que acontecem e após seu transcurso. Além de auxiliar na seleção dos atores a serem entrevistados, a análise documental permitiu que se fizesse um comparativo entre o que foi registrado pelos documentos e, as falas coletadas por meio da realização das entrevistas. Os documentos foram selecionados conforme o problema e os objetivos da pesquisa, para que fosse possível recolher as informações necessárias. O Quadro 8 mostra a relação de todos os documentos analisados por essa pesquisa conforme data e motivação para a análise.

Quadro 8- Documentos analisados

Documento	Nº de Pág.	Motivação	Órgão Expedidor	Período
1	4	Registro fotográfico e jornalístico de missões técnicas realizadas à países europeus por atores do atual La Frontera	ASCOAGRIN	Outubro de 2014
2	10	Descrição de elementos do Programa Líder SEBRAE	SEBRAE	Maio de 2019
3	29	Registro do status das atividades e projetos do Fronteiras Cooperativas	SEBRAE	Agosto de 2019
4	56	Caracterização da região, elementos do Programa Líder, Inventários Turísticos, histórico de iniciativas e atores	SEBRAE; La Frontera	Novembro de 2019
5	1	Apresenta a Governança Binacional ao governo de Santa Catarina e declara apoio ao pedido de privatização da aduana de cargas da região	La Frontera	Março de 2020
6	24	Documento que registra motivações, objetivos e estratégicos e metas	SEBRAE	Maio de 2020
7	5	Prorroga emergência Epidemiológica e Sanitária Provincial devido à Pandemia de COVID-19 e fechamento da fronteira	Governador da Província de Misiones - Argentina	Setembro de 2020
8	11	Documento elaborado pela Governança Binacional com disposições sanitárias	La Frontera; ACESAS; ASCOAGRIN; SEBRAE; CIF;	Setembro de 2020

	Pandemia em Cidades de Fronteira e Cidades Gêmeas		para sensibilizar a população e solicitar a abertura da fronteira	Dionísio Cerqueira-SC; Bom Jesus do Sul-PR; Bernardo de Irigoyen-MS; Santo Antônio do Sudoeste-PR; San Antonio-MS	
--	---	--	---	---	--

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Ao todo foram analisados oito documentos relacionados ao LF. Os documentos analisados foram publicações de relatórios do Projeto LF e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), sites oficiais, documentos oficiais do projeto e dos municípios e publicações eletrônicas de jornais locais. Ao longo do texto os documentos serão identificados de D1 a D8 conforme a identificado no Quadro 8. Após a realização de determinadas entrevistas, alguns dos entrevistados também repassaram ou indicaram documentos que acabaram compondo os dados da pesquisa.

As entrevistas foram conduzidas com os atores que direta ou indiretamente formam parte da governança binacional do LF e do planejamento e implementação das iniciativas de CI e de RFI do caso estudado uma vez que, como já mencionado o estudo propõe uma análise transversal. Inicialmente, pretendia-se coletar os dados de forma presencial pois o contato próximo com os atores entrevistados poderia oferecer um melhor entendimento do fenômeno e, a possibilidade de uma interação mais estreita (RICHARDSON, 2012). Porém, em virtude do atual cenário mundial, a coleta de dados foi feita conforme as orientações da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e considerando as diretrizes e posicionamentos do Brasil e da Argentina a respeito da pandemia de Covid-19. Na ocasião da finalização da pesquisa, o acesso à fronteira entre os países, que foi fechada em março de 2020 ainda permanecia indisponível. Por este motivo, as entrevistas foram realizadas e gravadas por meio de videoconferências utilizando o software Zoom. Para a formalização do aceite em participar da pesquisa e conceder a entrevista, foi elaborado e encaminhado aos entrevistados, um Termo de Consentimento Livre Esclarecido (Apêndice B) que foi assinado e reencaminhado para a pesquisadora de forma virtual.

A realização das entrevistas iniciou-se no mês de agosto de 2020 com entrevista preliminar com a pessoa que atualmente responde pela presidência da governança binacional. Hoje em dia o LF conta com 34 membros entre brasileiros e argentinos. Nessa pesquisa, foram realizadas 23 entrevistas com os atores da governança do LF sendo 5 no idioma espanhol e 18 no idioma português. Cabe ressaltar que os cinco entrevistados argentinos totalizam todos os atores argentinos atuantes na governança no momento da coleta de dados. Foram entrevistados todos os atores que coordenam os eixos temáticos do LF (7) e outros 16 membros da governança que desempenham diferentes papéis. A seleção dos atores entrevistados se deu à partir da análise de documentos do LF e por bola de neve (PATTON, 1990) conforme as indicações dos entrevistados. A finalização das entrevistas ocorreu conforme a saturação (SAUNDERS; TOWNSEND, 2018) onde as informações coletadas por meio dos documentos e das falas dos entrevistados começaram a se mostrar redundantes. A saturação foi observada a partir da 20ª entrevista. A seguir, apresenta-se quadro com perfil dos entrevistados quanto à nacionalidade, residência, atuação, atuação na governança binacional e ao tempo de entrevista (Quadro 9).

Quadro 9 - Relação dos entrevistados

Entrevistado (a)	Nacionalidade	Cidade de Residência	Setor de atuação profissional	Atuação no La Frontera	Tempo de entrevista
1	Brasileira	Dionísio Cerqueira-SC	Privado	Presidente	40 min
2	Argentina	Bernardo de Irigoyen-MS	Privado	Vice-presidente	1h43min
3	Brasileira	Barracão-PR	Público	Eixo Cultura e Integração	52 min
4	Brasileira	Sto. Antônio do Sudoeste-PR	Público	Coord. do Eixo Economia	59 min
5	Brasileira	Dionísio Cerqueira-SC	Privado	Vice Coord. do Eixo Economia	1h4min
6	Brasileira	Capanema-PR	Público	Coord. do Eixo Educação	1h15min
7	Argentina	Bernardo de Irigoyen-MS	Público	Vice Coord. do Eixo Educação	1h46min
8	Argentina	San António-MS	Público	Vice Coord. do Eixo Cult. e Integração	50 min
9	Brasileira	Capanema-PR	Público	Eixo Economia	1h21min
10	Brasileira	Pato Branco-PR	Privado	Programa Líder SEBRAE	1h29min
11	Brasileira	Barracão-PR	Privado	Eixo Educação	1h25min
12	Brasileira	Dionísio Cerqueira-SC	Público	Eixo Economia	1h2min

13	Brasileira	Sto. Antônio do Sudoeste-PR	Público	Eixo Educação	1h20min
14	Argentina	San António - MS	Público	Eixo Economia e Aduanas	1h17min
15	Brasileira	Sto. Antônio do Sudoeste-PR	Privado	Eixo Educação	1h30min
16	Brasileira	Sto. Antônio do Sudoeste-PR	Público	Eixo Cultura e Integração	1h5min
17	Argentina	Possadas -MS	Privado	Eixo Educação	2h11min
18	Brasileira	Sto. Antônio do Sudoeste-PR	Privado	Eixo Economia	1h10min
19	Brasileira	Realeza-PR	Privado	Eixo Educação	1h14min
20	Brasileira	Bom Jesus do Sul-PR	Público	Eixo Cultura e Integração	1h4min
21	Brasileira	Dionísio Cerqueira-SC	Privado	Eixo Educação	1h55min
22	Brasileira	Barracão-PR	Privado	Eixo Economia	53 min
23	Brasileira	Barracão-PR	Privado	Eixo Economia	1h3min
Total	Argentinos 5 Brasileiros 18	SC 4 PR 14 MS 5	Setor público 11 Setor privado 12	Cargos da Governança 7 Eixos 16	29h13 min

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

A fim de preservar o anonimato, ao longo do texto, os entrevistados foram nomeados de E1 a E23, conforme número de identificação do quadro 8. O tempo das entrevistas totalizou 29 horas e 13 minutos e o tempo médio das entrevistas foi de 1 hora e 27 minutos. As entrevistas foram realizadas na forma de entrevistas narrativas pois tipo de entrevista proporciona que o entrevistado fale em profundidade de um fato ou processo que vivenciou contando uma história (FLICK, 2008). Esse é um tipo de entrevista em profundidade onde as perguntas são menos estruturadas e que inicia com uma pergunta gerativa de narrativa (FLICK, 2008). No caso deste estudo, a pergunta gerativa foi: Você pode me contar o que lembra da criação do La Frontera?. Durante a realização das entrevistas, algumas perguntas de resgate (FLICK, 2008) foram realizadas a fim de que os entrevistados pudessem satisfazer todos os elementos elencados pela investigação. O roteiro de pesquisa foi desenvolvido com base nas orientações de Richardson (2012), objetivos da pesquisa e, à partir da fundamentação teórica. Esperava-se que os entrevistados satisfizessem as seguintes indagações (Quadro 10).

Quadro 10 - Roteiro de perguntas de resgate

Tema da pergunta	Elemento constitutivo	Principais Referências
Motivação, como e porque foi tomada a decisão de implementar a	Fato gerador Motivação	PIERRE, 2011; RUHLANDT, 2018

Governança Binacional	Possibilidade de Isomorfismo	STOKER, 2019
Existência de outras ações binacionais anteriores à composição da Governança Binacional	Fato gerador Iniciativa de CI	ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018
Descrição das etapas do processo de tomada de decisão da Governança Binacional	Processo de tomada de decisão Governança	GONTIJO; MAIA, 2004 BETHLEM, 1987
Reconhecimento dos atores envolvidos na tomada de decisão e na implementação das iniciativas	Atores Estrutura e Organização Governança	PIERRE, 2011; BETHLEM, 1987 EISENHARDT; ZBARACKI, 1992
Identificação dos cargos dos tomadores de decisão da Governança Binacional	Atores Processo de tomada de decisão Governança	BETHLEM, 1987 EISENHARDT; ZBARACKI, 1992
Ciência da participação da comunidade nas ações	Atores/ Governança Relação com a comunidade	PIERRE, 2011 PETERS, 2013
Participação ou contratação de empresas de TI ou de consultoria para planejamento ou implementação das iniciativas de CI e das ações da Governança Binacional	Possibilidade de Isomorfismo Governança	DIMAGGIO; POWELL, 2005 PIERRE, 2011
Se a Governança buscou financiamento para ações ou para a implementação de iniciativas de CI, e, em caso afirmativo, de onde e como foi esse processo	Processo de tomada de decisão Governança Recursos	EISENHARDT; ZBARACKI, 1992
Se a iniciativa se baseou em outra iniciativa de Governança ou exemplo, e se sim, em qual exemplo e por que	Possibilidade de Isomorfismo Processo de tomada de decisão Governança	DIMAGGIO; POWELL, 2005 CHOO, 2003
Histórico da região e elementos regionais da fronteira	Região de Fronteira Colonialidade	BENEDETTI, 2020; ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018; QUIJANO, 2005

Fonte: elaborado pela autora (2021)

Para realizar a validação de conteúdo, foram feitas consultas com especialistas (membros do projeto CAP4CITY) sobre os temas estudados e foi realizada a adequação conforme as recomendações dos especialistas assim como o protocolo de análise dos documentos que foi igualmente adequado conforme a literatura e orientações dos especialistas para estar aderente à pesquisa. Após a validação das perguntas e documentos, deu-se início à coleta de dados.

A última etapa da fase de coleta de dados foi a organização dos dados, sendo as entrevistas identificadas por meio dos metadados, que incluíam nome, data, nacionalidade, cidade de residência, atuação profissional e função que desempenha no LF conforme o Quadro 9. Os metadados permitiram a gestão

das informações, facilitando a comparação entre os relatos. O software Nvivo12© utilizado nesse estudo permitiu o registro dessas informações e a organização dos dados coletados.

A seguir, são apresentados os procedimentos metodológicos adotados na fase de análise dos dados da pesquisa.

3.4 PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DE DADOS

Em seguida da execução das entrevistas, foi feita a transcrição das entrevistas e a tradução das entrevistas dos atores argentinos do LF que foram realizadas no idioma espanhol. Após a transcrição, os atores e seus papéis (dos entrevistados) puderam ser relacionados e, se pôde identificar alguns elementos presentes nos documentos analisados que figuraram nas falas dos entrevistados. A relação entre as falas permitiu que se verificassem elementos referentes a fatos históricos, contexto da região, valores, poder, e questões institucionais e entre outros. A fase de transcrição, que foi realizada de forma literal, das entrevistas permitiu que se pudesse realizar uma análise preliminar dos dados conforme propõem Flick, (2008) e Richardson (2012). Em seguida da transcrição, partiu-se para a fase de análise dos dados coletados.

Os dados coletados foram analisados por meio da técnica de Análise do Conteúdo Categorical. A análise do conteúdo foi feita conforme orientações de Bardin (2016), onde, inicialmente as entrevistas foram transcritas para que todos os dados estivessem em modo de texto, após, as falas dos atores entrevistados e os textos dos documentos foram associadas à significados, ou seja; codificados de uma forma sistemática. A autora recomenda que primeiramente realize-se uma análise prévia dos dados, após, um exame e tratamento do dados, tratamento dos resultados, inferência e interpretação. As entrevistas e documentos foram codificados com a utilização do programa Nvivo12© versão pra Windows. A partir da literatura e com base em códigos que apareceram posteriormente foram delimitadas cinco categorias conforme o Quadro 11.

Quadro 11- Categorias e Subcategorias *a priori* e *a posteriori*

Categoria	Subcategorias	Referência
Iniciativas de CI	- Ações de CI pré-existentes - Ações de CI do La Frontera	CARAGLIU; DEL BO; NIJKAMP, 2011; GIFFINGER <i>et al.</i> , 2007; LOMBARDI <i>et</i>

		<i>al.</i> , 2012
Contexto Regional	- Região de fronteira - Integração - Estigma da fronteira	CAMPOS, 2017; RASCOVAN, 2020 BENEDETTI, 2020; FREITAG, 2007 MORAES, 2019
Governança	- Motivação e Fato Gerador - Ações - Estrutura, Gestão e Organização - Tomada de decisão - Capital Social - Relação com a comunidade - Resultados	BUTA; TEIXEIRA, 2020 PIERRE, 2011 RUHLANDT, 2018 ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018 STOKER, 2019
Ambiente político e institucional	- Atores do setor público - Atores do setor privado - Diferenças entre BR e ARG - Isomorfismo mimético - Isomorfismo normativo	MEYER; ROWAN, 1977 DIMAGGIO; POWELL, 2005 BEUREN; GUBIANI; SOARES, 2013 ODDONE, 2020
Barreiras	- Legislação e Burocracia - Localização geográfica - Recursos - Desistência de atores	PYSZCZEK, 2020; FERRERO, 2018 RASCOVAN, 2020 MARTÍNEZ, 2020
Situação de Pandemia	- Reflexos positivos - Dificuldades	PÊGO <i>et al.</i> , 2020 HAN, 2020 CEPAL, 2020

Fonte: Elaborado com base na literatura (2021)

Ao longo da análise sistemática dos dados, da redação de memos e da leitura e releitura, houve a identificação de uma categoria e de subcategorias a *posteriori* (BARDIN, 2016). No quadro 11, as categorias a *priori* estão assinaladas em negrito para que possam ser diferenciadas das categorias e subcategorias a *posteriori*.

A seguir, passa-se às análises e discussão dos resultados da pesquisa.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os achados referentes aos dados coletados por meio das entrevistas e documentos, já codificados e relacionados com a fundamentação teórica foram organizados em oito tópicos. Desta maneira, foi possível conhecer a realidade regional e associar elementos da teoria com a atuação da governança bem como os resultados no desenvolvimento do território a fim de construir uma região de fronteira inteligente. Ao longo das próximas páginas serão abordados o histórico da região, suas particularidades, o ambiente político e institucional, a estrutura e funcionamento da governança, suas ações, barreiras enfrentadas, direcionadores e reflexos da pandemia de Covid-19. Após a apresentação e discussão dos conceitos e resultados, apresentam-se as considerações finais deste estudo juntamente com as limitações da pesquisa e considerações para pesquisas futuras.

4.1 O CASO: HISTÓRIA E CONTEXTO REGIONAL DA FRONTEIRA

O La Frontera (LF), caso investigado por essa pesquisa, é uma governança binacional que parte de uma iniciativa de integração e desenvolvimento de uma região de fronteira inteligente localizada em uma fronteira entre Brasil e Argentina. A Governança Binacional surge com a intenção de possibilitar o alinhamento estratégico entre os setores público e privado e realizar as ações estratégicas necessárias para o desenvolvimento da região o que concorda com o proposto por Palomo-Navarro e Navío-Marco, (2018). O LF se caracteriza como projeto que trabalha com diferentes iniciativas de CI e RFI. Para entender os fatores que motivaram a criação dessa governança, é necessário entender antes o contexto regional do LF. O Quadro 12 apresenta as evidências para a categoria **Contexto Regional**, acompanhada da quantidade de evidências e dos entrevistados que as mencionaram.

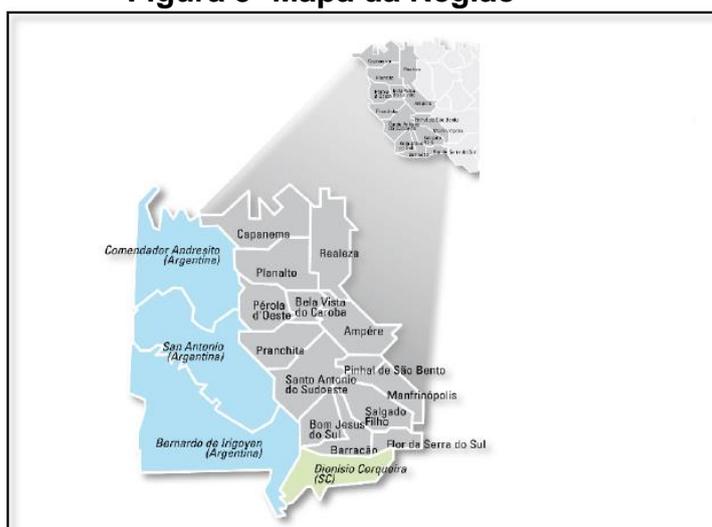
Quadro 12- Categoria Contexto Regional

Categoria e número de evidências	Evidências (número de evidências, subcategoria, entrevistados e número de citações)
Contexto Regional (449)	Integração (52) E1 (1), E2 (1), E3 (4), E4 (4), E5 (1), E7 (5), E8 (2), E14 (1), E16 (2), E17 (1), E18 (4), E20 (4), E21 (1), E23 (2), D2 (1), D4 (8), D6 (5), D8 (5)
	Região de Fronteira (260) E1 (6), E2 (4), E3 (12), E4 (8), E5 (6), E6 (3), E7 (6), E8 (7), E9 (10), E11 (10), E12 (10), E13(5), E14 (10), E15 (3), E16 (13), E17 (11), E18 (15), E19 (7), E20 (11), E21 (5), E22 (6), E23 (18), D2 (2), D4 (46), D6 (6), D7 (12), D8 (8)
	Estigma de Fronteira (26) E1 (3), E2 (1), E4 (1), E9 (3), E12 (4), E13 (1), E16 (3), E21 (6), E23 (4)

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

No Brasil, a região de atuação do LF compreende cidades de dois estados, Santa Catarina e Paraná e, na Argentina, cidades da província de Misiones. A região tem dezoito municípios destes, quatorze do Paraná, sendo eles: Ampére, Barracão, Bela Vista da Caróba, Bom Jesus do Sul, Capanema, Flor da Serra do Sul, Manfrinópolis, Pérola d'Oeste, Pinhal de São Bento, Planalto, Pranchita, Realeza, Salgado Filho e Santo Antônio do Sudoeste. O único município catarinense é Dionísio Cerqueira. Do lado argentino são três municípios: Bernardo de Irigoyen, Comandante Andresito e San António (D7), conforme o mapa da Figura 5 que segue.

Figura 5- Mapa da Região



Fonte: dados da pesquisa (2021)

De acordo com o mapa extraído do D7, a partir de um recorte de parte do mapa do estado do Paraná, em azul, se pode ver os municípios argentinos, em cinza os municípios paranaenses e em verde o município catarinense. Entre

cidadãos brasileiros e argentinos a região possui aproximadamente 192.748 habitantes (D3). Embora o LF almeje que todos os dezoito municípios da região façam parte da governança, atualmente, os municípios partícipes são doze: Bernardo de Irigoyen-MS, Comandante Andresito-MS, San António-MS, Dionísio Cerqueira-SC, Barracão-PR, Bom Jesus do Sul-PR, Santo Antônio do Sudoeste-PR, Pranchita-PR, Pérola d'Oeste-PR, Planalto-PR, Realeza-PR e Capanema-PR.

A região é composta por cidades fronteiriças, de faixa de fronteira e por algumas cidades conurbadas e cidades gêmeas (BENEDETTI, 2014). Juntamente a outros fatores, essas diferenças geográficas influem no nível de participação na governança pois as cidades gêmeas, por exemplo são as que atualmente realizam mais ações de integração. As cidades de Dionísio Cerqueira-SC, Barracão-PR e Bernardo de Irigoyen-MS apresentam uma destacada intensidade de relações sociais, políticas e econômicas. Num espaço urbano de aproximadamente 1.561 km² (D3), estas três cidades que podem ser chamadas de trigêmeas são divididas por ruas (limites internacionais, estaduais e municipais) e formam uma conturbação de fronteira seca (BENEDETTI, 2014). Cabe salientar que mesmo a cidade de Bom Jesus do Sul-PR, se situando a 9 km da fronteira com a Argentina, vincula-se diretamente às cidades trigêmeas devido à proximidade territorial direta com Barracão-PR. E essas características geográfica marcam toda uma dinâmica regional. De forma cotidiana o intercâmbio entre os indivíduos dos dois lados da fronteira acaba acontecendo.

Entre os doze municípios que compõem o LF, alguns são mais atuantes nas ações da governança do que outros, é o caso das cidades argentinas de Bernardo de Irigoyen e San António e das brasileiras Dionísio Cerqueira, Barracão, Bom Jesus do Sul e Santo Antônio do Sudoeste que como mencionado anteriormente são cidades conurbadas e que também já vinham realizando trabalhos conjuntos de integração que serão abordados detalhadamente na sessão 4.2 Fato Gerador e Motivação. Se todos os municípios da região participarem ativamente das ações do LF estes podem ser contemplados com iniciativas de CI e RFI apresentando um maior desenvolvimento. A partir do mapa da Figura 6 pode-se ter uma visão dos doze municípios do LF em relação às linha divisórias da fronteira Argentina-Brasil.

Figura 6- Mapa dos municípios do La Frontera



Fonte: dados da pesquisa (2021)

Acerca da **história** dessa faixa de fronteira (MACHADO, 2005), inicialmente a região localizada hoje no oeste e sudoeste paranaense e do extremo oeste catarinense tinha outro arranjo. As fronteiras entre os territórios de posse de Portugal e Espanha haviam sido estabelecidas pelo Tratado de Madri (1750) e pelo Tratado de Santo Idelfonso (1777) (MORAES, 2019). Esse último tratado estipulava que a fronteira entre as colônias localizava-se entre os rios Santo Antônio e Peperi-Guaçú (situado nas atuais cidades de Bernardo de Irigoyen-MS e Dionísio Cerqueira-SC), mas, à época não sabia-se ao certo quais eram esses rios (FREITAG, 2007). Esse fato se justifica pois a região que é próxima de Foz do Iguaçu-PR é composta por inúmeros rios e reservas naturais. No período colonial, o empenho por expandir as fronteiras e afirmar o domínio dos territórios configurava uma “ação civilizadora sobre as populações indígenas que historicamente povoavam o território e resistiam à ocupação de suas terras” (FREITAG, p.30, 2007).

A falta de precisão da localização dos rios, aliada à ocorrência de corriqueiras expedições portuguesas, no século XVIII, realizadas a fim de expandir os domínios da coroa até a atual região argentina do Rio da Prata, fizeram com que esse território se tornasse alvo de disputas entre os já independentes Brasil e Argentina (MORAES, 2019). Neste momento, os dois países “estavam em processo de formação territorial, momento no qual a soberania sobre a área em disputa detinha um importante papel para os

interesses econômicos” (MORAES, p.8, 2019). Houveram, portanto, conflitos conhecidos como a Guerra do Paraguai e, a posterior Questão de Palmas, ambas no século XIX. A Questão de Palmas se resumiu à uma disputa do território em âmbito jurídico uma vez que a Argentina reivindicava o território (Misiones) por abranger as missões jesuíticas espanholas no Paraguai e o Brasil o identificava como os Campos de Palmas, área explorada por expedições portuguesas anteriores (MORAES, 2019). O conflito se resolveu em 1895 com um arbítrio internacional (FREITAG, 2007). No início do século XX, advieram outros vários conflitos, grilagem, disputas, banimentos e mortes de indígenas e, o ingresso de uma companhia inglesa chamada *Paraná Plantations* que acabou posteriormente retirando-se da região (FREITAG, 2007).

A atuação de empresas como a *Paraná Plantations* deu-se em decorrência das orientações e incentivos do governo federal da época que revolveu por bem conceder patrimônio fundiário aos ingleses em contrapartida à instalação e promoção de serviços públicos em caráter de concessão, contudo essa iniciativa não perdurou (PAULINO, 2003). Foi só a partir de 1937, com a política territorial de Getúlio Vargas que a região sofreu significativas mudanças (FREITAG, 2007). Após esse período, o exército brasileiro instalou-se na região para ocupar e defender o território, também estimulando expedições de brasileiros, principalmente gaúchos, para “colonizar” a região que era habitada por povos indígenas, paraguaios e argentinos (E13; FREITAG, 2007). A questão da colonialidade permaneceu mesmo após os processos de independência dos países a partir da orientação do governo federal brasileiro para ocupar a região. Os habitantes da região, em sua maioria povos indígenas, passaram por processo de disputas de terras.

Mesmo que atualmente as ações de integração sejam incentivadas por organizações internacionais como a OEA, no território há relatos da existência de um ambiente de disputa ou pelo menos receio de invasão até mesmo depois da metade do século XX. Conforme os relatos dos entrevistados, um dos municípios mais novos da região, chamado Comandante Andresito, foi criado no ano de 1979, período da ditadura militar argentina, pois na época havia o receio de que governo brasileiro (também constituído por uma ditadura militar), invadisse e se apossasse do território argentino que é de reservas naturais (E2 e E7). Neste momento, as orientações dos países para com as questões

fronteiriças eram mais voltadas a assuntos de defesa do que à questões de integração (CAMPOS, 2017). Todo esse passado marcado por séculos de conflitos entre os colonizadores e posteriormente entre os países pode ainda estar no imaginário e contribuir para uma maior orientação à defesa do território dos países em detrimento da integração entre eles. Ainda nos dias de hoje, ao menos para os Estados, parece haver resquícios das orientações protecionistas de soberania e defesa também no imaginário da população e das instituições locais e, em certo modo, prejudicam a realização de atividades de integração que os próprios cidadãos e instituições almejam. As características protecionistas da Argentina e expansionistas do Brasil (PORCARO, 2020) são relatadas principalmente pelos atores argentinos da Governança que falam em como o Brasil ainda impõe algumas questões à Argentina. O Brasil é um país mais rico e mais influente na comunidade internacional do que a Argentina o que também pode levar a que os atores decisores argentinos apresentem certo receio de que o Brasil domine alguns aspectos e tenham resistência a ações de integração o que concorda com GONZÁLEZ (2020).

Como visto, a partir da literatura, as dinâmicas das regiões de fronteira são peculiares e as cidades fronteiriças compartilham elementos **imateriais** como saberes, cultura, idiomas (SANDES, 2020). Os cidadãos dessa região falam o português e o espanhol e o dialeto derivado da mistura dos idiomas batizado *portunhol* (E2, E7, E12). Exemplos dessas peculiares dinâmicas familiares e culturais da região podem ser observadas nos seguintes trechos: “Nós temos uma identidade comum aqui, né? As vivências, o portunhol, não tem como te dizer assim que é diferente. Para nós, é com tanta naturalidade” (E12). “A fronteira está integrada como as fronteiras em si e nossas localidades, desde o início, desde muitos anos atrás, tanto é que tem avós, tios, irmãos. A relação familiar está interligada há muitos anos como relação, assim, de fronteira” (E7).

Dessas relações surge um intercâmbio espontâneo entre os indivíduos e mesmo que não haja iniciativas formais de integração entre os governos argentino e brasileiro, a própria dinâmica da região, de mobilidade, proximidade e familiaridade (BENEDETTI, 2011) acaba suscitando a integração. Os entrelaçamentos culturais derivados da integração entre os cidadãos dos dois países produzem uma dinâmica única em cada região (BENEDETTI, 2014) mas que influenciará outras esferas como as relações sociais, econômicas e

institucionais. A Figura 7 mostra o marco divisório que delimita o ponto de encontro entre Brasil e Argentina e entre Santa Catarina, Paraná e Misiones, que ocorre em avenida que corta as cidades de Dionísio Cerqueira-SC, Barração-PR e Bernardo de Irigoyen-MS.

Figura 7- Marco divisório



Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Outros elementos compartilhados na fronteira são os elementos **materiais** (ALBUQUERQUE, 2020). Sobre elementos materiais, como exemplo têm-se a malha viária, alguns comércios e serviços realizados a partir de transações comerciais nas moedas dos dois países (o Real brasileiro e o Peso argentino), habitações onde brasileiros vivem na Argentina e vice-versa e, entre outros (E12, E16, E18, E20, E23). A infraestrutura de um lado do país pode suprir as carências do outro lado da fronteira e pensar o desenvolvimento dos dois lados da fronteira de forma conjunta e estratégica, pensando essas peculiaridades é uma das interessantes oportunidades da criação de uma RFI.

Em se tratando de economia, do período colonial até a Segunda Guerra Mundial, a economia da região baseava-se em mineração, extração de madeira, criação de gado e na atuação de ervateiras. Porém, esses *commodities* eram transportados até grandes centros como São Paulo e vendidos principalmente para países europeus (FREITAG, 2007). A expansão ervateira da região, por exemplo durou somente até a Primeira Guerra Mundial, entrando em declínio justamente pela dependência dos outros países (FREITAG, 2007). Atualmente, a região tem uma industrialização relativamente baixa. Assim como em algumas

outras regiões de fronteira, o comércio é atividade mais importante (CORRALES, 2020). Pode se dizer que as principais atividades econômicas da região são a agricultura familiar com produção de erva mate, leite, grãos e tabaco, e a economia de bens e serviços com forte presença de micro e pequenas empresas - MPE's (D2). A partir do contexto da economia da região, o poder aquisitivo da população é baixo e os níveis salariais (remuneração) praticados pelas MPE's não são muito elevados (D7).

Êxodo rural, dificuldade de retenção de habitantes jovens, a geografia do município, o tamanho das cidades, a baixa arrecadação e a localização geográfica são percebidos como questões que prejudicam o desenvolvimento da região. O estigma de ilegalidade das fronteiras (MARTÍNEZ, 2020) também é presente nesta região e incomoda os entrevistados. Conforme os entrevistados 4, 7, 16, 23 atualmente existem muitos *Piques* que são as passagens ilegais (via terrestre) entre os dois países. Por esses locais são transportadas pessoas, mercadorias e outros bens ilegais que são os elementos também elencados pelos estudos de Benedetti (2011). Nessa região, se pode perceber intensa integração e classifica-se essa região com base em Machado (2005) como uma região com fronteiras vivas pois ela tem altos fluxos de trocas mas, ainda está em busca de um grande nível de institucionalização e ainda sofre com questões de ilegalidade e informalidade com contrabando e descaminho.

Assim como outras regiões de fronteira, esta região é considerada como abandonada por políticas públicas e estigmatizada pelas questões de contrabando e crimes. Conforme o Entrevistado 9: "E nós aqui na fronteira, nós ficamos esquecidos dos demais municípios. Por ser pequeno, por ranço político das oligarquias locais, da disputa do nós contra eles e sempre fazer o mesmo do mesmo, né?". As relações institucionais figuram aqui como um dos elementos sensíveis para o desenvolvimento regional e o tamanho das cidades junto a questão geográfica por estar localizada longe de grandes centros também são percebidos. Esses elementos também vão influenciar na agenda de desenvolvimento, nas ações da governança binacional e nas iniciativas de CI e de RFI. As atividades de integração na forma de políticas públicas (RASCOVAN, 2020; ODDONE, 2020), começaram a acontecer de maneira mais intensa a partir do ano de 2009 (E3, E19), esse é um dos elementos que será explorado na próxima sessão.

4.2 FATO GERADOR E MOTIVAÇÃO

A fim de compreender o fato gerador da escolha por tornar-se uma região de fronteira inteligente, buscou-se entender o porquê dos atores da região decidiram por implementar uma governança de forma binacional. O quadro 13 mostra a relação entre os trechos citados para motivar a criação do LF e o Fato Gerador.

Quadro 13 - Subcategoria Fato Gerador e Motivação/Categoria Governança

Categoria e número de evidências	Evidências (número de evidências, subcategoria, entrevistados e número de citações)
Governança (1.473)	(259) Motivação e Fato Gerador E1 (18), E2 (8), E3 (6), E4 (6), E5 (9), E6 (9), E7 (8), E8 (10), E9 (14), E10 (16), E11 (16), E12 (16), E13 (9), E14 (3), E15 (12), E16 (13), E17 (12), E18 (8), E19 (13), E20 (11), E21 (15), E22 (18), E23 (9), D1 (1), D3 (9), D4 (23), D5 (2), D6 (15), D8 (3)

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Conforme os relatos dos entrevistados e os documentos analisados, os primeiros esforços para a integração binacional e desenvolvimento regional se deram através da execução de Fóruns Locais de Desenvolvimento e com trabalhos e projetos realizados em parceria com o SEBRAE, agência brasileira de desenvolvimento econômico (D3). O SEBRAE passa a atuar na região através de um contato inicial e desde então vem estando sempre presente nas ações da região. Na década de 1990, um dos prefeitos de um dos municípios criou a primeira incubadora empresarial da região (E23). Na mesma época, os atores locais fizeram contato com uma *trainee* do SEBRAE (que está na gestão regional do SEBRAE Paraná), esta passou a acompanhar atividades voltadas para ao empreendedorismo e desenvolvimento regional (E23 e E10). Apesar de que, quando as ações de integração e desenvolvimento da região iniciaram, o SEBRAE não tivesse escritórios na região (E10) foi feita uma parceria entre o SEBRAE, prefeituras e MPE's e então foram realizadas várias ações e programas ao longo dos anos. Para entender o **Fato Gerador** do LF é preciso que se entenda as iniciativas que o antecederam (D3):

- **EMPREENDEDORISMO E GESTÃO:** iniciativa que iniciou em 1997 e funciona na atualidade realizando atendimento nas cidades de Capanema-PR, Santo Antônio do Sudoeste-PR e Realeza-PR;

- **1º PROGRAMA LÍDER:** primeira edição do Programa Líder SEBRAE na região, ocorrida no período compreendido entre 2008 e 2009 sendo um projeto de formação de líderes que objetivava mobilizar, integrar e capacitar lideranças para elaboração de planos conjuntos de desenvolvimento regional;
- **CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA (CIF):** criado em 2009 e funcionando até os dias de hoje. Surge, entre outros esforços, da 1ª edição do Programa Líder. O Programa consiste em um consórcio criado no ano de 2009 e que atualmente funciona como associação pública, de direito público dos municípios de Barracão-PR, Bom Jesus do Sul-PR, Dionísio Cerqueira-SC e a cidade de Bernardo de Irigoyen-MS da Argentina como parceira informal pois a legislação brasileira não contempla a participação de cidades estrangeiras em consórcios intermunicipais. O CIF foi motivado pela revitalização da região cuja meta principal foi promover o desenvolvimento regional (D3; CIF, 2021);
- **PRÓ FRONTEIRA:** projeto de mobilização desenvolvido de 2010 a 2012 para abertura das aduanas vocacionais entre o Brasil e a Argentina;
- **AMBIENTE DE NEGÓCIOS DO SEBRAE:** projeto cidade empreendedora criado em 2017 (e atual) que ocorre em oito dos quatorze municípios que compõem o território brasileiro (divisão do SEBRAE) – foi implementando a partir de lei geral e com a criação de Salas do Empreendedor (D3);
- **FRONTEIRAS COOPERATIVAS:** projeto de desenvolvimento de ações conjuntas entre Brasil e Argentina que funcionou de 2013 a 2018. Intuíu tornar a região de fronteira uma referência em desenvolvimento, através de ações de cooperação internacional, empreendedorismo, cidadania, integração produtiva e negócios. Focou o desenvolvimento de competências de relacionamento junto a lideranças que atuaram de forma integradas com iniciativas locais a fim de construir estratégias e planejar as cidades integradamente e sinergicamente. Seu objetivo principal era melhorar o ambiente transfronteiriço para as MPE's e o empreendedorismo, visando gerar e aproveitar oportunidades de

cooperação para o desenvolvimento econômico integrado das cidades gêmeas;

- **COMITÊ DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS:** criado em 2017 e ainda em funcionamento, implantando temas que contribuam para a melhoria do ambiente de negócios (compras, crédito, inovação, aduanas vocacionadas e educação) das MPE's;
- **ESCRITÓRIO DE ARTICULAÇÃO DO SEBRAE NA FRONTEIRA:** criado em 2019, um escritório que pretende concretizar a integração da fronteira, através de promoção, mobilização, qualificação, atendimento de lideranças e empresários, com ênfase no estabelecimento de ambiente favorável a atuação das MPE's;
- **PROGRAMA LÍDER FRONTEIRA:** realizado entre os anos de 2018/2019 foi a terceira edição de formação do Programa realizada pelo SEBRAE na região. Teve como objetivo a composição de uma governança para articular as ações de desenvolvimento do território. Nesta ocasião, o programa Fronteiras Cooperativas fez parceria com o SEBRAE para capacitação de lideranças locais, brasileiras e argentinas, que ao final do período do programa originou como entregável o LF e o Fronteiras Cooperativas foi descontinuado. A partir do final do ano de 2019 surge o LF.

Cabe ressaltar que direta ou indiretamente, o SEBRAE sempre esteve vinculado às ações de desenvolvimento territorial. E que por muitos anos, as atividades de desenvolvimento aconteciam somente do lado brasileiro. As formações do Programa Líder foram gratuitas para os atores mas foi financiada pelo SEBRAE que somente atua no território brasileiro. Essa questão pode ser um dos elementos que faz com que a participação de atores brasileiros seja maior do que a de atores argentinos.

Com esses processos de desenvolvimento regional em curso e com a questão geográfica a região tornou-se foco interessante para o desenvolvimento de uma agenda econômica e política. Neste sentido, o Programa Líder SEBRAE voltado a reconhecer e desenvolver lideranças para o desenvolvimento regional foi realizado para identificar e treinar líderes locais para atuar com desenvolvimento regional. A nível nacional, nas palavras do SEBRAE esse

projeto foi criado para “responder a carência de uma atuação integrada entre as lideranças do poder público, entidades privadas e do terceiro setor para a promoção de desenvolvimento sustentável dos territórios brasileiros” (SEBRAE, 2021). Através do programa, o SEBRAE espera que lideranças sejam sensibilizadas, organizadas e qualificadas para a construção e implementação de agendas de desenvolvimento econômico para os territórios de que fazem parte. A Figura 8 mostra as três fases da última edição do Programa Líder que originou o LF, em relação às etapas e suas motivações.

Figura 8- Fases do Programa Líder Fronteira

Fase Pré-Operacional <i>Antecede a formação do grupo</i>	Etapa I: Identificação da Situação Regional
	Etapa II: Sensibilização e Formação do Grupo
Fase Operacional <i>Grupo se estrutura, coopera e constrói estratégias de desenvolvimento</i>	Encontro I: Construção da Coesão e Identidade do Grupo
	Encontro II: Gestão Compartilhada da Mudança
	Encontro III: Desenvolvimento da Liderança Empreendedora
	Encontro IV: Oportunidades de Articulação e Negociação
	Encontro V: A Escolha do Futuro da Região
	Encontro VI: Formulação de Estratégias de Desenvolvimento
	Encontro VII: Elaboração do Plano de Ação – Data: 04 e 05 de julho
	Encontro VIII: Institucionalização e Governança do Desenvolvimento da Região – Data: 8 e 09 de agosto
Fase Pós-Operacional <i>Grupo se institucionaliza</i>	Fórum I: Monitoramento dos Compromissos Regionais – Data: 05 e 06 de setembro
	Fórum II: Monitoramento dos Compromissos Regionais – Data: 03 e 04 de outubro

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

A terceira edição do programa foi a primeira em que atores argentinos participaram. Destaca-se que para atuar no país vizinho, o SEBRAE recebeu permissão do Itamaraty e de embaixada argentina para atuar com líderes estrangeiros (E10). O Líder é realizado em outras regiões que fazem ou não divisa com outros países (SEBRAE, 2021), mas até o momento, um projeto como o LF somente foi desenvolvido nessa região (E10, E15). O mapa da Figura 9 mostra as regiões brasileiras que tiveram ou estão tendo edições do Programa Líder.

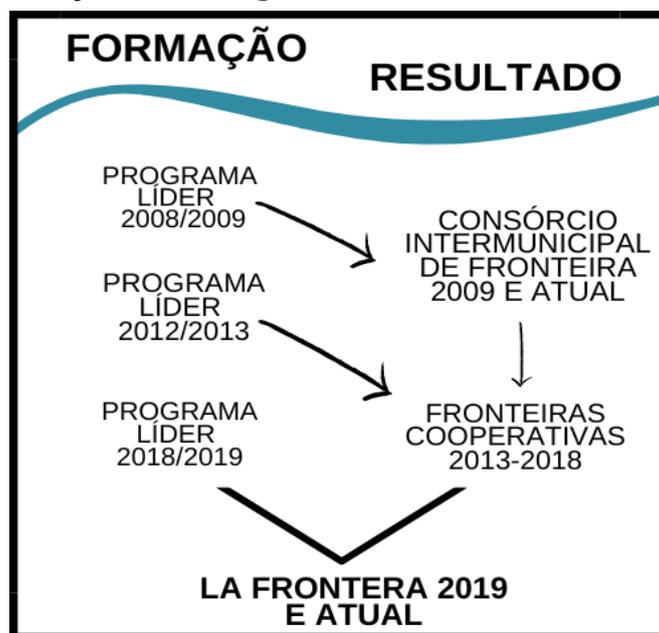
Figura 9- Locais de Implementação do Programa Líder no Brasil



Fonte: SEBRAE (2021)

A última edição do Programa Líder objetivou solidificar as ações de integração que já vinham ocorrendo, através da promoção, mobilização e qualificação de lideranças para a criação, formulação e implantação de um plano estratégico e de uma agenda de desenvolvimento regional sustentável, integrando os setores público e privado e o terceiro setor, com ênfase no estabelecimento de um ambiente favorável a atuação de pequenos negócios (D3). A Figura 10 ilustra as formações do Líder SEBRAE e seus entregáveis.

Figura 10- Edições do Programa Líder SEBRAE e seus Resultados



Fonte: elaborado com base na Agenda de Desenvolvimento do Território da Fronteira – Projeto Líder - Liderança para o Desenvolvimento Regional (2021)

Conforme pode ser observado pela relação de iniciativas e pela figura acima, foram vários anos desenvolvendo ações de desenvolvimento regional (integradas ou não) com a participação do SEBRAE. Cada uma das edições do Programa Líder acabou originando uma iniciativa de desenvolvimento para a região e contribuindo para que o LF fosse criado. A E10 fala que já no ano de 2013 ouvia-se falar do conceito de cidades inteligentes (CARAGLIU; DEL BO; NIJKAMP, 2011) e da integração em cidades gêmeas (BENEDETTI, 2014) porém ainda não se tinha uma visão da possibilidade de construir uma região de fronteira inteligente (SOE, 2018). Essa visão foi sendo construída com o passar dos anos com a constatação que o desenvolvimento seria mais efetivo se ocorresse de forma conjunta. Ainda sobre a motivação para realização das formações do SEBRAE, o entrevistado 10 relata:

“foco no desenvolvimento das competências de relacionamento junto com essas lideranças, públicas e privadas né, foi buscado lideranças públicas e privadas que de forma integrada. Eles tinham iniciativas locais e se construiu uma estratégia de planejamento. É que o objetivo era contribuir com a melhoria, então do ambiente de negócios, e, tornando assim essas cidades, cidades inteligentes com o desenvolvimento econômico integrado, nas cidades gêmeas” (E10).

A ênfase nos pequenos negócios se dá pela área de atuação do SEBRAE que trabalha com MPE's. Até a criação do LF, as ações de desenvolvimento estavam concentradas em Dionísio Cerqueira-SC, Barracão-PR e Bom Jesus do Sul-PR e com Bernardo de Irigoyen-MS como parceira uma vez que as questões legais não permitiam a associação de uma cidade argentina em ações brasileiras (E3). Para realizar o último Programa Líder, foi o SEBRAE que identificou os atores locais do setor público e privado de várias das cidades do território que fariam a formação. Alguns destes atores eram integrantes do Fronteiras Cooperativas e outros agentes políticos e empresários. Existiu um processo em que o Fronteiras Cooperativas deu espaço ao LF embora essa transição não seja muito clara para alguns dos atores da região. Os trechos a seguir evidenciam o processo de transição do Fronteiras Cooperativas para o LF com a necessidade da criação da Governança Binacional:

“Nós só nos tornamos o La Frontera no ano passado, porque ano passado que a gente ficou em âmbito de território, então até então nós tínhamos muitas ações dos

três municípios ali que estavam construindo o grupo [...] A ampliação da abrangência das ações, foi juntamente com uma nova edição do Programa Líder que convidou atores de várias cidades antes não contempladas pelo Fronteiras Cooperativas e a necessidade de uma governança binacional que articulasse ações nos dois países são as motivadoras da criação do La Frontera” (E1)

“Numa formação de líderes fomos convidados pelo SEBRAE, de vários municípios, 9 brasileiros e 3 argentinos. Faço parte do município de San António na província de Misiones, um dos três municípios argentinos na nossa formação. O principal objetivo era criar uma governança que tratasse de ações para o desenvolvimento da região fronteira e é aí que surge o nosso projeto, que mais tarde ficou conhecido como La Frontera” (E8)

“O La Frontera já vem de alguns anos atrás, né? Ele não surgiu do nada. Do Pró-Fronteira, um projeto de mais de oito, dez anos atrás que já buscava o desenvolvimento e foi dado sequência com prefeitos, com autoridades [...]” (E15). Além da atuação do SEBRAE com a Metodologia de Líderes Locais difundida através do Programa Líder e com ações desenvolvidas pelo Escritório de Fronteira do SEBRAE, existem outros elementos que compuseram a **Motivação** para pensar o desenvolvimento de forma regional e criar a governança binacional. A necessidade de desenvolver a região (KNOPP, 2011) pode ser evidenciada a partir da fala do entrevistado 16:

“A gente está buscando, digamos, o La Frontera, surgiu, como eu te falei, de uma necessidade do povo fronteiro, de aparecer, de melhorar a qualidade de vida, de geração de renda. Então, a comunidade que, bem dizer, passou isso para nós e através disso que acabou surgindo, vários movimentos de projetos pelo SEBRAE acabaram culminando a formação do La Frontera” (E16).

Em maio de 2019, antes da criação do LF ainda em formação do Líder, os atores elaboraram um documento intitulado Carta de Motivação Território de Fronteira. Abaixo, o trecho da Carta de Motivação apresenta informações sobre as expectativas da criação do LF:

“O Projeto Líder Fronteiras Cooperativas teve um papel fundamental na identificação dos atores desse processo, de forma a permitir ações, no sentido de suprir de informações referentes à transferência de tecnologias, investimentos financeiros e internacionalização dos negócios, permitindo assim fazer parte do processo de desenvolvimento da região na qual as organizações estão inseridas. Esse projeto de desenvolvimento estruturante

está associado ao processo de acumulação da inovação e da formação do capital social. O território está cada vez mais sendo considerado como uma estrutura ativa (de desenvolvimento, de sustentabilidade e de capital social) e, não somente, como um perímetro receptivo das atividades produtivas. Aqui temos líderes que fazem acontecer o progresso através do: Pertencimento do território, Protagonismo e Orgulho de ser da Fronteira“ (D3).

Esse documento demonstra que elementos presentes no conceito de CI como **inovação** e **capital social** estão presentes na motivação para a criação do LF. Outro elemento apontado como motivador foi o de que não existia um sentimento de **identidade** única na região. Essa realidade pode estar pautada nas problemáticas da colonialidade conforme Quijano (2005). Também a baixa autoestima da população fronteiriça e o estigma negativo das regiões de fronteira da América Latina já explorados nos estudos sobre as fronteiras neste caso fizeram com que os atores que participaram da formação do Líder pensassem em iniciativas no sentido de trabalhar esses elementos e superar essa problemática.

O **desenvolvimento regional** é percebido como a grande motivação para a criação do LF e da Governança Binacional. Destaca-se o fato de que as cidades da faixa de fronteira são codependentes (SANDES, 2020) e portanto, precisam umas das outras para se desenvolverem, principalmente por questões de infraestrutura e de economia. Como visto anteriormente, em conjunto, os municípios têm uma população de 192.748 habitantes (D3). E dos entrevistados coloca que “os municípios são pequenos então é mais fácil desenvolver de uma forma regional” (E15). O CIF que tem atuação em três municípios brasileiros e tem como parceiro estratégico e não formalizado, um município argentino e o Fronteiras Cooperativas obtiveram sucesso em várias iniciativas, porém, por tratar-se de uma região com municípios pequenos e pouco populosos, a ideia de ampliar a atuação para o território pareceu interessante. Assim sendo, desenvolver toda a região foi estrategicamente pensado para que se pudessem somar recursos humanos e recursos materiais em nível regional (E10, E3). Foi verificado que algumas das ações que já ocorriam em Dionísio Cerqueira-SC, Barracão-PR e Bom Jesus do Sul-PR e de Bernardo de Irigoyen-MS poderiam ser expandidas para o restante do território e, os líderes observaram que era necessário reunir capital social para operacionalizar iniciativas de maior porte:

“dificuldades; pontos de convergência é que deram início a todo um trabalho pensado no desenvolvimento da fronteira, no desenvolvimento econômico e social da região para dar melhor condição, melhor qualidade de vida para essas pessoas e com base nessa dinâmica então que, iniciaram-se seus trabalhos e aí lá em 2000, e até outra gestora né [...] quem atendia há anos, ela começou um trabalho muito bacana que é o trabalho do Fronteiras Cooperativas que foi quem germinou o La Fronteira” (E22).

Como visto, um dos objetivos do programa Líder era a realização de um projeto de desenvolvimento estruturante além da governança. O programa Líder se utilizou de estímulo ao sentimento de pertencer ao território de fronteira, capital social, sustentabilidade e transferência de tecnologias que estão relacionados às CIs e RFIs (GIFFINGER *et al.*, 2007). A geração de **qualidade de vida** para as pessoas que vivem na região é um dos elementos que também figuram entre as motivações dos atores para a criação do LF. Conforme (PETERS, 2013), a motivação para melhorar a vida das pessoas e viabilizar a implementação de ações de desenvolvimento, atendendo aos objetivos da sociedade são os principais motivadores para a criação de uma governança. Não raro, cidades e territórios que querem se tornar inteligentes percebem a necessidade de contar com uma melhor governança para coordenar seus esforços e iniciativas (GRIFFITH, 2001). No caso da região, uma governança urbana, conforme os elementos elencados por (PIERRE, 2011), que leve em consideração os aspectos paradiplomáticos seria bastante interessante. No caso dessa região, a governança acontece de forma binacional justamente pelas especificidades da região. Deste modo, os atores da atual governança perceberam que para **viabilizar as iniciativas** de cidade inteligente e as ações planejadas a nível de território, precisavam constituir uma governança que fosse binacional. A seguir passa-se para a sessão que explora as iniciativas de CI e de RFI.

4.3 INICIATIVAS DE CIDADE INTELIGENTE/ REGIÃO INTELIGENTE

Conforme o histórico de projetos e ações apresentados na sessão de Fato Gerador e Motivação, existe certa trajetória de ações de desenvolvimento e iniciativas de CI em cidades da região. Os entrevistados relataram quais são

essas iniciativas e o quadro 14 mostra a quantidade de vezes em que o tema foi abordado nas entrevistas.

Quadro 14 - Categoria Iniciativas de Cidade Inteligente

Categoria e número de evidências	Evidências (número de evidências, subcategoria, entrevistados e número de citações)
Iniciativas de CI (235)	<p>(117) La Frontera E1 (3), E2 (9), E3 (2), E4 (6), E5 (5), E6 (3), E7 (4), E8 (2), E9 (4), E11 (7), E12 (6), E13 (6), E14 (1), E15 (7), E17 (1), E18 (3), E19 (1), 21(11), 22(5), D2(1), D4 (16), D6 (10), D8 (4)</p> <p>(103) Pré-Existente E2 (5), E3 (6), E4 (7), E5 (4), E6 (1), E7 (2), E9 (6), E11 (7), E12 (3), E13 (1), E14 (4), E15 (3), E17 (4), E18 (3), E19 (4), E20 (14), E21 (6), E22 (15), E23 (2), D3 (10), D4 (6), D6 (5)</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Com as iniciativas anteriores à composição da Governança Binacional, CIF e Fronteiras Corporativas algumas cidades já tinham a realização de iniciativas de CI.

O **Consórcio Intermunicipal da Fronteira - CIF** é uma associação de direito público, um consórcio formado por quatro cidades: Dionísio Cerqueira-SC, Barracão-PR, Bom Jesus do Sul-PR e Bernardo de Irigoyen-MS. Foi criado objetivando desenvolver propostas e projetos de desenvolvimento para a região de fronteira. Desenvolve parcerias principalmente nas áreas da saúde, economia, educação e assistência social. Essa iniciativa que trouxe várias outras iniciativas para os municípios integrantes como a reforma de um hospital que antes era particular e hoje atende os três municípios brasileiros do consórcio sendo atualmente 100% SUS (E3). Se caracteriza como uma iniciativa de Governança Inteligente e traz elementos de governança colaborativa (GIFFINGER *et al.*, 2007; PEREIRA *et al.*, 2017b).

O **Parque Turístico Ambiental da Integração (PTAI)**, conhecido popularmente por Lago Internacional da Tri Fronteira tem uma extensão de 3 km. É um parque classificado como uma iniciativa de Viver e Ambiente Inteligente (GIFFINGER *et al.*, 2007), localizado na divisa entre Bernardo de Irigoyen-MS e Dionísio Cerqueira-SC cuja área que também compreende o rio Peperi-guaçu que antes era degradada, com pontos alagados, usada como depósito irregular de lixo e local de passagem ilegal e descaminho foi recuperada de forma conjunta entre Brasil e Argentina e hoje é um espaço integração, prática de esportes, lazer, atividades recreativas, culturais, gastronômicas e comerciais para os cidadãos argentinos e brasileiros. O parque ambiental recebeu o

investimento de mais de 10 milhões, recursos oriundos do Governo Federal do Brasil e dos Governos de Misiones, do Paraná e de Santa Catarina, além de recursos do município de Dionísio Cerqueira (ASCOAGRIN, 2017). A Figura 11 mostra visão do PTAI.

Figura 11 - Parque Turístico Ambiental da Integração (PTAI)



Fonte: (D3) Dados da pesquisa (2021)

Entrevistado 12 coloca: “nós conseguimos também transformar, ser reconhecido pelo Ministério da Fazenda, Dionísio Cerqueira, Barracão e Santo Antônio de Sudoeste, como cidades gêmeas” (E12). As cidades apresentavam as características de cidades gêmeas (BENEDETTI, 2014) e o reconhecimento de Santo Antônio do Sudoeste-PR, Barracão-PR Dionísio Cerqueira-SC como cidades gêmeas com cidades argentinas se deu por meio da Portaria Nº 213, de 19 de Julho de 2016 do Ministério da Integração Nacional que estabeleceu no Brasil o conceito, os critérios e a listagem de todas as cidades brasileiras (BRASIL, 2016).

O **Gabinete de Gestão Integrada-Intermunicipal** - GGI-I é uma iniciativa que faz o monitoramento da fronteira e o tráfego de veículos por meio de câmeras de monitoramento na faixa de fronteira. Se caracteriza como outra iniciativa de Governança Inteligente (GIFFINGER *et al.*, 2007; PEREIRA *et al.*, 2017b). Trabalha em parceria com as prefeituras e com o CIF e tem órgãos trabalhando de forma integrada na Argentina e no Brasil, como as polícias civil e militar, a Receita Federal e o exército dos dois países:

“O GGI, da segurança pública, que trabalha a integração das forças policiais né, em um território, um local, um Estado e nós trabalhamos toda essa questão do GGI, da união, toda a força policial de Barracão, de Dionísio, de Bom Jesus e Bernardo de Irigoyen. Isso acaba envolvendo as polícias civis, militares, dos dois Estados, a polícia federal, de Dionísio, a Receita Federal e toda a força policial da Argentina, policial federal da Argentina, o exército. Então nós temos esse, esse gabinete, já há muito tempo que ele é fomentado pelo CIF, no consórcio, mas é a gente que organiza, dá toda estrutura, né, apoio inclusive a gente conseguiu muito acordo, a gente conseguiu equipamentos com a receita federal, com a polícia a gente conseguiu canil, para instalar na polícia de Dionísio pra atender toda nossa região, e conseguimos com a Itaipu, a Itaipu bancou, deu desde animais, foi adquirido ração, o equipamento tudo. Então tudo graças ao consorcio e ao GGI, então o consorcio ele é fundamental também, no fomento dessas, dessas outras ações” (E3)

A cidade de Realeza-PR detém o título de Cidade Amiga do Idoso conferido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) a cidades que pensam o envelhecimento ativo a partir de infraestrutura e serviços públicos adaptados às necessidades dos idosos (REALEZA, 2021). A fim de incluir essa população e promover qualidade de vida e o viver inteligente (GIFFINGER *et al.*, 2007) o município tem iniciativas como o **Clube do Vovô**, o **Vôlei Adaptado** e o **Centro Dia** (REALEZA, 2021) que promovem a saúde e a participação ao assumir que um envelhecimento ativo demanda que os idosos participem da vida da cidade, da política e que sejam ouvidos, tendo seus direitos assegurados.

O **Fronteira Iguassu Circuito de Cicloturismo** é uma iniciativa de Viver Inteligente (GIFFINGER *et al.*, 2007) realizada pelo Fronteiras Cooperativas nos municípios de Comandante Andesito-MS, Capanema-PR e Planalto-PR. Objetiva fortalecer a prática esportiva e turística e potencializar a economia e comércio dos mais diversos setores. Além da realização do circuito, o Fronteira Cooperativas fez o mapeamento de pontos turísticos localizados ao longo dos trajetos (PLANALTO, 2018) para desenvolver a região com turismo de aventura.

Como pode ser percebido na sessão anterior, algumas das iniciativas aconteciam de forma isolada assim como estavam concentradas nas cidades de Barracão-PR, Dionísio Cerqueira-SC, Bom Jesus do Sul-PR e Bernardo de Irigoyen-MS. A partir da criação da Governança Binacional na forma de uma governança urbana (PIERRE, 2011) a partir do planejamento estratégico do LF, foram estabelecidas ações a serem desenvolvidas em praticamente todo o território de fronteira da região a fim de torná-lo mais inteligente com ações que pretendem gerar desenvolvimento e qualidade de vida para a região como um todo. As iniciativas, que são classificadas em várias das dimensões de cidade

inteligente, estão listadas no quadro 14 e foram planejadas para serem implementadas nos anos de 2020 a 2021.

Quadro 14- Iniciativas do La Frontera quando às Dimensões de Cidade Inteligente

INICIATIVA	DESCRIÇÃO	DIMENSÃO DE CI
Formação de professores gestores nas escolas públicas	Cursos para formar professores da rede pública do BR e da ARG na área da gestão escolar	Cidadão Inteligente por Nível de qualificação dos gestores das escolas
Projeto Levantamento bibliográfico sobre a história da fronteira	Projeto para fazer Levantamento bibliográfico sobre a história da fronteira, organizar em material impresso	Dimensões Viver e Cidadão inteligente por facilidades culturais, desenvolvimento de uma educação pautada na história da região
JEPP (Jovens Empreendedor es Primeiros Passos)	Disseminar a cultura empreendedora e orientar para o plano de negócios	Dimensões Economia e Cidadão Inteligente por espírito inovador, habilidade de transformar, empreendedorismo, nível de qualificação
Melhoria na eficiência do Polo Aduaneiro da fronteira	Tornar a região um Polo Aduaneiro - Trabalhar politicamente para acelerar a publicação da licitação junto a RFB para privatizar a ACI Cargas de Dionísio Cerqueira. Implantar lojas francas nos três municípios da fronteira, fortalecer os apoios políticos para a abertura do Porto Seco; criar uma revista: Polo Aduaneiro – La Frontera	Dimensão Economia inteligente por integração internacional, fomento a turismo, e visão do território de forma abrangente
App La Frontera	Mapeamento e elaboração de App de pontos turísticos, informações sobre o território e comunicação com a governança	Dimensão Economia e viver inteligente por integração internacional, fomento a turismo e economia
La Frontera Inova	Trilha com metodologia criada e executada pelo SEBRAE com conteúdo de empreendedorismo e inovação para desenvolver Startups - Aplicação nos IFES da região e universidades	Dimensão Economia inteligente por empreendedorismo e inovação
Programa La Frontera Compra Aqui	Objetiva aumentar a participação de empresas do território nas compras públicas através de três iniciativas: Divulgação de editais, parceria com as associações comerciais e capacitação de empresários locais	Dimensão Economia Inteligente por inovação, estímulo da economia local
Projeto - Passeio Costaneiro da Integração	Parque binacional que irá revitalizar área pública respeitando rio que divide Santo Antônio do Sudoeste-PR e San António e onde será construído um espaço verde e cultural com “anfiteatro natural”	Dimensões Viver, Mobilidade e Ambiente Inteligente: construção verde, proteção do meio ambiente, atratividade turística, mobilidade internacional e facilidades culturais

Projeto “Paisagem e espaços públicos para a integração transfronteiriça”	Elaboração dos projetos de engenharia, levantamento topográfico planimétrico	Dimensões Ambiente Inteligente: acessibilidade, atratividade turística, mobilidade internacional
Escola de Robótica - Bernardo de Irigoyen-MS	Espaço projetado para o desenvolvimento, treinamento e expansão de vocações tecnológicas, através de modelo pedagógico inovador, projetada para crianças e jovens de 5 a 18 anos, onde são realizados treinamentos em robótica e/ou programação. É pautada na Lei de Educação Disruptiva da Província de Misiones-ARG.	Dimensões Viver e Economia Inteligente por Empreendedorismo, inovação e educação para o século XXI
POLOTIC – Misiones – Campus Bernardo de Irigoyen -MS	O ICT Misiones Polo é um projeto provincial de inovação industrial que desenvolve sua primeira experiência no Parque Industrial Posadas (SAPEM). Para mudar a matriz produtiva da província voltada para as novas tecnologias, foi planejado como um espaço-chave para pensar em Missões para o futuro. O polo é baseado em diferentes bases: como um local para treinamento em programação em diferentes idiomas e níveis, testes, modelagem 3D, impressão 3D, desenvolvimento de aplicativos móveis, linguagem audiovisual, gerenciamento e construção de drones e, em breve, robótica, eletrônica aplicada e automação industrial.	Dimensões Viver e Economia Inteligente por Empreendedorismo, inovação e educação para o século XXI
Internacionalização de Startups – SEBRAE/PR	A internacionalização das Startups, tem como objetivo a abertura de novos mercados e prospecção de negócios com outros países, para as iniciativas que participam do programa STARTUP-PR. Está prevista através da interação com a Rede Ibero Americana de Incubadoras (RETEI), que conta com 20 incubadoras (México, Costa Rica, El Salvador, Peru, Colômbia, Chile, Paraguai e Argentina), além de Portugal, Bélgica e Israel.	Dimensão Economia inteligente por integração internacional, inovação e empreendedorismo
Centro de Empreendedorismo e Inovação Binacional	Será espaço compartilhado, localizado em Bernardo de Irigoyen-MIS, que utilizará o movimento de crianças, jovens, comunidade, empresas e startups, que buscam trabalhar e desenvolver projetos de forma colaborativa, para crescer e desenvolver-se de forma mais rápida e sustentável. Será formado por: Polotic, Escola de Robótica e Programa de Internacionalização de STARTUPS SEBRAE-PR. Será binacional, atendendo brasileiros e argentinos. Uma ferramenta de intercâmbio cultural, boas práticas de gestão e ampliação de mercado, promovendo o desenvolvimento local.	Dimensões Viver e Economia Inteligente por Empreendedorismo, inovação e educação para o século XXI

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Conforme os entrevistados, um dos resultados esperados quando da criação de espaços públicos de lazer como o Parque Turístico Ambiental da

Integração e o *Paseo Costanero* é que estes: “ajudam na coesão social [...] o parque é um lugar de dispersão para abrir as mentes e levar à integração da sociedade, não há diferença entre ricos e pobres, ajuda a economia porque tem sempre algum lugar perto do parque [...]” (E2). A proposta do *Paseo Costanero* é ser construído respeitando o curso do rio e a arborização composta por vegetação nativa. Interessante perceber que o rio Peperi-Guaçú onde foi construído o PTAI, e que antes demarcava os limites entre Brasil e Argentina e era questionado pela questão do Campo de Palmas (FREITAG, 2007), hoje é espaço de lazer e integração. Portanto, além das questões ambientais, e de atratividade turística, os parques podem ser uma oportunidade de fazer integração (BENDETTI, 2011) de se conviver com a diversidade e de que se construa uma consciência coletiva (Coesão Social) contemplada pela dimensão Viver Inteligente (GIFFINGER *et al.*, 2007). A Figura 12 mostra projeto do Projeto Paseo Costanero da Integração.

Figura 12 - Projeto Paseo Costanero da Integração



Fonte: dados da pesquisa (2021)

Devido à questão da pandemia de Covid-19, alguns projetos tiveram de ser adaptados ou adiados (E1, E6, E10, E18). O App ainda não foi desenvolvido. O projeto Levantamento Bibliográfico sobre a história da fronteira que já havia iniciado articulações ao final de 2019 teve de ser pausado. Devido ao fechamento das escolas, o Jovens Empreendedores Primeiros Passos- JEPP também foi paralisado. O programa de compras públicas La Frontera Compra Aqui foi criado durante a pandemia. As ações planejadas para a Melhoria na

Eficiência do Polo Aduaneiro da Fronteira visando criar aduanas e agilizar as questões de circulação e comércio inerentes à RFI e que conforme os estudos de Soe (2018) podem ser atividades conjuntas aos países está tendo ações de articulação política com o Estado de Santa Catarina (E5, D4 e D6).

A Governança Binacional está em contato com o prefeito da cidade de Bernardo de Irigoyen e atores de governo de Misiones da área de educação articulação para a Escola de Robótica está sendo feita, existe a possibilidade de que ela seja sediada em um prédio público de Bernardo de Irigoyen que está desativado e seria revitalizado para receber a escola (E7, E8). A Internacionalização de STARTUPS – SEBRAE-PR e o Centro de Empreendedorismo e Inovação Binacional tiveram de articulação as ações pausadas, porém o La Frontera Inova está acontecendo na modalidade virtual em parceria com o SEBRAE e IES da região, já realizou um Ideathon (E6, E19, E19). O primeiro curso de formação da Iniciativa de Formação de Professores Gestores nas Escolas Públicas teve que ser realizado em formato online (E6). Aconteceu de forma binacional e com material em português e espanhol, em parceria com o SEBRAE e a UNETRI (Figura 13).

Figura 13- Folder do Folder do Curso de Extensão Formação de Gestores Educacionais La Frontera

The image shows a promotional folder for an online course. At the top left, it states 'Carga horaria y certificación 60h'. The main title is 'CURSO DE EXTENSIÓN CAPACITACIÓN PARA GESTORES EDUCACIONALE'. Below the title, the dates are listed as 'Días: 04.08 / 06.08 / 11.08 / 13.08 / 18.08 / 20.08' and the time as 'Horario de 14 horas a 16 horas'. A note indicates 'Curso on-line a través de google Meet, dividido en dos módulos'. At the bottom, logos for 'UNETRI FACULDADES', 'la frontera' (with the slogan 'o que é bom passa aqui'), and 'SEBRAE' are displayed. The text 'La inscripción es por Link' is at the very bottom.

Fonte: Dados da Pesquisa (2021)

Os recursos para essas iniciativas de CI foram, em sua maioria, recursos públicos oriundos dos governos municipais, da província de Misiones, do governo do estado do Paraná, do governo federal, do SEBRAE e do FOCEM o

que coincide com o proposto por Chourabi *et al.* (2012) que diz que a maioria dos projetos de CI é fomentado e financiado direta ou indiretamente pelos governos. O SEBRAE é uma agência de desenvolvimento vinculada ao Estado e o FOCEM um fundo internacional financiados por governos de países do Mercosul. Muitas dessas iniciativas que estão em status de implementação ou de articulação já eram ideias de iniciativas e projetos anteriores, mas que sem uma governança não achavam maneira de serem realizadas.

Através dessas iniciativas se pode ver materializados os conceitos de CI e de RFI. A Governança Binacional tem o desafio de coordenar os esforços necessários para articular e integrar as iniciativas e de oportunizar o desenvolvimento. Percebe-se que as iniciativas planejadas ainda estão em sua maioria no escopo das ações do SEBRAE. A médio prazo seria interessante que as ações do LF extrapolassem a dimensão econômica e se utilizassem de TICs, por exemplo, para trazer um olhar mais diverso e mais social a novas iniciativas de CI e RFI. Outro ponto que ainda não é muito explorado nas ações do LF é a livre circulação dos fronteiriços. Ao pensar novas estruturas aduaneiras, por exemplo, os atores precisam atuar a fim de que todos os cidadãos possam ter os mesmos direitos na RIF. A utilização de tecnologias é vinculada aos conceitos de CI porém deve ser adequada e problematizada Não se pode criar soluções de TICs que possam reforçar justamente a exclusão das pessoas em maior situação de vulnerabilidade social (CUNNINGHAM, 2001)

A seguir passa-se para a sessão que explora a estrutura e funcionamento da Governança Binacional.

4.4 ESTRUTURA, GESTÃO E ATUAÇÃO DA GOVERNANÇA BINACIONAL - LA FRONTERA

Com o intuito de ser um grupo binacional que pudesse impulsionar e articular as ações estrategicamente alinhadas para as iniciativas de transformar a região em uma região de fronteira inteligente, a Governança Binacional do território de fronteira e o LF foram oficialmente lançados no dia 19 de setembro de 2019 (D3). O lançamento ocorreu em evento onde o LF foi apresentado à comunidade e às autoridades regionais e onde os projetos de desenvolvimento territorial, assim como propõe Knopp (2011), planejados para a região ao longo das formações do Programa Líder foram publicizados.

O Quadro 15 exhibe as evidências da categoria Governança bem como a subcategoria Estrutura, Gestão e Organização que é abordada nesse item.

Quadro 15 - Categoria Governança

Categoria e número de evidências	Evidências (número de evidências, subcategoria, entrevistados e número de citações)
Governança (1.473)	(451) Ações E1 (12), E2 (22), E3 (11), E4 (19), E5 (27), E6 (18), E7 (19), E8 (12), E9 (6), E10 (11), E11 (20), E12 (10), E13 (14), E14 (9), E15 (20), E16 (10), E17 (7), E18 (25), E19 (9), E20 (6), E21 (45), E22 (12), E23 (9), D1 (1), D2 (18), D3 (7), D4 (40), D5 (2), D6 (12), D8 (18)
	(93) Capital Social E2 (10), E3 (3), E4 (3), E5 (7), E6 (3), E7 (5), E8 (1), E9 (2), E11 (5), E13 (2), E14 (4), E15 (11), E16 (1), E17 (2), E18 (6), E19 (1), E20 (4), E21 (2), E22 (8), E23 (1), D4 (7), D5 (1), D6 (3), D8 (1)
	(69) Diferença entre Brasil e Argentina E2 (2), E3 (1), E4 (4), E5 (2), E6 (3), E7 (10), E8 (7), E9 (3), E10 (2), E11 (2), E16 (3), E17 (7), E18 (4), E19 (4), E20 (3), E21 (4), E22 (1), E23 (7)
	(418) Estrutura, Gestão e Organização E1 (32), E2 (19), E3 (10), E4 (13), E5 (22), E6 (29), E7 (18), E8 (15), E9 (13), E10 (14), E11 (16), E12 (12), E13 (9), E14 (2), E15 (19), E16 (11), E17 (8), E18 (20), E19 (12), E20 (6), E21 (40), E22 (10), E23 (2), D2 (4), D3 (11), D4 (27), D5 (2), D6 (10), D8 (12)
	(56) Tomada de decisão E2 (1), E4 (6), E5 (2), E6 (11), E7 (3), E8 (2), E9 (1), E10 (1), E11 (6), E12 (1), E13 (2), E14 (2), E15 (1), E16 (3), E17 (1), E18 (4), E19 (3), E20 (2), E21 (3), E22 (1)
	(76) Relação com a Comunidade E1 (1), E2 (1), E3 (3), E4 (3), E5 (6), E6 (3), E7 (3), E8 (4), E9 (3), E11 (9), E12 (2), E13 (2), E14 (1), E15 (11), E16 (2), E18 (4), E19 (1), E20 (5), E21 (2), E22 (6), E23 (1), D4 (2), D6(1)
	(23) Resultados E1 (5), E2 (1), E3 (2), E5 (1), E7 (1), E8 (2), E12 (1), E13 (2), E18 (1), E21 (5), E23 (2)

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

O Programa Líder iniciou com 50 atores, deste 36 concluíram a formação. Os atores que atualmente compõem o LF são indivíduos com atuação no setor público, privado, associações comerciais e em instituições de ensino superior, residentes em diferentes cidades do território (D7, E1, E10). “Nós precisávamos pessoas com poder de decisão que tivesse assim a promover as transformações” (E22), logo, o perfil de atuação dos atores objetivou que a governança urbana do território pudesse ocorrer através da ação de múltiplos atores, redes e instituições como o Estado, sociedade civil, empresas e cidadãos (DALLABRIDA, 2015). A governança e a interação de múltiplos *stakeholders* são elementos muito presentes nas CIs e regiões de fronteira inteligentes (ALBINO;

BERARDI; DANGELICO, 2015, PEREIRA, 2017b, SOE, 2018) e se mostra no LF.

Através do debate dos atores formados pelo Líder com representantes políticos da região (prefeitos e vereadores), ficou estabelecido que a Governança deveria possuir as seguintes características (D3):

- I. Ser um conjunto de pessoas que se reúnem, sem fins lucrativos;
- II. Tem uma missão social (objetivo);
- III. Possuir um Estatuto Social, com as suas características e regras de atuação. Ter Princípios: Adesão livre e voluntária; da Gestão democrática; da Autonomia e independência; da Educação, formação e informação; da Interação e do Interesse pela comunidade

Em seguida dos encontros de formação do Programa Líder e da realização de diagnósticos da região por parte do SEBRAE, foi definido que a organização da Governança deveria estar contida em torno de eixos temáticos onde as iniciativas de desenvolvimento seriam pensadas. Estes eixos auxiliam a tomada de decisão e o planejamento estratégico das iniciativas do LF. Foram escolhidos três Eixos Temáticos (Quadro 16).

Quadro 16- Eixos Temáticos

Eixo Educação	Fortalecer a educação do território
Eixo Economia	Incrementar a economia da região pelo turismo
Eixo Integração e Cultura	Promover a Cultura e Integração Local

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

No planejamento estratégico realizado, os atores definiram, missão, visão e valores. A partir dos três eixos, a governança seria capaz de estabelecer metas estratégicas, coordená-las, implementá-las, avalia-las e associá-las ao *feedback* da comunidade quanto aos resultados das mesmas. Esse processo é de suma importância na atuação das governanças (PETERS, 2013). Ao longo das análises, fica evidente que mesmo que tratem de áreas diversas, a contingência primária dos Eixos são os negócios uma vez que a questão econômica pesa fortemente mesmo nos outros eixos. O SEBRAE, como visto anteriormente, é uma agência brasileira de desenvolvimento econômico logo, tem como foco

atividades no campo econômico e de melhoria das MPE's (SEBRAE, 2021). Os atores do LF buscaram, principalmente, desenvolver a atratividade turística da região, inovação no ambiente de negócios e educação empreendedora, sempre que possível de uma forma binacional.

No caso do Eixo Educação, as ações estão voltadas ao desenvolvimento de uma educação empreendedora tanto no Brasil quanto na Argentina (D3). Algumas das metas e programas do Eixo Educação relacionam-se à transferência de tecnologias, criação de startups e ações de inovação, tendo como público-alvo desde alunos da educação básica até os alunos do ensino superior, sempre mantendo o foco no empreendedorismo. O Eixo é composto por 12 atores do LF quais sejam professores, agentes do SEBRAE, servidores públicos e microempresários. Nem todos os atores que atuam no eixo são necessariamente do ramo da educação. A participação de atores que não são do setor público, como empresários, organizações internacionais e consultores, na composição da governança de educação não é um fato recente, do contrário, pode ser observado através da história (WILLIAMSON, 2017).

O Eixo Economia é composto por 16 atores. Trata de assuntos relacionados a aduanas, turismo e atuação de MPE's que se relacionam mais sensivelmente às dinâmicas de comércio da fronteira (CORRALES, 2020). Tem como integrantes atores de associações comerciais e microempresários. Na parte de turismo, trabalha em conjunto com o Eixo Cultura e Integração (E4, E5, E8). No momento, o Eixo Cultura e Integração conta com 8 atores que são servidores públicos ou microempresários.

A Cultura e Integração fica a cargo das relações públicas e comunicação do LF, administração de redes sociais, registro das ações dos outros eixos, atividades culturais e da construção de um plano integrado de turismo (D3). Um aspecto que a governança deseja trabalhar fortemente é o turismo. Essa afirmação pode ser evidenciada pela dala do entrevistado 10: "se tem uma coisa que se consegue trabalhar entre os dois países é o turismo". Atividades de integração fronteiriça com rotas de turismo e turismo de compras já acontecem em algumas regiões de fronteira próximas como é o caso da Tríplice Fronteira de Foz do Iguaçu-BR, Puerto Iguazú-ARG e Ciudad del Este-PY (RASCOVAN, 2020).

Uma das mais recentes ações do Eixo Comunicação e Cultura no sentido de legitimar a governança binacional e torná-la conhecida pela comunidade foi a criação de um logotipo e de um slogan conforme a Figura 14.

Figura 14 - Logo do La Frontera



A imagem com traços coloridos remonta às linhas divisórias e as cores escolhidas simbolizam respectivamente: amarela as riquezas do território; rosa as aduanas e compras; verde a natureza e azul os rios (D7). A frase que mescla o significado da palavra de língua espanhola *pasa*, que significa acontece e, *passa* no português que traz um sentido de mobilidade, presente nas regiões de fronteira, é uma tentativa de representar a dinâmica da região de fronteira e confrontar o estigma da fronteira. Mostrar que coisas boas acontecem, fortalecendo a identidade e autoestima dos cidadãos fronteiriços (D7, E1, E2, E13, E15). Porém, a ideia de ter uma marca do território e a existência de projetos de desenvolvimento anteriores confunde em parte alguns dos integrantes do projeto e cidadãos da região. Para alguns poucos deles, o LF é uma marca e não é o que de fato o LF é.

Sobre a o arranjo e a **tomada de decisão** da Governança Binacional, a composição inicial prevista na formação e mantida até os dias atuais apresenta a seguinte estrutura: uma presidente, um vice-presidente, um coordenador e um vice coordenador para cada Eixo temático. Existe a preocupação de ter argentinos e brasileiros em tais cargos. A preocupação de contemplar atores de ambos os países da governança pode ser observada no trecho:

“Bom, é uma governança baseada na autogestão né, então não existe uma hierarquia em si no grupo, no

sentido assim de quem manda, quem obedece, existe uma hierarquia de representatividade né, a gente tem uma presidente do grupo [...], um vice-presidente [...], é importante dizer que somos brasileiros e argentinos né, então é natural que entre o titular e o vice seja um de cada país” (E6)

Atualmente a presidência está à cargo de uma brasileira e a vice-presidência de um argentino. Logo da apresentação do LF à comunidade, o presidente escolhido, um empresário argentino muito articulado politicamente, acabou adoecendo e falecendo em 2020, sendo sucedido pela então vice-presidente brasileira (E1, E10, E23). Esse fato foi relatado como decisivo para que a governança tivesse orientações diferente; estas serão abordadas na próxima sessão.

Embora exista hierarquia de cargos dentro da governança o padrão de subordinação é percebido como positivo. Quando à tomada de decisão mais especificamente, acontece na forma de consenso da presidência, coordenadores e demais membros: “qualquer tomada de decisão a gente vai tá sempre junto com eles” (E18). São realizadas reuniões nos Eixos, na Governança e reuniões de todo o grupo do LF (E1, E8, E10, E15). As reuniões podem ou não ser temáticas, para tratar de ações pontuais, caso seja necessário tomar alguma decisão. “É feito um debate anteriormente expondo as ideias entre cada membro” (E16). A periodicidade das reuniões varia conforme a necessidade mas, geralmente ocorrem quinzenalmente ou mensalmente. O trecho abaixo resume a posição dos entrevistados sobre a forma como são tomadas as decisões:

“É no coletivo é sempre. Nunca é colocado ou preto ou branco. A gente identifica algumas ações que nós precisamos fazer, algumas que se precisa tomar e é um caminho que é meio que consensual, entende?! Não tem, nunca teve que dizer assim pega a esquerda ou pega a direita. Não nos deparamos com alguma coisa que pudesse dizer assim ah eu tive que votar favorável e fui derrotado ou contra. Sempre são decisões consensuais.” (E12)

Embora muitas das decisões sejam tomadas por consenso, dentro da governança, as decisões são tomadas alinhadas ao modelo político. Os dados mostram que existe a influência de determinados atores como o membros do SEBRAE, CIF e representantes políticos conforme propõem Lousada e Valentim (2011). Alguns atores têm maior influência na imposição de agendas. Existe uma

variação de níveis simbólicos que pode estar relacionada tanto a limitações cognitivas, ideologias e valores que podem ser pessoais ou coletivos dos grupos de interesse e indivíduos envolvidos na decisão (GONTIJO; MAIA, 2004). No processo pela entrada de novos atores na governança, um dos entrevistados coloca: “eu acho que poderia simplesmente dizer: olha, entrou mais tantas pessoas ela é presidente, poderia fazer, né, presidente de uma coisa que não tá formalizada, meio interessante isso” (E6). Além de demonstrar que a presidência consulta os atores na entrada de novos membros, o E6 se refere a que a governança não é formalmente instituída por regime jurídico e essa questão é divergente entre os atores. Alguns desejam formalizar o LF para poder obter recursos, outros parecem não ver tanta influência em um grupo não formalizado. Essa questão pode impactar as ações do LF e o próprio posicionamento dos atores que o compõem, engajamento e amplitude de atuação. Sobre o **planejamento estratégico** e a visão a longo prazo, a E15 coloca:

“Então, ele vem buscando a questão dessas pessoas se engajarem por um bem maior e que isso não termine, não seja um projeto, digamos que ele tem que ser concluído, em quatro anos, cinco anos. [...] a perspectiva de durar vários anos renovando esse povo, de dar uma sequência, de você não estar tendo um fim nele. Porque a gente tem que pensar em todas as gerações que estão para vir. Então, é uma questão de estrutura para crescimento a pequeno, curto, médio e longo prazo, mas o grande diferencial que eu vejo no La Frontera é nessa questão de você não. Como é que eu posso dizer assim. Não determinar um tempo, entende?! Você dá sequência” (E15)

O LF tem planejamento específico de cada Eixo temático com metas (D3). Essas metas são revisitadas e adequadas conforme a necessidade. Os atores consideram que para que de fato possa ocorrer desenvolvimento a atuação do LF deve ter continuidade e ser renovada pela entrada de novos atores. Esse posicionamento expressa a continuidade de um movimento que já vem de todo o histórico regional de ações de desenvolvimento.

A respeito do tipo de governança a qual o LF se encaixa, conforme a classificação de Pierre (2011) tem elementos de uma **Governança Urbana Pró-crescimento**. Esse arranjo se dá uma vez que se entende que o objetivo central do FL é o desenvolvimento regional entendido como crescimento regional. O estilo de política do LF é pragmático pois, as ações de desenvolvimento para a

região são geralmente pensadas com objetivos práticos e claros e são elencadas várias pequenas metas. A atuação dos atores também é percebida como pragmática ao focarem questões práticas e ações pontuais que consideram necessárias para que possam dar os próximos passos do planejamento estratégico (D3).

A natureza da troca política entre atores internos e externos é, geralmente, consensual e a troca entre o setor público e privado ocorre de maneira interativa embora a maioria dos atores seja do setor privado. Em certo nível, ocorre uma troca público-privada uma vez que os atores da governança são de diferentes setores (D7). Existe o entendimento de que para que as ações de desenvolvimento possam acontecer é necessário que exista participação das diferentes esferas: “ a gente sempre vai trabalhar em conjunto, privado com o público, isso é regra. É o pilar das cidades inteligentes” (E1). Apesar de que este não seja o pilar das CIs propriamente dito, o trabalho conjunto da esfera pública e da esfera privada é interessante para o alcance dos objetivos de desenvolvimento para a região se tornar uma RFI.

A relação local Estado-cidadão não é muito expressiva, a comunidade ainda não faz parte do planejamento das ações, somente se beneficia delas e isso pode configurar uma fragilidade da governança a longo prazo. Cabe ressaltar que a participação dos cidadãos nas CIs confere diversidade e representatividade para as questões públicas (HOLLANDS, 2008) e pode nortear o estabelecimento das metas mais socialmente aderentes para governança (PETERS, 2013). Conforme a literatura, diferentemente de outras abordagens de política urbana, a governança urbana não faz distinções quanto à busca por atingir os objetivos coletivos e a centralidade e ordem de importância dos atores (PETERS; PIERRE, 2012). Neste sentido, não é tão relevante se os atores da governança são públicos ou privados mas sim se a governança tem diversidade de atores o que pode representar ser mais sensível à participação dos cidadãos.

Existe um padrão de subordinação moderado e positivo dos atores, porém a governança é independente dos governos subnacionais. Muitos dos municípios têm representantes dentro da governança, mas o que fica claro pelas entrevistas é que salvo poder simbólico de algumas instituições como o SEBRAE e o CIF e dos indivíduos que têm cargos dentro da governança, entre os atores públicos e privados não há assimetrias de poder tão intensas. Entender melhor

a participação do SEBRAE e das demais instituições do campo institucional (DIMAGGIO; POWELL, 2005) da região é fundamental pois as ações e orientações das instituições vinculadas ao LF podem apresentar influência sobre as condutas adotadas pela governança. Esta questão será abordada na próxima sessão. Em algumas cidades existem atores mais atuantes do que outros, isso ocorre muito em virtude de todo o histórico de ações e formações do SEBRAE mas, existe o desejo de que toda a região componha o LF evidenciado no trecho: “a gente então quer ter 100% dos municípios engajados até 2022” (E6).

As parcerias são os instrumentos fundamentais pelos quais o LF viabiliza suas ações. Uma questão interessante é a de que, no formato atual de atuação da governança, a articulação deve acontecer em um fluxo contínuo, pois, todas as ações têm acontecido com arranjos. A simples substituição de um indivíduo influente politicamente na Argentina ou no Brasil pode pôr em risco o desempenho de certas iniciativas do LF. Os membros do LF usam de capital social e parcerias para operacionalizar ações e projetos para o desenvolvimento do território. O LF também aparenta desejar desenvolver mais redes (STOKER, 2019). Classificou-se o LF como uma Governança Urbana Pró-crescimento porém o fortalecimento de redes é característico do tipo Governança de Bem-estar. Conforme Pierre (2011) as classificações são baseadas em tipos puros de Governança Urbana o que é interessante para que se possa constatar que os tipos de governança podem se mesclar.

A contingência primária das ações são os negócios que são sempre pensados na forma de realizar integração binacional e desenvolver as MPE's:

“são líderes, interesses públicos e privados que, juntos decidiram transformar um território através do protagonismo deles ou seja não estou mais esperando que o governo faça isso que a prefeitura faça aquilo eles querem ser protagonistas das suas histórias. Líderes públicos e privados com base no desenvolvimento territorial econômico porque o SEBRAE é um puxador poderia ser através da saúde, poderia ser através dele, das pessoas, mas, como era o SEBRAE que estava puxando era a economia” (E10).

Como muitas questões dependem de orçamentos e ritos da administração pública, trabalhar com questões relacionadas à iniciativa privada pode ser mais fácil para a governança binacional, porém, a longo prazo, para desenvolver a região, será necessário envolver todos as áreas da sociedade, especialmente os

governos. Assim como o objetivo maior das ações de desenvolvimento, conforme propõe Pierre (2011), o critério de avaliação do sucesso desse tipo de governança é o crescimento. Os indicadores de desenvolvimento e crescimento econômico poderão medir o sucesso das ações e atuação da governança porém, por tratar-se de iniciativa recente ainda não há dados a respeito.

Sobre a atuação binacional da Governança, a ampliação de contatos, questões de fronteira e paradiplomacia o Entrevistado 8 relata:

“A forma como estamos encontrando e mudando o cenário, penso que estamos fazendo uma coisa, uma questão de paradiplomacia, muito, muito singela mas que está prosperando, estamos nos mostrando, estamos nos relacionando com todos os níveis de governo e estamos mostrando o que deve ser mudado a nível migratório, a nível das zonas fronteiriças para que as coisas se tornem internacionais, digamos integradas e, por outro lado, estamos tentando levar as nossas preocupações diretamente ao MERCOSUL, como vê, ao parlamento, ao PARLASUL.” (E8)

A fala do E8 traz elementos que são alternativas para defrontar a realidade da fronteira. Atualmente, o LF trabalha com contatos, visando criar redes de colaboração e de capital social. Porém, para garantir efetividade e continuidade a governança tem o desafio de pensar maneiras de lidar com as barreiras e de como, independente de quem assume o poder, continuar a ser vista como legítima e atuar em prol do desenvolvimento. Estreitar laços com o MERCOSUL é uma das metas mais citadas pelos atores, em parte em função de ações de cooperação e em parte às questões de visibilidade internacional para obtenção de recursos. Não existe, por exemplo, um fundo comum para as ações do LF e para realizar as ações, no momento, os atores buscam investimento junto ao Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM.

Positivamente, as autoridades locais têm dialogado, e muitas vezes participado de iniciativas do LF, sendo sensíveis às ações do mesmo. O poder político tem forte papel para que as iniciativas articuladas possam acontecer. De outra forma, muitas das ações não aconteceriam. Devido às questões legais, sem articulação política, várias iniciativas de CI e RFI não aconteceriam pois precisam da aprovação ou financiamento de órgãos dos governos. Sem a participação do setor público, a região não pode, de fato, se tornar uma RFI. A seguir, passa-se à sessão que trata o ambiente político e institucional do LF.

4.5 AMBIENTE POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Assim como o proposto por Angelidou (2014) com relação às CIs, o processo de pensar ações e transformar a região em uma RFI também estão os governos, cidadãos, instituições e outros atores. O LF é formado por atores argentinos e brasileiros, em maioria brasileiros, o que pode ser explicado pelo número de cidades argentinas (3) comparadas ao número de cidades brasileiras (9) do território. Entre os atores do setor público estão prefeitos, vice-prefeitos, vereadores, secretários municipais, servidores públicos, professores da rede municipal de ensino e professores de IES públicas federais (D3). Os atores da iniciativa privada são empresários de diversos ramos como: educação, turismo, hotelaria, imobiliário e comércio, presidentes de associações comerciais, professores de IES privadas e agentes de desenvolvimento do SEBRAE (D3). Percebe-se que o setor privado tem sensível ligação com o LF o que impacta as o posicionamento da governança binacional. O Quadro 17 apresenta as evidências da categoria.

Quadro 17 - Categoria Ambiente Político e Institucional

Categoria e número de evidências	Evidências (número de evidências, subcategoria, entrevistados e número de citações)
Ambiente político e institucional (627)	(392) Atores E1 (22), E2 (24), E3 (17), E4 (16), E5 (16), E6 (19), E7 (20), E8 (15), E9 (11), E10 (21), E11 (22), E12 (4), E13 (11), E14 (12), E15 (15), E16 (12), E17 (9), E18 (12), E19 (17), E20 (8), E21 (20), E22 (24), E23 (13), D3 (1), D4 (22), D6 (6), D8 (3)
	(80) Isomorfismo mimético E1 (2), E2 (5), E3 (2), E4 (3), E5 (4), E6 (3), E7 (1), E8 (1), E9 (4), E10 (2), E11 (5), E12 (4), E13 (4), E15 (4), E16 (2), E17 (3), E18 (8), E19 (4), E20 (1), E 21 (5), E22 (6), E23 (1), D1 (4), D4 (2)
	(141) Isomorfismo Normativo E1 (9), E2 (2), E3 (2), E4 (2), E5 (5), E6 (10), E7 (2), E8 (4), E9 (2), E10 (15), E11 (6), E12 (1), E13 (4), E14 (5), E15 (6), E16 (6), E17 (7), E18 (5), E19 (7), E20 (4), E 21 (3), E22 (9), E23 (1), D3 (2), D4 (18), D6 (3), D8 (1)

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Alguns dos atores que fizeram parte da primeira formação do programa Líder participam do LF nos dias de hoje, porém, seja por questões eleitorais, a exemplo de atores ex-prefeitos e ex-vereadores e entre outras, parte do grupo foi renovada. As formações do Programa Líder do SEBRAE foram acompanhando ou mesmo suscitando a entrada de novos atores atuando nas ações de desenvolvimento da região que culminaram no LF (E10).

Algumas prefeituras têm uma ligação mais próxima com o LF, principalmente as que já tinham trabalhos voltados à integração. Essas cidades também já contavam com atores que haviam feitos as formações anteriores do Programa Líder. Existia uma preocupação com a continuidade e a pluralidade de perfil dos participantes. Foi neste sentido que alguns dos membros, atores públicos e privados, do projeto Fronteiras Cooperativas e outros atores argentinos e brasileiros convidados, principalmente pelo SEBRAE fizeram a nova formação do Projeto Líder ofertada pelo SEBRAE em 2018/2019:

“O La Fronteira ele veio com um formato diferente, ele não queria um envolvimento político, sabendo que a cada quatro anos, ou oito anos, você tem uma renovação dessa questão da estrutura, acaba se perdendo muita coisa, acaba se reiniciando, tendo que fazer todo um processo de novo. Então, a formação do La Fronteira surgiu mais ou menos assim, tentando engajar uma parte do poder público, mas também trazendo a sociedade pra dentro, onde empresários e associações comerciais e outras pessoas que não tão, é, diretamente envolvidas com o meio político, já por essa questão de não precisar renovar. Ele foi surgindo através disso, pessoas que tem o interesse e tem um perfil de gerar o desenvolvimento da nossa região” (E15)

Conforme os dados, foi verificada a existência de 14 diferentes atores e/ou instituições relacionados ao LF. Alguns destes atores e instituições têm relação direta ou indireta nas ações do LF conforme o Quadro 18 que segue.

Quadro 18 - Instituições e atores relacionados ao La Frontera

País	Instituição	Relação
Argentina	Deputado provincial de Misiones	Indireta
	Universidad del Nordeste	Indireta
	Universidad Nacional de Misiones	Indireta
	Ministério de Educação da Província de Misiones	Indireta
	Consulado da Argentina no Brasil em Florianópolis-SC	Indireta
Brasil	SEBRAE Paraná	Direta
	CIF	Direta
	ASCOAGRIN	Direta
	ACESAS	Indireta
	IFPR Campus Capanema-PR	Indireta
	UNETRI	Indireta
	UNILA de Foz do Iguaçu-PR	Indireta
	Universidade Mater Dei de Pato Branco-PR	Indireta
Outros	Membro do MERCOSUL	Indireta

Fonte: Elaborado pela autora (2021)

O papel das universidades gira em torno do amparo às ações e iniciativas de CI, promoção de cursos e de estudos de viabilidade em projetos arquitetônicos (E2, E10, D3). As instituições de ensino: União de Ensino da

Fronteira (UNETRI), Instituto Federal do Paraná (IFPR) campus Capanema, Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA), Universidade Mater Dei, Universidad del Nordeste e Universidad Nacional de Misiones desempenham papel pontual em ações do LF. Alunos das duas universidades argentinas, por exemplo executaram de forma gratuita, a parte técnica de projeto arquitetônico do Paseo Costanero, parque binacional que será construído nas cidades de San António-MS e Santo Antônio do Sudoeste-PR (E2, E14). A UNETRI com o apoio do IFPR realizou e ofereceu certificação à um Curso de Capacitação para Gestores Escolares argentinos e brasileiros (E6).

Um contato mais sensível com o Ministério de Educação da Província de Misiones, por exemplo, se faz necessário principalmente devido à necessidade de diálogo com o órgão afim de que se possa realizar as ações de educação pretendidas pelo LF também no território argentino (E7, E8) uma vez que no Brasil, o ensino fundamental é municipalizado (BRASIL, 1996) e na Argentina ele é competência provincial (ARGENTINA, 2006) o que gera dificuldades na articulação das ações ambicionadas. Essa aproximação com o Ministério foi possível através de articulação de uma das integrantes argentinas do LF que é professora.

As práticas desenvolvidas no sentido de superar os desafios transfronteiriços envolvem vários atores e instituições privadas, públicas e sociais que, de forma isolada, dificilmente poderiam ser conquistadas. Prefeituras das cidades do território, acrescidas do SEBRAE, CIF, Associação Comercial de Santo Antônio do Sudoeste-PR (ACESAS) e da Associação Comercial e Empresarial da Fronteira (ASCOAGRIN) são as instituições que se relacionam de forma direta com a Governança Binacional. Estas instituições cooperam com o LF apoiando as ações e participando de diversas maneiras entre elas com capital social. O Quadro 19 abaixo mostra a subcategoria capital social contemplada pela categoria Governança.

Quadro 19 - Subcategoria Capital Social/ Categoria Governança

Categoria e número de evidências	Evidências (número de evidências, subcategoria, entrevistados e número de citações)
Governança (1473)	(93) Capital Social E2 (10), E3 (3), E4 (3), E5 (7), E6 (3), E7 (5), E8 (1), E9 (2), E11 (5), E13 (2), E14 (4), E15 (11), E16 (1), E17 (2), E18 (6), E19 (1), E20 (4), E21 (2), E22 (8), E23 (1), D4 (7), D5 (1), D6 (3), D8 (1)

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

O capital social figura na fala dos entrevistados na forma de ações de cooperação de voluntários para o alcance dos objetivos comuns. Sobre o ambiente político e institucional um dos entrevistados relata que o SEBRAE: “a principal entrega foi o fortalecimento do capital social, humano assim, dessas lideranças com esse sentimento de buscar e trazer projetos de transformação [...]” (E22). Outro trecho que fala de capital social “a formação de capital social que o La Frontera retrata, uma estrutura ativa que realmente faz acontecer a transformação social na nossa fronteira” (E13). As relações em rede e o Capital Social promovidas pelo LF têm feito com que as ações possam acontecer:

“O Líder Fronteiras cooperativas, mobilizou atores, organizações e recursos criando sistemas locais por meio de diálogos e ações estratégicas, engajando um grupo a pensar, construir e trabalhar para a construção do futuro, permitindo a construção institucional, capaz de difundir e promover a formação de rede, na solução de problemas e na redução das falhas transacionais. O ponto fundamental da promoção do desenvolvimento regional com a construção de um projeto estruturante, é a intervenção de baixo para cima, isto é, o desenvolvimento baseado em iniciativas idealizadas e gerenciadas em nível regional e realizado através da mobilização dos principais atores sociais e econômicos operantes no território e a sua mútua colaboração” (D7).

“O Projeto LIDER Fronteiras Cooperativas teve um papel fundamental na identificação dos atores desse processo, de forma a permitir ações, no sentido de suprir de informações referentes à transferência de tecnologias, investimentos financeiros e internacionalização dos negócios, permitindo assim um fazer parte do processo de desenvolvimento da região na qual as organizações estão inseridas. Esse projeto de desenvolvimento estruturante, está associado ao processo de acumulação da inovação e da formação do capital social. O território está cada vez mais sendo considerado como uma estrutura ativa (de desenvolvimento, de sustentabilidade e de capital social) e, não somente, como um perímetro receptivo das atividades produtivas. Aqui temos líderes que fazem acontecer o progresso através do: Pertencimento do território, Protagonismo e Orgulho de ser da Fronteira” (D3).

Não fosse a formação orientada para a liderança e a rede de contatos que se estabelece através da atuação dos diversos atores do LF, as ações de articulação necessárias para o desenvolvimento da região poderiam não ser suficientes justamente pela atual realidade da fronteira.

As iniciativas anteriores de desenvolvimento do território podem não terem sido tão efetivas por concentrarem-se em poucas cidades e por serem

desenvolvimentos de forma isolada. Com a última edição do programa Líder contemplando a região a rede de atores é ampliada e assim como o capital social. Quando existe maior amplitude de atores atuando pode existir mais contatos necessários para o desenvolvimento da região como RFI.

Classificando o tipo de pressões isomórficas experimentadas pelo LF conforme a teoria de DiMaggio e Powell (2005) a pressão **Isomórfica Normativa** é a mais fortemente percebida. O isomorfismo normativo é exercido, primeiramente pelo SEBRAE que esteve presente desde os primeiros esforços para o desenvolvimento regional e que realizou as edições do Programa Líder para treinar lideranças locais, públicas e privadas, em prol do desenvolvimento. Além das formações o LF conta atualmente com consultores do SEBRAE como membros da Governança Binacional. Os treinamentos realizados para os atores locais (alguns deles também colaboradores do SEBRAE) a partir dos preceitos e valores praticados pelo SEBRAE ou semelhantes a eles, inclinam os atores capacitados a desempenhar papéis similares aos propostos pelo SEBRAE o que converge com o proposto por DiMaggio; Powell (1983). Deste modo, com base nas relações entre o LF e as instituições, o SEBRAE é visto como a instituição que mais exerce influência sobre o LF uma vez que realizou as formações do Programa Líder, convidou os atores e motivou muitas das ações e projetos existentes no campo institucional da região no passado e na atualidade. O SEBRAE “cria todo o ambiente e a atmosfera que germinou, através de um programa fomentado pelo SEBRAE Paraná, o Fronteiras Cooperativas, que criou diversos resultados (E22).

As formações do Programa Líder onde muitos dos atores foram indicados pelo SEBRAE e as ações que derivaram dessas formações carregam valores e conceitos do SEBRAE para as iniciativas de desenvolvimento do território que surgem posteriormente:

“Nós tivemos módulos, e uma capacitação muito efetiva com palestrantes do Brasil inteiro, com tutores, nossa, excepcionais, formando essas pessoas, esses vinte a trinta líderes que não deixaram, após a conclusão dos módulos e tudo isso não terminou, continua-se com grupos, com câmaras temáticas, né? Podemos dizer assim, para dar sequência em todo esse trabalho que vem sendo desenvolvido” (E15).

Seja nas mais antigas ou no LF existe um fator comum: a participação do SEBRAE. O histórico de atuação do SEBRAE se funde ao histórico de ações de desenvolvimento para muitas das cidades que compõem o LF hoje. O SEBRAE é uma agência de desenvolvimento nacionalmente reconhecida e que trabalha com o desenvolvimento de ações que visam o empreendedorismo e o fortalecimento de MPE's. Conforme os dados da pesquisa mostraram, a primeira participação do SEBRAE em ações na região se deu nos anos de 1990, quando um dos prefeitos de um dos municípios criou a primeira incubadora empresarial da região e contatou uma colaboradora do SEBRAE para participar da iniciativa. Já são aproximadamente trinta anos da presença, direta ou indireta, do SEBRAE nas ações de desenvolvimento da região. Muitas são as iniciativas, algumas das ações do SEBRAE originaram projetos, programas, consórcio de municípios e por fim, uma governança binacional. As ações propostas pela governança binacional podem ser mais bem aceitas pela comunidade e pelas outras instituições em parte por estarem vinculadas ao nome do SEBRAE, podendo desta forma serem legitimadas pela comunidade.

À medida que o SEBRAE emprega esforços no sentido de desenvolver e modificar a região, cria ações e instituições as tornando semelhantes, transformando também as organizações existentes em instituições idênticas conforme o proposto por DiMaggio; Powell (2005). Amparado pelo SEBRAE, instituição reconhecida nacionalmente e pelas outras instituições já legitimadas pela população da região, o La Fronteira pode receber legitimidade (SUCHMAN, 1995) com mais facilidade. O status atual do SEBRAE enquanto instituição é de apoiador (E10) porém, mesmo sendo parceiro do LF, este exerce influência direta e indireta a partir das instituições as quais faz parte. Também se nota uma questão de dependência dos atores em relação ao SEBRAE. Desde o início, de ações voltadas ao desenvolvimento econômico o SEBRAE esteve presente (D3) e, pode que mesmo depois que as formações do Programa Líder e outras ações acabem, os atores dirijam-se ao SEBRAE como uma instituição de referência, sejam seus valores, objetivos ou até mesmo aos seus profissionais.

Muitos das pessoas que atualmente estão em cargos de atores como as associações comerciais da região começaram pelo projeto Líder SEBRAE. Alguns dos membros do LF também participam do CIF e da ASCOAGRIN:

“A grande maioria dos atores são os mesmos, porque você vê que cidades pequenas é difícil as pessoas que se colocam a disposição de fazer um trabalho no sentido certo, então essa união, né SEBRAE, CIF, os municípios, as associações comerciais também são muito importante. São né, atuantes nesse sentido, tem participado efetivamente também” (E9).

Outro trecho que mostra a influência dos atores que participam de mais de uma iniciativa de desenvolvimento: “Acaba tudo gravitando no meu redor [...] de certa forma, como eu participo, toda vida praticamente, acaba se tornando quase a mesma coisa. Claro que tem divisões. Cada um tem né a sua importância, tem as suas ações” (E3). Mesmo que o entrevistado assuma que cada iniciativa tem suas próprias ações, relata como ao participar de várias ações sente que todas são a mesma. Este é mais um indício de como os atores do LF vivenciam pressões normativas. As instituições influenciam as ações da governança e geram as circunstâncias necessárias para o progresso da identidade e capacidade dos atores (MARCH; OLSEN, 1996). Com o tempo, conforme as pessoas participam de associações de caráter profissional ou de negócios, suas ideias inclinam-se a se tornarem homogêneas (SOUZA, 2019). Portanto, pode haver um indicativo de que o próprio LF pode exercer isomorfismo normativo junto à outras instituições da região. Os membros do LF relatam que pretendem realizar curso para formação de candidatos políticos que sejam membros da Governança, para que possam obter treinamento e pleitear cargos de representação política (E1). Dessa forma, a governança pode contar com atores que detenham mais poder político e pode se inserir em espaços onde se pode disseminar seus valores, como prefeituras ou câmaras de vereadores por exemplo. E nesse processo várias instituições poderão se tornar parecidas com o LF. Ao que tudo indica, as relações desse campo institucional onde o LF está inserido são mescladas.

O que se analisa aqui é que por todo esse passado, institucionalmente, o SEBRAE exerce tanto isomorfismo normativo como poder simbólico na governança binacional e em algumas das instituições que a compõem. Ao buscar transformar a região realizando missões técnicas também contribui para o isomorfismo mimético. Os relatos destacam que o SEBRAE é um parceiro da governança porém, sempre que surge alguma questão, os atores recorrem a colaboradores do SEBRAE. Se os atores da governança estão cientes de que

sempre serão acudidos pelo SEBRAE em caso de problemas pode que os atores sequer tentem lidar com as adversidades sozinhos, perdendo a chance de se desenvolverem enquanto grupo que resolve problemas e aprende com as dificuldades. Outro aspecto é o de que até mesmo alguns dos atores brasileiros do LF têm ou tiveram cargos no SEBRAE e deste modo, até mesmo algumas ações do SEBRAE se emaranham com as ações do LF o que ilustra mais um elemento que traz a possibilidade de isomorfismo normativo.

O **Isomorfismo Mimético** (DIMAGGIO; POWELL, 2005) pode ser percebido, de forma mais sutil, no momento em que os membros do então Fonteiras Cooperativas e do atual LF, por iniciativa do SEBRAE, relatam terem realizado viagens na forma de visitas técnicas para regiões da União Européia para conhecer as chamadas Euroregiões transfronteiriças. A fim de conhecer boas práticas em região de fronteira, os atores visitaram as fronteiras entre Alemanha, Suíça, Áustria e França, Portugal e Espanha (E1, E10, E15, D1) . As visitas técnicas são mencionadas por 18 dos 23 entrevistados que relatam terem conhecido, entre outros locais, um hospital binacional; um ginásio de esportes binacional, o *Europort Basel-Mulhouse-Freiburg*; o Parlamento Europeu, o Eurodistrito de Pamina, a Região Trinacional Metropolitana do Alto Rin, a Região da Basileia e a Associação das Regiões Fronteiriças da Europa – ARFE (D1).

Na América Latina, os atores fizeram visitas técnicas à fronteira entre Argentina e Chile para conhecer experiências de empreendedores (E6). Foram ao Perú e Equador objetivando conhecer práticas de turismo e confecções têxteis (E2) e ao Parlasul localizado em Montevideu-UY e entre outros locais para buscar boas práticas transfronteiriças. Sobre as experiencias conhecidas nas viagens os entrevistados colocam: “você está em Portugal, daqui a pouco você já está na Espanha e você nem nota, porque é tudo, assim, muito junto. Eu acho que esse trabalho tinha que acontecer aqui” (E18). Sobre uma iniciativa europeia que foi replicada na região outro entrevistado relata: “tentaram copiar, né?! Da, dessa experiência de Portugal e Espanha um cartão transfronteiriço, tá?” (E9). Essa foi uma iniciativa que acabou não dando resultados devido às questões de legislação do Brasil e da Argentina. O Entrevistado 15 faz um comparativo entre a UE e o MERCOSUL como motivações para modificar a realidade da fronteira através de mimetismo:

“Vários membros do grupo foram conhecer e então por mais que a nossa estrutura de Mercosul ela não seja tão apurada quanto a União Europeia, mas o sonho que se tem é mais ou menos isso né, pode ser um pouco utópico, porque é, a estrutura que a gente tem de Mercosul, a legislação não é nem um pouco parecida mas, sim eles estão sempre buscando se inspirar em que sejam de integração principalmente” (E15).

As tentativas de aproximação com o MERCOSUL, ocorreram por meio da realização de visitas técnicas e contato com um integrante do Instituto Social MERCOSUL que fez visita à região e está fazendo ações de articulação com o LF (E1, E2, E8, E14 e E22).

Tem-se ainda no imaginário que tudo que é europeu é moderno e, portanto, mais avançado (DUSSEL, 2007; QUIJANO, 2005). Os valores das instituições foram construídos baseados em valores colonialistas ainda presentes (WESTON; IMAS, 2018). Neste caso, o mimetismo (DIMAGGIO; POWELL, 2005) parece vir em grande medida vinculado ao desejo de criar na fronteira exemplo semelhante à EU. O que não muda que os atores também realizaram visitas técnicas a localidades latino-americanas. Porém, na maioria dos relatos, a modernidade da EU aparece como o melhor exemplo a ser adotado; de uma realidade que deve ser o modelo a ser seguido.

Sobre exemplos nacionais, os entrevistados relatam que durante as formações do Programa Líder do SEBRAE houve a participação de convidados como prefeitos de algumas cidades, entre elas do Rio de Janeiro-RJ, Gramado-RS e Maringá-PR. Ao que aparecem relatos da ideia de se copiar a iniciativa do Comitê Gestor do município de Maringá-PR (CODEM) no território do LF (E4, E5, E6, E9, E19, E15 e E22). O Entrevistado 5 relata:

“então veio o prefeito de Maringá aqui no Paraná, eles têm tipo um comitê gestor do município que envolve as suas ações comerciais, envolve clube de serviços, envolve toda a sociedade civil organizada que que pensam Maringá para 20/30 anos. Então prefeito que entra, que sai, entra, que sai, tem mais ou menos seguir aquela cartilha que foi pensada nesse comitê gestor, vendo então a gente tá tentando copiar, tentando né, implantar aqui também, porque tu sabe que tem um prefeito que tem uma ideia, ele sai entra outro e desfaz tudo aquilo que o outro fez ou não segue os projetos que o outro fez” (E5).

Essa forma de mimetismo também aparece no sentido de dar continuidade às ações do LF; da expressão a visão de futuro que os atores têm para a região.

O **Isomorfismo Coertivo** (DIMAGGIO; POWELL, 2005) presente em ocasiões onde o LF poderia ter de se adequar à legislação vigente, por exemplo e assim ser modificado não faz parte da realidade da fronteira. Esse tipo de pressão isomórfica não foi percebida, pelo contrário, a legislação diversa do Brasil e da Argentina e a ausência de mecanismos efetivos de integração é um dos empecilhos para as ações do LF conforme será explorado na sessão Barreiras. A diferença entre os ritos das instituições dos dois países é um dos elementos que fazem com que seja difícil a região ser transformada de maneira similar.

Sobre o ambiente político e institucional, em suma se pode perceber que além da formação do programa Líder, que originou três importantes iniciativas de desenvolvimento da região, muitos dos atores da governança binacional foram escolhidos pelo próprio SEBRAE ou indicados por pessoas próximas ao SEBRAE. Vários atores do LF indicados pelo SEBRAE participam das ações de desenvolvimento desde a primeira formação do programa Líder. O apoio de atores do SEBRAE, as parcerias feitas a partir de contatos do mesmo e a replicação de projetos como o JEEP, por exemplo, demonstra como essa agência tem influência na região e dentro do LF. Foi o SEBRAE que organizou as missões técnicas onde atores do LF viajaram para países da EU e América Latina e ao regressar, se inspiraram nas realidades que conheceram desejando replicar na região.

O LF está portanto sujeito a elementos de isomorfismo mimético e, sobretudo, de isomorfismo normativo. A região poderia ter focado em outros atributos e elementos de desenvolvimento que não fossem a economia e as MPE's mas, esse é justamente o foco da atuação do SEBRAE. Não se pretende criticar o foco de desenvolvimento econômico, mas tendo a região locais de preservação ambiental e interessante atividade de agricultura familiar, outras dimensões poderiam ter sido escolhidas para serem desenvolvidas não fosse influência das instituições, principalmente do lado brasileiro. Certamente, ao fortalecer o aspecto econômico de um lado da fronteira o outro lado pode sentir seus reflexos positivos e por essa razão, outras áreas de desenvolvimento

prioritárias como saúde, educação e sustentabilidade também poderiam ser priorizadas.

A seguir, apresentam-se as barreiras encontradas pela Governança para realizar as ações de desenvolvimento no território.

4.6 BARREIRAS

Quanto às barreiras vivenciadas pelo LF na realização de ações para desenvolver a região e torná-la uma RFI, os entrevistados citaram vários aspectos (Quadro 20).

Quadro 20 - Categoria Barreiras

Categoria e número de evidências	Evidências (número de evidências, subcategoria, entrevistados e número de citações)
Barreiras (235)	(18) Desistência de Líderes E1 (2), E6 (1), E7 (6), E8 (2), E9 (2), E10 (1), E16(1), E19 (2), E23 (1)
	(21) Geografia E1 (2), E3 (1), E5 (1), E6 (1), E7 (2), E10 (2), E11 (1), E12 (1), E13 (2), E15 (1), E16(3), E19 (2), E23 (1), D8(1)
	(126) Legislação e Burocracia E1 (5), E2 (3), E3 (4), E4 (8), E5 (3), E6 (1), E7 (17), E8 (6), E9 (5), E10 (7), E11 (2), E12 (8), E13 (2), E15 (2), E16 (6), E17 (2), E18 (6), E19 (3), E20 (5), E21 (8), E22 (4), E23 (14), D4 (1)
	(37) Recursos E2 (1), E3 (4), E4 (1), E5 (2), E7 (5), E9 (4), E10 (1), E11 (4), E13 (1), E15 (7), E17 (3), E18 (1), E20 (1), E22 (1), E23 (1)

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

O primeiro aspecto marcado como barreira para a atuação do LF diz respeito ao contexto regional caracterizado pelo **estigma das regiões de fronteira**. Entre outros elementos, a valoração negativa da fronteira tem relação com episódios como contrabando, roubo, crimes e descaminho que desafortunadamente comumente acontecem em regiões de fronteira (MARTÍNEZ, 2020). A fronteira é vista como um local de ilegalidade e a existência de um estigma é percebida pelos atores do LF tanto como um dos motivadores da criação da iniciativa (E16) como um desafio para as ações da Governança. Essa realidade dificulta a articulação das ações do LF e interfere na autoestima da população da fronteira. A **falta do sentimento de pertença** e de uma **identidade una** na condição de cidadãos latino-americanos e fronteiriços é vista como uma das dificuldades para sensibilizar a comunidade para as ações de desenvolvimento (E10, E15). Para que a população pudesse ser sensível às ações de desenvolvimento, seria interessante que pudesse

existir coesão social dos fronteiriços. A coesão social está intimamente ligada com a questão identitária e de cooperação dos cidadãos nas CIs e nas RFIs. Como forma de engajar e tentar uma maior aproximação da comunidade, o LF têm usado as redes sociais por meio da publicidade das ações de integração e desenvolvimento que realiza e da criação um símbolo de unidade para a região (slogan e logotipo) na tentativa de que a população fronteiriça se sinta uma só comunidade, entenda e apoie a Governança Binacional (E1, E2, E10, E15).

A adoção de ações de CIs demanda diversos esforços e investimentos dos setores público e privado, para que se possa implantar as tecnologias e esforços necessários (AHVENNIEMI *et al.*, 2017). Para que as ações de desenvolvimento planejadas pelo LF possam de fato ocorrer, os atores brasileiros e argentinos precisam do investimento e do apoio dos governos de ambos os países. Porém, mesmo que Brasil e Argentina tenham boas relações diplomáticas, o histórico de disputas pelo território moldou as relações internacionais dos países (MORAES, 2019) o que também traz dificuldades para a realização de ações de integração binacional. Existe um enorme potencial de integração entre esses países mas o posicionamento de legislar mais sobre defesa e menos sobre integração e cooperação aliado às orientações protecionista ou expansionista dos países prejudica o LF.

A **legislação** e a **burocracia** (expressa pela rigidez de processos) são, indubitavelmente, as barreiras mais fortemente percebidas pelos atores do LF. A legislação dos dois países é bastante divergente e a maneira como ambos lidam com o tema das fronteiras político-geográficas, assunto de defesa ao invés de integração (CAMPOS, 2017), são fatores que prejudicam a realização de ações locais de integração. O Brasil esteve em um momento de desenvolver ações de integração com o lançamento do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira lançado em 2009, mas, conforme a orientação dos governos nacionais, a inclinação a realizar mais ou menos ações dessa natureza pode oscilar dependendo da ideologia dos governantes. Neste momento, ainda existe uma preocupação dos Estados com a garantia de sua soberania (KRÜGER; KRÜGER; CALDANA, 2020) e, consentir que o país vizinho realize ações de desenvolvimento pode ainda ser visto como perigoso para a soberania nacional.

Sobre a legislação e a relação entre os governos de âmbito subnacional, um dos atores declara: “A gente tem um diálogo bem aberto com o pessoal da

Argentina, mas as legislações, são diferentes. Brasil e Argentina tem leis muito distintas. Então, a gente enfrenta o nosso maior problema, a questão dessa demanda legal” (E21). A diferença da legislação demanda que o LF empreenda esforços e só consiga atuar por meio de capital social para lograr realizar suas ações. No Brasil, por mais que sejam semelhantes, a legislação e algumas disposições dos estados brasileiros são divergentes o que também prejudica a adoção de ações conjuntas (E3). Os atores têm ciência de que não conseguirão realizar mudanças significativas na parte legal. Sobre a legislação brasileira, o E12 coloca:

“[...] o Brasil jamais vai mudar uma legislação que trata de fronteiras, de recursos por causa de um município [...] Mais de 200 milhões de habitantes, mais de 17.000 km de fronteira é impossível que consiga fazer uma lei específica pra cá, qualquer lei federal agrega todo país” (E12).

Mesmo que a legislação dos países não mude, o LF emprega esforços de articulação para poder praticar as ações planejadas, porém, nem sempre obtém sucesso. Houve, por exemplo, uma tentativa frustrada do Fronteiras Cooperativas (atual LF) de fazer uma Carteira do Cidadão Transfronteiriço, um tipo de documento que já existe em outras fronteiras conurbadas e que facilita a passagem dos cidadãos que vivem na região de um lado a outro da fronteira. Esse documento serviria para identificar as pessoas que vivem na região facilitando o controle de fluxos migratórios, entre outros aspectos. Já acontece em cidades de fronteira com áreas conurbadas, em países signatários do MERCOSUL como em cidades do Uruguai e do Brasil, porém, o governo argentino não foi tão sensível à iniciativa e sem mútua cooperação a Carteira não foi à diante (E23). Caso tivesse funcionado, seria uma das iniciativas que auxiliariam a estar alinhada a uma RFI (SOE, 2018). Sobre os ritos legais da Argentina, o E18 coloca:

“Hoje, a Argentina, ela é muito bairrista, vamos dizer assim. Ela até deixa, mas aí você tem que fazer todo um processo, toda uma burocracia, você tem que ir lá e rezar uma missa para conseguir passar uma mercadoria. E a gente tem que mudar isso, porque isso acaba atrapalhando muito e barrando muito. Se tratando de MERCOSUL, é fazer esse trabalho de facilitar, fazer com que não seja uma coisa assim, porque a gente acaba até incentivando o contrabando, vamos dizer assim, porque as pessoas não podem comprar e passar legalmente, elas vão fazer o contrabando. E é uma coisa que a gente não quer, que não seria necessário.” (E18)

O atual formato de controle pode incitar práticas ilegais como o contrabando. A população tem por hábito passar de um lado a outro, independentemente de ser cidadão brasileiro e argentino. Como visto, muitas vezes os países limítrofes não compreendem as dinâmicas fronteiriças (BENEDETTI, 2014), se preocupam em demarcar limites muitas vezes ignorando todo o intercâmbio dos cidadãos. Os Estados acabam classificando práticas simples como contrabando ou descaminho (PYSZCZEK, 2020). Tais atividades não seriam consideradas ilegais caso ocorrem em outras regiões. Alguns exemplos dessa questão são, o caso da compra de tratores brasileiros antigos por parte de cidadãos argentinos da região onde recentemente o governo argentino esteve a ponto de apreender o maquinário deixando a maioria das famílias agricultoras argentinas sem tratores (E14).

Outro exemplo é o de que na região, existe uma ponte que liga Santo Antônio do Sudoeste-PR no Brasil e San António-MS na Argentina que apesar de ter sido a primeira ponte que liga os países, com construção que data de aproximadamente 100 anos, esta só foi oficialmente reconhecida no ano de 2018 a partir de articulação de atores do Fronteiras Cooperativas. Até bem pouco tempo, passar por ela era considerado ilegal (E13). Foram necessárias várias reuniões dos atores do Fronteiras Cooperativas com autoridades de Brasília e de Curitiba onde primeiro foram cedidas informações e posteriormente foram dados alguns passos também para a passagem oficial entre os países pois, mesmo estando reconhecida não se pode passar para realizar atividades de comércio, no momento, os atores do LF estão trabalhando com a polícia federal do Brasil e com o órgão competente da Argentina para tentar fazer com que a ponte seja uma passagem migratória oficial (E14).

Um dos projetos do LF é a melhoria das aduanas para solucionar problemas com a migração e comércio, para que todas as atividades possam acontecer de forma legal (D3, D6). Outra das ações do LF do Eixo Educação no projeto de educação empreendedora e bilíngue tentou distribuir material didático bilíngue para as escolas argentinas (E2, E6, E7, E23). A ação foi prejudicada pelas questões legais e foi impedido que o material ingressasse na Argentina via

aduana, porém, acabou sendo transportada por uma rota alternativa (ilegal) e posteriormente distribuído para as escolas:

“O SEBRAE mandou imprimir os livros, traduzir para espanhol, mas legalmente a autoridade da Argentina não permitiu que passasse nada para lá, mesmo que fosse para o bem da Argentina, imagina esbarrar no orgulho argentino né?! Aí a gente tinha que fazer descaminho com esses livros, como se fosse algo roubado e levar para lá para ensinar os filhos deles entendeu?” (E23).

Existem dificuldades dos governos subnacionais e da comunidade para coordenar esforços, interesses e instituições em áreas como planejamento urbano, questões energéticas e ambientais. Antes da formação do Líder as pessoas tinham uma ideia do que se podia fazer no âmbito do desenvolvimento territorial da região. Inicialmente, os atores do LF gostariam de trabalhar em prol de questões estruturais como distribuição de água energia elétrica uma vez que nas cidades do lado argentino há relatos de problemas constantes com falta de água e cortes na energia elétrica (E7, E23). Porém conforme relatos, esbarraram nas questões legais e sobre recursos naturais dos países. Após a entrada do SEBRAE, o foco ficou muito concentrado nas questões de economia, educação e inovação. E aspectos como infraestrutura e entre outros ficaram um pouco a margem. E assim focaram a orientação de suas ações essencialmente junto ao SEBRAE para a área econômica e MPE's. Acabaram optando por focar em outros eixos que também consideraram interessantes e mais viáveis para desenvolver ações. Essa realidade vai além do cenário de muitas cidades que almejando tornarem-se inteligentes e satisfazer a agenda política, estão sendo fortemente pensadas a partir de interesses empresariais (HOLLANDS, 2008), pois questões de política públicas foram pensadas mas devido a legislação não puderam ser executadas.

Os entrevistados relatam que a **morosidade** e a **centralização dos processos** também atrapalham as atividades de desenvolvimento regional e que a maioria das decisões que afetam diretamente a vida de quem vive na fronteira é tomada por órgãos que estão muito longe da fronteira e desconhecem a realidade das cidades conurbadas. Diferentemente de outras abordagens de política urbana, a governança urbana não faz distinções quanto a busca por atingir os objetivos coletivos e a centralidade, por exemplo (PETERS; PIERRE, 2012). Porém, independentemente da ação do LF a centralidade de poder é uma

realidade e a tomada de decisão sobre aspectos relativos às regiões de fronteira é feita em grandes centros e capitais. Essa realidade se problema a partir do momento em que tais decisões podem não contemplar a realidade das faixas de fronteira: “É uma luta diária trabalhar; é que na verdade, é assim, você mora em fronteira, mas as decisões são tomadas nas capitais” (E1). Além da centralidade também ocorre a **descontinuidade** de ações. É necessário realizar uma série de articulações e trâmites e que ainda assim não garantem que as ações de desenvolvimento irão acontecer:

“para conseguir fazer esse trabalho com Buenos Aires, aí eles com as permissões que tem. E as permissões elas são permissões assim que não, não são permissões garantidas sabe, tipo assim: agora tá permitido, vamos fazer. E é, todo ano tem negociação, vai lá muda o professor, eles não querem [...] Tem todo um trabalho, então tu tem que ficar, é, como se fosse uma plantinha que você tem que ficar regando aí, a educação do lado argentino.” (E10)

Sem a articulação dos atores fronteiriços as ações não ocorrem. Esse elemento aparece como motivação para criar o LF no formato de governança binacional que o Fronteiras Cooperativas não dava conta sem o formato de uma governança urbana de dois países.

A respeito do MERCOSUL e das Mercocidades, os entrevistados relatam que estes não funcionam de fato no interior. E que caso as disposições do MERCOSUL fossem praticadas, os processos referentes aos fluxos migratórios poderia ser diferentes:

“Desde que eu sou moleque que se ouve falar muito em Mercosul, né?! As capitais discutem o Mercosul. Brasília, Curitiba, Buenos Aires. O livre comércio das Américas. Mas a fronteira é totalmente diferente, porque o permissão ele é obrigatório fazer quando você adentra na Argentina, não existe um documento, deveria existir algumas possibilidades.” (E16)

Os atores relatam que almejam uma aproximação como o MERCOSUL principalmente para facilitar a integração: “[...] a gente tem essa intencionalidade de cada vez mais estar próximo das políticas do MERCOSUL, justamente por dar essa abertura de integração entre os países, né?!” (E22). Os atores já realizaram vários contatos e tentativas de aproximação, contudo, na prática, percebem que as disposições do MERCOSUL não são praticadas nessa região

(E2, E7, E10, E16, E17, E18, E23). Ainda que já existam 353 cidades vinculadas à rede Mercocidades, distribuídas entre 10 países da América do Sul, e, até mesmo localizadas no interior, nenhuma cidade da região é considerada uma delas (MERCOCIDADES, 2021). E7 e E23 sintetizam em suas falas, muitas das questões que são barreiras para a atuação do LF que estão relacionadas ao MERCOSUL, à integração e ao desenvolvimento regional:

"A questão do Mercosul, é o papel. Minha rainha do céu! Olha, o que eu posso te dizer, o Mercosul é muito bonito no papel, mas, na prática, não funciona, percebe o que quero dizer? E sabe o que dizemos?! Dizemos que Deus está em todos os lados, mas Ele só atende em Buenos Aires (risos). E as coisas são feitas por pessoas numa secretaria, que não conhecem a nossa realidade, me entende? E de certa forma, temos no passado e na atualidade a ideia de que o Brasil é expansionista e nós somos protecionistas, compreende?" (E7)

"Eu trouxe de Brasília lá do secretário Geral do Mercosul, um bíblia de leis, um livro de umas 500 páginas com todas as leis do Mercosul, aí, passei para os amigos nossos da associação comercial, os despachantes aduaneiros. Eles iam lá nas autoridades da Argentina mostravam a lei, olha vocês podem fazer dessa maneira que a lei permite: no, no, acá yo que hago la ley, eles diziam. Não é assim, não na Argentina. Não entendeu. Aí, o seguinte, se não vem um superior de lá dizendo que é para cumprir a legislação eles não cumprem, algumas o que convém, sim, o que não convém, não se vai cumprir." (E23)

Outra questão que pode estar vinculada a esse cenário é a questão da autonomia dos governos subnacionais. Pode que algumas autoridades argentinas locais não tenham autonomia nos processos ou não culturalmente não se percebam aptas a tomar decisões que tenham a ver com paradiplomacia. Essa questão também impactará na abertura e sensibilização de atores políticos a abraçar ações binacionais propostas pelo LF. A literatura trás que podem acontecer assimetrias de poder nas relações dos países vizinhos onde um país exerce mais influência do que o outro (GONZÁLEZ, 2020). A Argentina e seus cidadãos podem encontrar-se receosos quanto a iniciativas capitaneadas por instituições brasileiras. Mais uma vez figuram o passado de disputa territorial, as políticas internacionais (MORAES, 2019) a atuação de instituições e a centralização.

Também, a **participação entre os atores da Argentina e Brasil** é diferente ao longo dos eventos históricos que culminaram na criação do LF – o que também pode se dever em parte às barreiras da legislação e aspectos de

integração (BENEDETTI, 2014). Inicialmente, os argentinos não fizeram adesão ao Fronteiras Cooperativas, foi só com a nova edição do Líder que os atores argentinos se inseriram e, ainda assim, o número de atores argentinos ainda é expressivamente menor do que o número de brasileiros. Há que se levar em consideração que são somente três cidades argentinas, mas ainda assim, os argentinos são muito atuantes o que faz com que as ações possam ser binacionais.

Conforme os relatos, o primeiro presidente do LF era um empresário argentino muito bem relacionado que tinha proximidade com as autoridades argentinas, porém acabou falecendo e sendo substituído por uma empresária brasileira que inicialmente era a vice-presidente (o que já foi mencionado em sessão anterior). Não fosse esse episódio, a relação com as autoridades argentinas poderia ser mais próxima e facilitada (E23). Porém os entrevistados relatam que o perfil desse ator era um tanto impositivo e mesmo que ele tivesse contatos de elevada influência na Argentina, acabou que a orientação da governança se modificou em certo ponto (E10). Caso ele fosse o presidente, a atuação e a realidade do LF poderia ser bem distinta dos dias de hoje.

Um outro aspecto citado como barreira é o de que houve a **desistência de atores** convidados que fizeram a formação do programa Líder (E2, E10, E23). Em torno de 50 pessoas realizaram a formação e somente 36 compuseram o LF, destes nem, todos são muito atuantes (E1, E4, E17, E22).

Angelidou (2014) propõe que alguns atores envolvidos na implementação de estratégias de CI e de desenvolvimento podem apresentar interesses conflitantes. Deste modo, questões referentes às **disputas políticas** e conflitos de interesse dos atores também podem permear a atuação e a escolha de quem são os atores e cidades que irão compor o LF e se beneficiar das ações:

“Lá atrás, em 2013, quando o SEBRAE implantou o Fronteiras Cooperativas [...] a primeira sementinha do La Frontera, Capanema não fez parte disso porque a gestora tinha diferenças políticas com o ex-presidente da FIEP que era de Capanema e o que que aconteceu? Nós ficamos de fora” (E9).

A FIEP é a Federação das Indústrias do Estado do Paraná. A **Localização geográfica** da região compreendida pelo território do LF – do lado argentino no interior do país, a província de Misiones é classificada como um dos

locais menos desenvolvidos da Argentina (PNUD ARGENTINA, 2017) e no lado brasileiro, no interior dos estados do Paraná e Santa Catarina, afastada das capitais dos estados – contribui para que seja mais difícil realizar algumas ações. Não há aeroportos tão próximos, e o convite para participar de reunião do PARLASUL que aconteceu quando ainda era Fronteiras Cooperativas acabou não sendo aproveitado devido, em parte, aos custos de deslocamento e à distância da região a aeroportos (E12).

Outro ponto são citadas as **diferenças geográficas da fronteira** na própria região. As fronteiras entre San Antônio-MS e Santo Antônio do Sudoeste-PR e Bernardo de Irigoyen-MS, Barracão-PR, Bom Jesus do Sul-PR e Dionísio Cerqueira-SC que são fronteiras secas e muito próximas acabam tendo mais facilidade ao realizar ações de integração do que as cidades de Comandante Andresito-MS, Capanema-PR, Planalto-PR e Pérola do Oeste-PR que fazem fronteira, mas tem em sua divisa um rio e localidades rurais justamente na faixa de fronteira:

“Então é, eu vejo assim, que as cidades conurbadas dão mais condições de integração, né, eu acho que Andresito ficou muito tempo sem representatividade no nosso grupo por isso, porque ele se sentiam realmente afastados, né, a gente espera aqui agora com a presença desse deputado e essas outras pessoas que vieram junto, a gente passa ter Andresito cada vez mais junto com a gente, né.” (E8)

Já existem mais atores de impacto político interessados nas ações do LF como o caso de um deputado provincial de Misiones mas a característica geográfica acaba se refletindo no número de ações de integração no número de participantes no LF que é bem menos expressivo se comparado às outras cidades. Em algumas regiões de fronteira de maior destaque como Foz do Iguaçu a infraestrutura das aduanas é muito mais aparelhada. Os escritórios migratórios poderiam se beneficiar do uso de TICs porém, até mesmo o baixo efetivo da Receita Federal para as aduanas é percebido como uma barreira para que as aduanas possam funcionar de forma efetiva ao que o LF tenta articular soluções (E5, E23).

Por não ser uma instituição formalizada, o LF tem certa **dificuldade de obter recursos** para praticar as ações planejadas. Se a iniciativa de criar o LF tivesse partido de atores de governo este poderia ter mais força política e

efetivamente atuar na formulação de políticas públicas tendo orçamento para tal. A questão do orçamento também restringe as ações do LF às parcerias, e a atividades sem custos ou que sejam financiadas por projetos do SEBRAE; que já sejam projetos aos quais o SEBRAE nacional despende recursos. “O La Frontera, ele não tem um orçamento específico, um fundo de financiamento né?! Ele funciona basicamente no voluntariado, né?!” (E11). Outro ator coloca: “por mais que o grupo seja muito bem montado, nós somos dependentes das administrações públicas, dos municípios. É dali que vem as verbas [...] Então, a gente vai entrar com o projeto. Mas o La Fronteira não tem fundos para isso” (E18). Oddone; Vázquez e Oro (2018) colocam que a governança transfronteiriça possibilita a obtenção de recursos junto a diferentes órgãos e esferas porém, com o LF essa realidade ainda não ocorre. Mesmo que os atores do LF se valham de capital social, parcerias e da obtenção de recursos por meio de algumas das prefeituras que os angariam junto aos Estados, União e agências de fomento, a exemplo do FOCEM (E2, E3, E9, E10, E12, E14) os recursos são uma barreira percebida :

“Nós não temos recurso, todo o recurso que vem para treinamento nós compramos ou com a parceria do SEBRAE [...] ou com uma parceria por exemplo, agora o protocolo binacional um funcionário do CIF que ajudou na elaboração, a gente foi buscar assinatura né, cada um vai com o seu carro, com o dinheiro do seu bolso, se precisa viajar cada um paga do seu dinheiro, do seu bolso, vai lá, faz. É hoje nós não temos nenhum recurso dado.” (E15)

Os atores declaram que gostariam de contar com um fundo para receber doações e realizar as ações de desenvolvimentos planejadas, porém divergem quanto à formalização do LF enquanto organização:

“Quando você cria mais uma organização, automaticamente, você tá criando mais uma despesa, você vai precisar de receita pra manter aquilo ali. E aí, você vai ter que ter um fundo que vai financiar isso, né? E nesse cenário atual da realidade brasileira, econômica, enfim, empresarial é um tanto complicado, né? Você criar mais uma situação, né? Então, se comenta, mas eu te diria que isso é uma possibilidade bastante remota no cenário atual, né?” (E11).

Mesmo com o amparo do SEBRAE, a governança binacional enfrenta diferentes dificuldades. A legislação diversa entre os países Brasil e Argentina, um passado marcado por disputas territoriais e estados com orientações

expansionistas ou protecionistas buscando manter a soberania torna os países receosos de praticar certas atividades de integração são algumas das dificuldades enfrentadas. A existência de instituições internacionais que visam à cooperação e à integração mas que ainda não são efetivas em regiões de fronteira interioranas (somente em capitais ou grandes centros) é outro dos entraves vivenciados pela governança. A dinâmica de codependência econômica e social das cidades conurbadas de regiões de fronteira da América Latina, o estigma de criminalidade e ilegalidade das fronteiras, a defasagem de infraestrutura e de políticas públicas em cidades do interior motivam para promover o desenvolvimento conjunto das cidades de fronteira.

A **Pandemia de Covid-19**, conforme será abordado no item 4.8, fez com que o LF tivesse de adaptar as ações previstas para o ano de 2020 acabou por prejudicar a articulação de ações juntamente ao MERCOSUL, na busca de recursos e em algumas parcerias com universidades que já estavam acontecendo ficaram em *stand-by*. A seguir, apresentam-se alguns dos resultados e direcionadores do LF.

4.7 DIRECIONADORES E RESULTADOS

Embora a Governança Binacional tenha completado um ano de existência há pouquíssimo tempo e este tenha sido um ano atravessado pela pandemia de Covid-19, os entrevistados apontam direcionadores e facilidades para a atuação do LF, e alguns resultados preliminares. O quadro 21 abaixo exhibe as evidências para a subcategoria Resultados que compõe a categoria Governança.

Quadro 21 - Categoria Governança - Subcategoria Resultados

Categoria e número de evidências	Evidências (número de evidências, subcategoria, entrevistados e número de citações)
Governança (1.473)	(23) Resultados E1 (5), E2 (1), E3 (2), E5 (1), E7 (1), E8 (2), E12 (1), E13 (2), E18 (1), E21 (5), E23 (2)

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

A principal consequência da criação do LF é a troca de experiências onde as melhores práticas podem ser compartilhadas entre as cidades assim como propõe a literatura (PALOMO-NAVARRO; NAVÍO-MARCO, 2018). O diálogo com os atores locais tem melhorado (E1, E3, E10, E22). Ao que um dos

entrevistados coloca: “o La Frontera trouxe, foi assim, a integração, as experiências de outros municípios. O que deu certo lá, em outros municípios, essa troca de experiências, e a possibilidade de fortalecer uns aos outros” (E13). Nota-se que, não raro, o LF o CIF, as associações comerciais, as prefeituras e outras instituições trabalham de forma conjunta. Também o diálogo com o consulado da Argentina em Florianópolis está mais estreito a partir dos contatos de atores do LF (E3, D5). Essa relação mais estreita possibilita a articulação política de ações que é necessária para conseguir liberações e recursos.

Alguns projetos e iniciativas de CI da região estão em fase de estudos ou na fase de busca por recursos do FOCEM e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata - FONPLATA (E2, E3, E10, E15). A movimentação em prol das aduanas está ocorrendo e estima-se que com a abertura da fronteira (pós pandemia) a aduana de Santo Antônio do Sudoeste-PR que anteriormente só funcionava 12 horas por dia passe a operar 24 horas por dia (E6). O SEBRAE é instituição fundamental para articulação de ações junto às autoridades do Estado do Paraná e por vezes na obtenção de recursos. Muitas das ações do LF vinculadas ao SEBRAE tiveram recursos (como palestras e livros) subsidiados pelo mesmo (E10, E15). O logotipo e slogan do LF foram bem aceitos por prefeitos, comerciantes e pela comunidade que passou a utilizá-los até mesmo em filtros de redes sociais e camisetas. O símbolo e slogan que pretendem gerar identificação foram bem aceitos pela comunidade. A Figura 15 traz camiseta com o logotipo do LF que está sendo utilizado pelos atores e pela comunidade em geral.

Figura 15- Camiseta La Frontera



Fonte: dados da pesquisa (2021)

A prefeitura de Santo Antônio do Sudoeste-PR foi a primeira a realizar a instalação de um Totem com o logo do LF (D6). A criação de redes sociais, logotipo, slogan e camisetas foram iniciativas de divulgação que objetivaram que o LF se tornasse conhecido em todo o território e serviram de ferramentas que provoquem identificação da comunidade fronteiriça com o LF, ajudando na aceitação da iniciativa por parte da comunidade.

Após articulação do Fronteiras Cooperativas e contatos com autoridades argentinas e brasileiras, os atores receberam convite para participar do PARLASUL, desafortunadamente, devido à pandemia, e às questões geográficas e de orçamento (localização no interior e custos de transporte) os atores não participaram de reuniões do parlamento. Esse é um indicativo de abertura de diálogo com o MERCOSUL que é tão desejado pelos atores da Governança.

Em seguida das eleições municipais de 2020, o LF realizou entrega de material aos prefeitos eleitos a fim de apresentar a Governança e as ações de desenvolvimento pensadas para o território, sensibilizando os governantes eleitos e convidando-os a participar do LF ao que foram bem recebidos (E15). Os atores desejam manter legitimidade frente aos governos subnacionais e dar continuidade às ações de integração e cooperação e o contato com as autoridades é indispensável para o sucesso das ações pretendidas (BEUREN; GUBIANI; SOARES, 2013).

4.8 PANDEMIA DE COVID-19 E O LA FRONTERA

A forma como os governos do Brasil e da Argentina vêm lidando com a **situação de Pandemia** é, de fato, muito distinta. Em 8 de janeiro de 2021, o Brasil ocupava o 3º lugar no ranking mundial de infectados por covid-19 com 8.013.708 milhões de casos e 201.460 mil mortes ao passo que a Argentina ocupava o 15º lugar com 1.690.006 milhão de infectados e 44.122 mil mortes (JOHNS HOPKINS CORONAVIRUS RESOURCE CENTER, 2021). O *Lowy Institute* de Sidney realizou pesquisa sobre a atuação dos países para conter a situação de pandemia e os estudos compuseram o Índice de Desempenho Covid (LOWY INSTITUTE, 2021). O índice avaliou a performance de 98 países e levou em consideração o número de casos e mortes confirmados, o número de casos

e mortes por milhões de pessoas, os casos em proporção ao número de testes e o número de testes por mil pessoas. O Brasil foi avaliado como o país que pior lidou com a situação de pandemia (LOWY INSTITUTE, 2021).

Todos os 23 entrevistados abordaram a situação de Pandemia de Covid-19. O Quadro 22 mostra as evidências sobre a situação de pandemia.

Quadro 22 - Categoria Situação de Pandemia

Categoria e número de evidências	Evidências (número de evidências, subcategoria, entrevistados e número de citações)
Situação de Pandemia (256)	E1 (6), E2 (11), E3 (16), E4 (7), E5 (7), E6 (10), E7 (18), E8 (6), E9 (11), E10 (9), E11 (7), E12 (5), E13 (15), E14 (9), E15 (13), E16 (9), E17 (7), E18 (17), E19 (6), E20 (9), E21 (9), E22 (10), E23 (8), D7 (14), D8 (17)

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Desde o dia 17 de março de 2020, as fronteiras terrestres da Argentina foram fechadas para os estrangeiros, incluindo os brasileiros que residem na faixa de fronteira. O fechamento da fronteira foi relatado pelos entrevistados como fato inédito na história da região na atualidade. A fronteira ainda permanece fechada, a novidade é a abertura das fronteiras aéreas com a exigência de que para ingressar no país, os estrangeiros permaneçam em quarentena por 15 dias e de que posteriormente passem por testagem negativa para covid-19.

Na região compreendida por esse estudo, as fronteiras das cidades argentinas de Bernardo de Irigoyen, Comandante Andresito e San Ant3nio foram fechadas por iniciativa do governo argentino atrav3s do Decreto n3 330/20, da Província de Misiones-ARG que estabeleceu Emergência Epidemiológica e Sanitária Provincial com o fechamento das fronteiras até o dia 31 de Dezembro de 2020 devido à Pandemia de Coronavírus, COVID-19 (D8). A fronteira é vista pelos Estados como um dos mecanismos de controle (DELGADO, 2020). A obstrução da circulação nas zonas de fronteira é percebida como questão necessária para a diminuição da circulação de pessoas infectadas e a mitigação da possibilidade de surgirem novos focos da doença em territórios que ainda não sofrem altos índices de contaminação (PÉGO *et al.*, 2020). Porém, não é bem-vista pelos cidadãos fronteiriços.

Estima-se que na América Latina e no Caribe a situação de pandemia esteja impactando os países seriamente, a tendência é de que em breve, milhões de pessoas figurem nas estatísticas de pobreza uma vez que 54% da população

tem pouco ou nenhum alcance aos sistemas de proteção social (CEPAL, 2020). Os reflexos econômicos e as condições referentes ao contágio da COVID-19 decorrem das aberturas e das fragilidades que já existiam nos sistemas econômicos (HARVEY, 2020). Neste sentido, a situação de pandemia apenas potencializa uma questão que já vinha ocorrendo especialmente nos países latino-americanos. A situação de Pandemia trouxe vários reflexos para a economia e dinâmica de integração da região do LF. O comércio nas fronteiras adquire um status de nacionalidade e identidade regional com o qual as pessoas que praticam se identificam (CORRALES, 2020). Um dos maiores incômodos relatos por alguns dos entrevistados é o de não poder cruzar a fronteira para comercializar ou adquirir produtos (E1, E5, E23).

Conforme os entrevistados, há relatos de cidadãos argentinos e brasileiros que ficaram desempregados devido ao fato de residirem em um país e trabalharem em outro, dinâmica que ficou impossibilitada com o fechamento da fronteira. As relações sociais binacionais (BENEDETTI, 2011) também foram prejudicadas houve casos de famílias e de pessoas que tiveram que optar em qual país iriam permanecer antes do fechamento da fronteira (E7, E23). E a passagem clandestina pelos “piques” se intensificou (E4, E16) tanto para pessoas quanto para mercadorias. Sobre a passagem e a dinâmica de compras, um dos entrevistados relata: “Agora está tudo fechado não sai mais nada, pelo menos legalmente não se vende mais nada. Agora está tudo no descaminho né?!” (E10). O descaminho é indicativo de ilegalidade e contrabando e as questões referentes ao aspecto da ilegalidade negativamente podem se intensificar durante o período de pandemia.

A maioria das ações do LF que estavam previstas para o ano de 2020, tiveram de ser suspensas ou readequadas para a modalidade virtual. Porém, o LF passou a realizar ações de articulação política também na temática da pandemia. Assim como passou a realizar suas reuniões em ambiente virtual por meio de plataformas de reunião (E2, E6, E7, E11, E14 e E20). Positivamente, algumas reuniões com atores políticos foram possível devido ao formato virtual a exemplo de reunião com o Ministério de Educação da Província de Misiones (E7). De maneira positiva, o LF não apresentou desistência de membros por ocasião da situação de Pandemia e distanciamento social. Até o momento, em função da situação de pandemia algumas ações e iniciativas de CI que foram

adaptadas seguiram na modalidade virtual, foram paralisadas ou adiadas. Porém, a articulação de algumas ações e o contato mais próximo com o MERCOSUL ficou prejudicado (E1, E2, E12).

A cidade de Santo Antônio do Sudoeste-PR criou um comitê municipal de enfrentamento ao Covid-19 que teve membros do LF planejando e trabalhando em ações de combate à pandemia (E13, E16). Algumas ações também foram pensadas no sentido de enfrentar as questões econômicas e sanitárias na região. O LF também realizou uma pesquisa sobre os impactos da pandemia na economia da região e divulgou os resultados em rádio local (E13, E22). O LF passou a realizar *lives* informativas sobre cuidados de higiene com a pandemia em suas redes sociais. Uma iniciativa de divulgação de compras públicas chamada La Frontera Compra Aqui (E2, E4, E9, E10, E13, E15 e E22) foi realizada a fim de enfrentar a situação econômica durante a pandemia, porém, pensada como iniciativa de longo prazo, para além da pandemia:

“trabalhamos a divulgação dos editais públicos, não só das prefeituras, mas de todos os órgãos públicos que compram aqui, via associações comerciais [...] os departamentos de compras de todas as prefeituras nos passam com antecedência, e agora a gente divulga pra que a gente fomente cada vez mais a compra local” (E15).

Outra questão que impactou a forma como as autoridades paranaenses e catarinenses lidaram com a pandemia. E3 Marco Aurélio - A questão dos decretos com diferentes orientações do Paraná e Santa Catarina com o estado de Santa Catarina atuando de forma mais flexível e com o estado do Paraná oscilando entre momentos de maior e menor abertura prejudicaram a atuação das autoridades:

“A gente procura uniformizar medidas, mas nós estamos numa fase aí, de afrouxamento como diz, porque é muito difícil. Por exemplo, você tem ideia, como ficou, não podemos tratar só agora na pandemia como dois municípios, são dois Estados, então nós temos que seguir o decreto do governo do Paraná e Dionísio Cerqueira de Santa Catarina, certo. Então até esses dias nós estávamos com problema, seguinte, os bares em Santa Catarina abertos e Barracão fechados, imagina a pressão, o cara tá aqui, vendo o outro lado da rua aberto, o concorrente dele, o colega dele trabalhando e ele não, assim, todo segmento, então a gente procura equilibrar, vai usando do bom senso, vai liberando sabe [...] Qual vai ser a diferença de eu manter meu comércio fechado e o

comércio do outro lado aberto e o pessoal de Barracão frequenta lá, então não tem sentido, também, eu ficar sendo muito rígido, mais rígido do que tá sendo o outro Estado [...] E teve todos os momentos, teve momento que Santa Catarina estava total, foi o primeiro Estado que fechou. E depois, teve momentos que, agora, Paraná estava mais fechado do que Santa Catarina, então foi, os decretos foram mudando, mas não existe uma uniformidade de decretos de Santa Catarina com o Paraná. E nós estamos aqui sofrendo esse impacto, é como se, sabe tivesse duas rochas aqui e uma batendo contra a outra, entendeu e nós no meio, e nós temos que administrar isso aí, a gente, eu e todos nós seguimos muito a questão técnica, nós estamos sempre seguindo a orientação da saúde, o pessoal de metodologia, precisa né?! Mas sempre usando o bom senso, porque a gente entende, se de repente abriu o outro lado da rua, vai ter alguma eficácia fechar aqui? Então, o problema é que na pandemia, além de todo o problema de saúde nós temos ainda esse problema geográfico” (E3).

Neste sentido, uma ação conjunta entre os municípios do território não foi possível devido aos decretos e a que o lado argentino está fechado. A fronteira fechada também intensificou a questão das passagens clandestinas. Muitos relatam que a população brasileira passa para o lado argentino por meio de passagens ilegais, os já nomeados “piques” (E4, E7, E16, E23).

O fechamento das fronteiras pode ser percebido como demonstração de soberania dos Estados e, em alguns casos, seria mais vantajoso praticar ações arranjadas na forma de cooperação dos países vizinhos e integração de regiões de fronteira (HAN, 2020). A OEA fala sobre a importância de ações de cooperação internacional para questões sanitárias e migratórias (OEA, 2003). Porém, a maneira com que o Brasil vem gerenciando a situação de pandemia não advoga a seu favor (LOWY INSTITUTE, 2021). Mesmo assim, o LF elaborou um Protocolo Sanitário para o enfrentamento do Covid-19 propondo alternativas para atividades comerciais entre Argentina e Brasil na modalidade *delivery* (D8) e fez a entrega do documento ao Consul da Argentina em Florianópolis e ao Governo da Província de Misiones (E3). Esse documento foi recebido, mas acabou não sensibilizando as autoridades argentinas para a abertura das fronteiras terrestres com o Brasil. A Figura 16 mostra outra ação sobre a abertura da fronteira.

Figura 16 - Cartaz Movimento Somos um só



Fonte: dados da pesquisa (2020)

Posteriormente, em novembro de 2020, a população esteve se articulando em um movimento denominado “Somos um só povo” para realizar ato a favor da abertura das aduanas de turismo. A ação tinha o apoio do CIF, da ASCOAGRIN e do LF. Porém, devido às orientações das autoridades policiais brasileiras dos estados de Santa Catarina e Paraná e ao período eleitoral em que se encontravam as cidades brasileiras a manifestação foi cancelada. Até a entrega deste estudo, a abertura da fronteira não tinha ocorrido. O LF se adaptou às circunstâncias, criou iniciativas para o enfrentamento da pandemia e para seguir em funcionamento.

A seguir, passa-se a sessão que sintetiza os achados da pesquisa.

4.9 SÍNTESE DOS RESULTADOS E PROPOSIÇÃO DE UM MODELO DAS DINÂMICAS DA GOVERNANÇA BINACIONAL

A partir da relação dos dados que emergiram do campo com os objetivos do estudo fez-se necessário abordar algumas questões pertinentes aos resultados da pesquisa. Em suma, se pode destacar que esta pesquisa constatou que:

- **A realidade da fronteira tanto motiva a realização de ações de desenvolvimento quando prejudica a execução das mesmas, porém, abre-se a possibilidade de integração:** a dinâmica de codependência econômica e social das cidades conurbadas de regiões de fronteira da América Latina, o estigma de criminalidade e ilegalidade das fronteiras, a defasagem de

infraestrutura e de políticas públicas em cidades de fronteira do interior motivam a criação de inúmeras iniciativas de desenvolvimento. Com tantas demandas é mais difícil gerar desenvolvimento efetivo. Positivamente, existe a possibilidade de defrontar os problemas de forma conjunta. É mais interessante promover o desenvolvimento síncrono das cidades de fronteira do que de forma independente, com a formulação de políticas públicas alinhadas e integradas, uma vez que o que acontece de um lado da fronteira tem influência sobre o que acontece do outro lado;

- **Por ter características específicas, diversas do restante do país, a região de fronteira ainda não é contemplada conforme suas especificidades:** mesmo que a população da região de fronteira da América Latina compartilhe vários elementos e atributos, comumente, os estados-nação não os levam em consideração na hora de formular leis e tratar de assuntos referentes à fronteira. Os cidadãos fronteiriços latino-americanos têm uma identidade diferente dos demais habitantes do seu próprio país e do país vizinho e muitas vezes são marginalizados por tal. Surge a possibilidade de problematizar a questão dos direitos das pessoas fronteiriças em regiões de fronteira inteligente junto ao questionamento de como a RFI pode oportunizar ou reforçar que seus cidadãos possam usufruir dos mesmos direitos; de como abordar um posicionamento mais social e do direito à cidade nas iniciativas da RFI;

- **Os elementos da identidade fronteiriça ainda não são claros para os estados e, podem também não ser totalmente claros para os próprios cidadãos fronteiriços:** as questões da colonialidade relatam que o continente carece da construção de uma identidade única para que a partir desta, a própria sociedade e suas necessidades possam ser pensadas. Porém, assume-se que essa identidade única deva partir de um conglomerado de identidades latino-americanas derivadas de várias realidades. Infelizmente, a população fronteiriça fica de certa forma invisível aos olhos do estado, que só enxerga as linhas divisórias, a fim de defender e manter os limites político-geográficos. Outra questão é a de que, sem efetivas referências nacionais e locais de integração, a população fronteiriça acaba olhando para exemplos de fronteiras europeias e a questão da colonialidade de pensamento e poder aparecem mais uma vez e permeiam decisões, ações e iniciativas da RFI. Uma

das alternativas para diminuir reflexos da colonialidade seria procurar por formas de conhecer as próprias necessidades, realidades e potencialidades e pensar o desenvolvimento a partir de todos estes elementos;

- **O histórico de disputas entre os países pode ainda nortear a forma como as fronteiras são concebidas, como as leis são formadas e como as políticas são pensadas:** a legislação diversa entre os países Brasil e Argentina, um passado marcado por disputas territoriais e estados com orientações expansionistas ou protecionistas buscando manter a soberania torna os países receosos de praticar certas atividades de integração e atrapalha os governos subnacionais e as comunidades na formulação e execução de políticas de desenvolvimento fronteiriças. É necessário que se pensem maneiras de superar essas questões deve ser pela sensibilização dos governos nacionais e pelo amparo de instituições internacionais de integração latino-americana que apoiem as ações dos governos subnacionais e da comunidade na prática de ações integradas de desenvolvimento;

- **As Regiões de Fronteira Inteligentes devem ser construídas colaborativamente:** além de binacional, a governança colaborativa pode ser estratégia abordada pelas RFIs. A governança colaborativa já é abordada em inúmeros estudos sobre CIs mas os estudos sobre RFIs focam mais em questões de migração e menos em governança. A partir do estudo deste caso percebe-se que na RFI a colaboração e a integração se fazem ainda mais importantes. Indo além do modelo de governança binacional, não basta que atores de ambos os países pensem o desenvolvimento e as ações para o território, é necessário que exista uma diversidade de atores participando das decisões e da implementação das iniciativas. Pode que desta forma, as pressões isomórficas e a imposição de agendas por algumas instituições possa ser filtrada e adequada conforme as necessidades da região;

- **Existem instituições e atores que podem enviesar o foco das ações da governança:** a existência de uma multiplicidade de atores internos e externos somada ao ambiente político e institucional orientam ou, muitas vezes ditam como as ações de desenvolvimento devem ser praticadas. É interessante olhar com criticidade para as agendas de desenvolvimentos que serão propostas pelos atores internos e externos onde dimensões que não contemplem

necessidades da população fronteiriça podem ser escolhidas meramente com bases em interesses políticos e empresariais;

- **Governanças binacionais podem auxiliar os governos subnacionais na gestão e na prática de integração e paradiplomacia:** gerir territórios de fronteira é complexo pois envolve gerir locais, circulação de pessoas, mercadorias, transportes, fluxos migratórios e comércio e entre outros. Em localidades pequenas, é mais fácil promover o desenvolvimento quando os esforços são conjuntos. Os governos subnacionais, as instituições da região e os cidadãos encontram em uma governança urbana bi ou trinacional, metodologia adequada para o desenvolvimento. Na governança binacional a formulação de políticas públicas e de promoção de desenvolvimento regional e iniciativas de desenvolvimento que carecem de articulação devem também ser praticadas por meio de capital social e redes de cooperação binacionais uma vez que necessitem de planejamento, articulação e de captação de recursos;

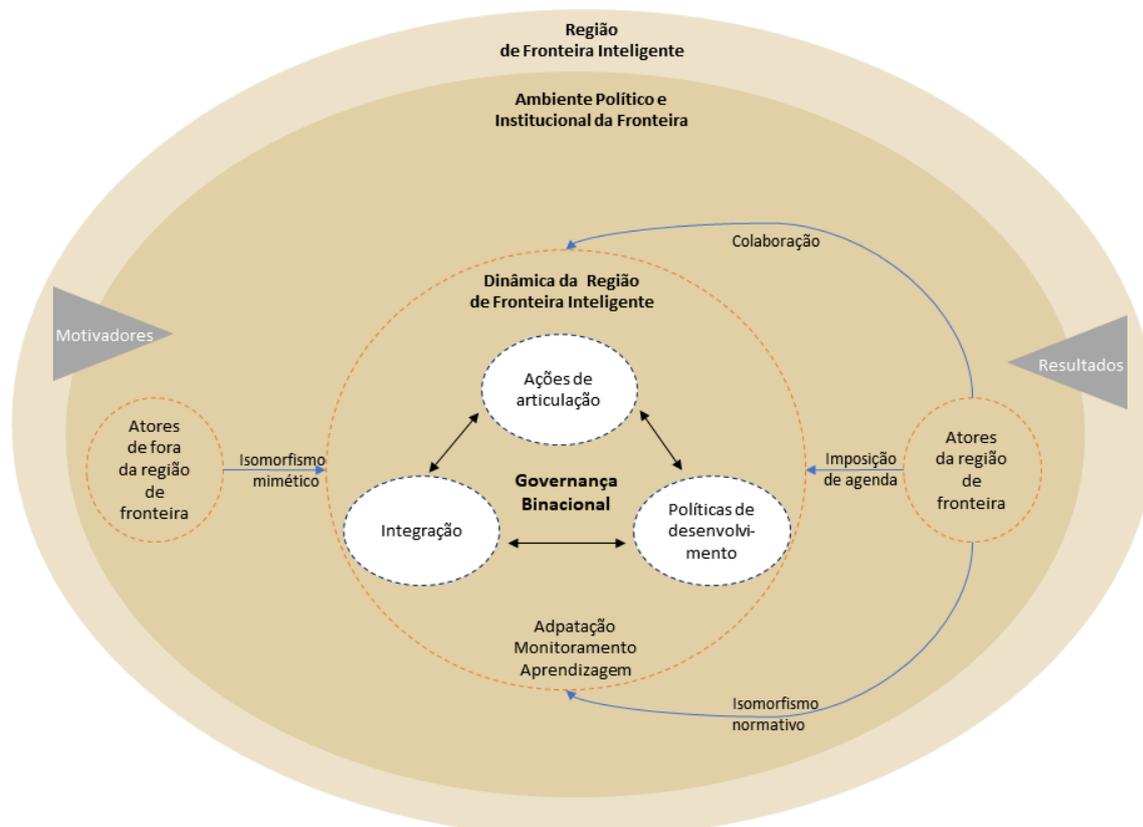
- **A existência de organizações que focam em cooperação e integração dos países que fazem fronteiras não garante que tais princípios sejam praticados:** a existência de instituições internacionais que visam a cooperação e a integração é positiva. Entretanto, a atuação dessas instituições se limita às capitais e aos centros urbanos mais desenvolvidos. As ações dessas instituições muitas vezes não contemplam as regiões de fronteira do interior que são justamente as que mais necessitam da formulação de políticas públicas de desenvolvimento. Seria interessante que instituições como o MERSOCUL revessem em sua estratégia de atuação a proximidade com os governos subnacionais das regiões de fronteira. Principalmente as que fossem mais atuantes em regiões de fronteira pouco desenvolvidas. Que montassem canais de comunicação ativa com as fronteiras e que seu planejamento estratégico focasse mais as regiões de fronteira e não só os países como um todo.

Como visto, através da análise do caso, a população fronteiriça coabita o mesmo espaço, e, muitas vezes, compartilha os mesmos tipos de problemas. Deste modo, uma região de fronteira que quer se tornar inteligente deve nortear seu planejamento e execução de políticas pelos atributos e dinâmicas que vivencia. Assume-se que nas regiões de fronteira que buscam se tornar inteligentes, não basta realizar ações de modernização e facilitação de ações de fluxos migratórios como propõem alguns conceitos de cidade digital e cidade

inteligente que são essencialmente pautados no uso de tecnologia. As regiões de fronteira também devem levar em consideração não realizar práticas que reforcem a exclusão de pessoas mais socialmente vulneráveis. Os governos subnacionais devem sim praticar integração e cooperação mas, de maneira estrategicamente pensada, realizando ações conjuntas, somando esforços para satisfazer as metas pensadas com atores de ambos os países, e dos mais variados setores da sociedade podendo se utilizarem também da governança colaborativa. Uma das formas de praticar integração e gerar desenvolvimento se dá com a composição de uma governança bi ou trinacional. A partir de uma governança binacional, é possível articular, estruturar e gerir as ações de desenvolvimento do território de fronteira.

Neste momento, apresenta-se os principais elementos que foram elucidados pela pesquisa, através da síntese da compreensão dos achados que emergiram do campo com relação ao referencial teórico empregado. A Figura 17 exprime as dinâmicas de uma região de fronteira inteligente.

Figura 17- Dinâmicas de uma governança binacional



Fonte: elaborado pela autora (2021)

A figura ilustra as relações do ambiente político e institucional da fronteira com diferentes atores e motivações de ambos os países para criar uma governança binacional. A governança binacional é percebida como forma de instrumentalizar as iniciativas de RFI através das ações de articulação. A dinâmica das RFI é composta pela atuação dos atores da governança binacional operacionalizando ações de articulação junto à união, estados, municípios e instituições de ambos os países.

As ações de articulação são necessárias para que as políticas de desenvolvimento que foram planejadas pela governança possam ser realizadas. Através da articulação e da realização conjunta de políticas de desenvolvimento, ocorre a integração entre os governos subnacionais de forma efetiva. Os atores internos da região de fronteira atuam de forma colaborativa. O desempenho e influência de atores externos à RFI está imbricado de elementos de isomorfismo mimético e isomorfismo normativo que irão influenciar a prioridade das agendas e a tomada de decisão da governança binacional. Os resultados advêm da atuação da governança binacional a partir da adaptação, monitoramento e aprendizagem da governança.

A respeito de transformar uma fronteira em uma RFI, assume-se que o conceito de RFI deva englobar questões de melhoria de condições de infraestrutura aduaneira, migratórias e de segurança, porém deve ir além. Considera-se que uma região de fronteira só se tornará inteligente quando, em nível institucional, puder trabalhar de forma conjunta para superar ou minimizar as questões relativas às diferenças culturais, legais e estruturais, através de participação ativa da sociedade e passar a proporcionar qualidade de vida aos cidadãos de ambos os países. Neste caso, enxerga-se que uma governança binacional é de suma importância para o sucesso dos esforços empreendidos pelos atores locais. Além da governança inteligente ser dimensão chave para o planejamento das ações executadas em outras áreas, no caso de uma RFI, uma governança participativa, colaborativa e plural apoiará as ações necessárias à região

Na próxima sessão, passa-se às considerações finais do estudo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos objetivos da pesquisa quais sejam compreender como funciona uma governança binacional em uma região de fronteira que busca se tornar inteligente; Identificar iniciativas de CI e RFI no território; Compreender a motivação da escolha por se tornar uma região de fronteira inteligente e Conhecer barreiras e direcionadores da criação de uma governança binacional, apresentam-se as considerações finais do estudo.

A região de fronteira alvo deste estudo apresenta uma série de desafios, quais sejam, alta frequência de deslocamento, a localização geográfica, o estigma das fronteiras, a diferença de legislação dos países limítrofes, a ausência de políticas públicas efetivas e entre outros. Para defrontar os desafios e articular ações de desenvolvimento, atores locais juntamente com o SEBRAE e outras instituições e atores públicos decidiram por compor uma governança binacional. Neste caso, a motivação para criar uma governança binacional é poder articular e instrumentalizar ações de desenvolvimento da região de fronteira. O La Frontera deriva de outras ações de integração binacional já extintas ou ainda vigentes. Constata-se que o fato gerador do LF é o programa Líder juntamente com as ações anteriores

O papel da Governança Binacional é, principalmente, o de articular as ações que são necessárias para implementar as iniciativas de CI no território e que anteriormente não aconteciam. Mesmo com pouco tempo de atuação, a governança binacional é, sem dúvidas, mecanismo importante para que as ações de desenvolvimento possam acontecer. Por meio da governança se identificam necessidades e problemas, se formula iniciativas e se articula as ações necessárias para gerar desenvolvimento. O LF se utiliza de capital social para operacionalizar as iniciativas de CI e as questões definidas no planejamento e passa a pensar as ações de desenvolvimento de maneira estratégica em cada uma das cidades a fim de tornar toda a região mais inteligente o que não acontecia no formato anterior (Fronteiras Cooperativas).

Apesar de se tratar de uma região com potencial agrícola, o foco das ações da governança não contempla essa área, enfoca em grande parte as áreas de expertise do SEBRAE que são o empreendedorismo e a educação empreendedora somados à questão aduaneira e de turismo. O isomorfismo

normativo é percebido como sendo praticado pelo SEBRAE que selecionou os atores e os convidou e empreendeu diversas ações que culminaram no LF e ao fazê-lo direcionou muitas das ações da Governança Binacional para ações voltadas à empreendedorismo. O foco essencialmente empreendedor poderia ser diferente se as iniciativas em seu surgimento tivessem sido capitaneadas por outros atores e instituições, porém, além da liderança do SEBRAE, devido ao fato das barreiras legais, a economia e o turismo são duas áreas que acabam sendo mais simples de atuação se comparadas à complexidade para a realização de atividades de outros ramos, como saúde e sustentabilidade, por exemplo. Se a iniciativa de compor o LF tivesse partido de atores de governo, por exemplo, poderia ter mais força política e atuar na formulação de políticas públicas.

Mesmo que possam beneficiar-se de forma indireta, nem todas as cidades do território de fronteira integram de fato o LF, visto que dos 18 municípios, 12 têm membros no LF e alguns municípios são mais atuantes do que outros. A diferença na atuação decorre muito em razão de já terem protagonizado outras ações de CI e projetos de desenvolvimento, como é o caso de Barracão-PR, Dionísio Cerqueira-SC, Bom Jesus do Sul-PR e Bernardo de Irioyen-MS. Neste momento, nem todos os 12 municípios que integram o LF participam ativamente das ações da governança. As cidades de Santo Antônio do Sudoeste, Barracão e Dionísio Cerqueira, junto à cidade argentina de San Antonio, são as cidades com maior número de integrantes no LF. As questões político-geográficas exercem influência na participação das cidades e no nível de integração dos atores. Naturalmente, as cidades conurbadas têm maiores oportunidades de vivenciar a integração e, também, apresentam maior número de atores no LF.

De certa forma, todas as ações de desenvolvimento que antecederam o LF fizeram com que os atores locais percebessem a necessidade de uma governança. A ideia de ter uma marca do território e a existência de projetos de desenvolvimento anteriores confunde em parte alguns dos integrantes do projeto. Foram muitas as iniciativas de desenvolvimento econômico realizadas no território e isso pode explicar a confusão, além de que a população não compôs essas iniciativas. A população também não participa tão ativamente das ações do LF. Os membros que compõem a governança são somente aqueles atores que ou foram convidados pelo SEBRAE ou por líderes que já são

membros da Governança. Para alguns, o LF é somente uma marca – e a marca parece trazer um elemento de identitário de união e pertencimento para os membros da iniciativa. Embora a iniciativa de uma marca possa ser interessante, a governança binacional é muito mais complexa do que questões de comunicação.

Embora vise a integração e a cooperação a legislação fronteiriça e os tratados do Mercosul parecem ainda não estar sendo praticados na região de fronteira, somente em capitais e grandes centros. Paradoxalmente alguns dos tratados internacionais e legislação dos dois países ainda dificultam a integração das regiões de fronteira o que prejudica a atuação da governança e o desenvolvimento de uma RFI. São necessárias muitas ações de articulação política para abrir caminhos frente à legislação e os ritos dos governos nacionais dos países. Neste caso, a governança binacional é a forma de viabilizar as ações de cooperação binacionais; de reunir atores e mobilizar capital social em prol de que as iniciativas de desenvolvimento e de integração possam de fato acontecer resultando em desenvolvimento.

O LF ainda é uma iniciativa recente, ainda não se tem indicadores de desenvolvimento que poderiam comprovar o sucesso das ações do mesmo.

5.1 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS

A respeito das contribuições dessa pesquisa para a teoria, destaca-se o emprego da Teoria Institucional e a identificação da presença de pressões isomórficas miméticas e normativas por cidades e regiões que querem se tornar inteligentes. Sendo assim, constata-se que a teoria institucional se aplica como lente teórica em estudos sobre cidades, regiões e regiões de fronteira inteligente na América Latina. Lentes teóricas desenvolvidas em estudos de CIs e RFI em outros países como países europeus, por exemplo, por vezes não implicam totalmente os fenômenos latino-americanos, o estudo das instituições que se relacionam com as cidades se faz importante para que se compreendam os arranjos das iniciativas. Muito tem se falado no papel e na influência dos governos para a realização de iniciativas de CIs e na influência de empresas e parcerias público-privadas, mas, outros tipos de instituições também podem

compor as nuances do planejamento e execução de iniciativas de CIs, regiões e RFIs.

As instituições influenciam as agendas de desenvolvimento que serão priorizadas. No caso dessa pesquisa os achados apontaram para ações de desenvolvimento da área da economia e empreendedorismo justamente pela influência de uma instituição que atua na temática e que compõem o ambiente político e institucional da região há tempo considerável. Certamente, as regiões de fronteira que almejam se tornar inteligentes possuem outros atributos e especificidades que podem ser contempladas no desenvolvimento de ações nas mais variadas dimensões. Destaca-se portanto, que o viés econômico poderia muito bem ser outro caso outra instituição, de outro ramo, exercesse isomorfismo normativo ou até mesmo caso os governos locais exercessem isomorfismo coercitivo. Esse é um ponto a ser levado em consideração pelos atores e gestores das cidades. É interessante que sejam claramente definidos os papéis e, as responsabilidades que comporão a governança binacional, para que se possa evitar que um ator ou um grupo de atores com mais influência determine o foco das ações de desenvolvimento.

Outra contribuição da pesquisa está no estudo de uma governanças binacionais. Elencou-se que com um considerável histórico de ações de desenvolvimento, a região estudada teve avanços em alguns projetos e ações, porém, foi só com a presença de uma governança binacional que muitas das ações planejadas puderam começar, de fato, a sair do papel. As ações de articulação se mostram indispensáveis para operacionalizar as iniciativas planejadas. O capital social e as redes que a governança movimenta são motrizes para a realização das ações e projetos. As cidades e regiões que querer tornarem-se inteligentes podem empreender esforços no sentido de compor governanças urbanas, seja no modelo gerencial, corporativista, pró-crescimento ou de bem-estar com maior ou menor presença do Estado, conforme a realidade e necessidade. Contudo, é interessante que a comunidade e as instituições de diversos ramos componham a governança, só assim as ações de desenvolvimento contemplarão as metas sociais das regiões e cidades.

Na América Latina, as necessidades e realidades divergem de outras localidades, seja pelo passado colonial, pelos mercados, e entre outros aspectos. O conceito de CI vem sendo amplamente difundido e replicado ao

redor do mundo, porém, parodiar outros exemplos seja de instituições, cidades ou regiões pode não ser sempre positivo. Os valores das instituições e das cidades são espontaneamente permeados pela colonialidade de pensamento e de poder. Muitas das práticas de isomorfismo mimético demonstram que, na tentativa de obter legitimidade; de modernizar cidades e territórios e de gerar desenvolvimento, as questões e problemas que motivaram a busca por soluções acabam sendo justamente as mais negligenciadas. Mais uma vez copiam-se exemplos estrangeiros sem que se olhe para as condições e características locais e os mesmos problemas seguem sem soluções efetivas. Superar a colonialidade em seus mais diferentes arranjos é um desafio, e, com as estratégias de desenvolvimento não é diferente. Considera-se que gestores e atores da governança em cidades e territórios tenham olhar atento aos elementos da colonialidade para que, ao buscar soluções, não perpetuem práticas que excluam camadas mais socialmente vulneráveis da população e que os mesmos problemas sigam sem soluções. Há que se refletir sobre as características urbanas e regionais do local onde se quer transformar levando em conta as necessidades da população.

No caso estudado, as dinâmicas da região de fronteira são geralmente elencadas e contempladas. O próprio formato de projeto de desenvolvimento como RFI advém do fato de os atores locais terem percebido que sem contemplar todos os municípios, desenvolver de fato a região seria muito mais custoso. Para cidades interioranas e fronteiriças, unir esforços e recursos é interessante e pode levar a resultados mais imediatos. Nota-se a importância da paradiplomacia e da cooperação entre governos os subnacionais. Os exemplos de RFI que contemplem um viés mais focado em cidadania e colaboração ainda não são tão expressivos como os que enfocam uso de TICS para questões aduaneiras e de migração pelo que esta pesquisa, realizada a partir do foco do desenvolvimento regional pode contribuir. Outras localidades de fronteira podem se espelhar neste caso e, desde o seu início, praticar as ações de desenvolvimento de forma estrategicamente integrada.

5.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

O período eleitoral que coincidiu com o período de coleta de dados fez com que houvesse indisponibilidade de muitos atores que estiveram direta ou indiretamente envolvidos nas eleições municipais. Mesmo após as eleições, poucos prefeitos em exercício e atores políticos contatados retornaram para realizar as entrevistas pelo que a visão de atores políticos poderia ser mais fortemente abarcada pela pesquisa. Os resultados encontrados somente são analisados a partir da ótica dos atores da governança, que são gestores, empresários e atores de instituições, mas, a visão dos cidadãos fronteiriços não foi contemplada pela investigação.

5.3 SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS

Sugere-se realizar estudos sobre edições do programa Líder SEBRAE e iniciativas de desenvolvimento dos territórios em outras localidades brasileiras, para investigar se ocorrem processos semelhantes ao La Frontera (de isomorfismo normativo); se tal programa afeta ou direciona as escolhas dos atores locais no desenvolvimento de cidades, regiões e regiões de fronteira inteligente. Estudos que possam verificar quais são as capacidades necessárias para o desenvolvimento de regiões de fronteira inteligente. Pesquisas com recortes longitudinais para acompanhar as mudanças que governanças binacionais são capazes de promover na região de fronteira.

Executar investigações que utilizem como estratégia a análise crítica do discurso a fim de verificar elementos relacionados a isomorfismo normativo, isomorfismo mimético, ideologias e assimetrias de poder nas falas dos atores que compõem governanças binacionais. Analisar se existe relação entre interesses dos agentes decisores municipais e de instituições quanto à elementos de legitimação através da implementação de iniciativas de CI ou de RFI. Empreender pesquisas sobre a atuação de governanças colaborativas em regiões de fronteira inteligentes e medir a participação cidadã nas iniciativas de RFI estudadas.

Realizar pesquisa analisando as nuances da presença de iniciativas de CI na efetiva mudança social para as pessoas que vivem no território e sobre o direto à cidade. Investigar se altos níveis de centralização e hierarquização mais rígida das instituições dos países podem em certa medida interferir do

desenvolvimento de CIs e RFIs. Verificar se existe relação entre a descontinuidade ou a sucessão de múltiplos projetos de CI em uma mesma cidade ou território e seus possíveis impactos para a comunidade. Estudos que investiguem processos de gentrificação ou globalismo fechado em regiões de fronteira na América Latina que utilizem soluções de TICs em questões migratórias e possível relação entre tais fatores.

Investigar a atuação de instituições de integração e cooperação fronteiriça como o MERCOSUL em regiões de fronteira na América Latina. Estudos sobre o status de integração e cooperação em cidades gêmeas que querem se tornar inteligentes. E, por fim, realizar estudos sobre RFI tendo como objeto de estudo a rede MERCOCIDADES que deriva do MERCOSUL e tem várias cidades fronteiriças para que se possa investigar se as cidades associadas praticam paradiplomacia; como ocorrem as ações de desenvolvimento nessas cidades.

REFERÊNCIAS

AHVENNIEMI, Hannele *et al.* What are the differences between sustainable and smart cities? **Cities**, v. 60, p. 234–245, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.09.009>

AIETA, Vania Siciliano. Cidade inteligentes e o pacto dos prefeitos: uma proposta de inclusão dos cidadãos rumo à ideia de “cidade humana”. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1622–1643, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2016.25427>

ALBINO, Vito; BERARDI, Umberto; DANGELICO, Rosa Maria. Smart cities: Definitions, dimensions, performance, and initiatives. **Journal of Urban Technology**, v. 22, n. 1, p. 3–21, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10630732.2014.942092>

ALBUQUERQUE, José Lindomar C. Identidad. *In: Palabras clave para el estudio de las fronteras Org. Benedetti, Alejandro Gabriel*. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Press, 2020. p. 695.

ALCÂNTARA, M. **Enciclopédia de Antropologia da USP**. 2018. Disponível em: <http://ea.fflch.usp.br/content/gentrificacao>. Acesso em: 27 abr. 2020.

ALLISON, G. T. **Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis**. Boston: Harper Collins, 1971.

ALONSO, C. M; GALLEGOS A. A; RUIZ, R. M. A. Ciudad inteligente: riesgos del proceso de transformación urbana. **IV Congreso de Ciudades Inteligentes, Madrid**, n. December, 2018.

ANGELIDOU, Margarita. Smart city policies: A spatial approach. **Cities**, v. 41, p. S3–S11, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2014.06.007>

ARGENTINA. **Ley de Educacion Nacional**. Disposiciones Generales. Sistema Educativo Nacional. Disposiciones Transitorias y Complementarias. Argentina:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/texact.htm>, 2006. p. 1–24.

ASCOAGRIN. **Barracão assina convênio para conclusão das obras no lado paranaense do parque ambiental**. 2017. Disponível em: <http://www.ascoagrין.com.br>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70. 2016.

BATTY, M. *et al.* Smart cities of the future. **European Physical Journal: Special Topics**, v. 214, n. 1, p. 481–518, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1140/epjst/e2012-01703-3>

BEATLEY, Timothy; COLLINS, Richard. Smart growth and beyond: transitioning to a sustainable society. **Virginia Environmental Law Journal SMART**, v. 19, n. 3, p. 287–322, 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24787291>

BENEDETTI, Alejandro. El debate sobre las fronteras en la Argentina. **Revista Estudios Socioterritoriales**, v. 6, n. 6, p. 11–36, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Carlos_Fernandez_Rodriguez/publication/265275681_El_debate_sobre_las_competencias/links/551a5af90cf26cbb81a2c6c3.pdf

BENEDETTI, Alejandro. Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano. Una aproximación multiescalar. **Fronteiras em foco**, p. 33–55, 2011.

BENEDETTI, Alejandro. Espacios fronterizos del sur sudamericano. Propuesta de un modelo conceptual para su estudio Bordering spaces in the South American south. Proposals for a conceptual model for their study. **Estudios Fronterizos, nueva época**, v. 15, p. 11–47, 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5195986.pdf>

BENEDETTI, Alejandro Gabriel. **Palabras clave para el estudio de las fronteras**. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Press, 2020. Disponível em: <http://library1.nida.ac.th/termpaper6/sd/2554/19755.pdf>

BETHLEM, Agrícola de Souza. Modelos de processo decisório. **Revista de Administração**, v. 22, n. 3, p. 27–39, 1987. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/18956/modelos-de-processo-decisorio>

BEUREN, Ilse Maria; GUBIANI, Clésia Ana; SOARES, Maurélio. Estratégias de legitimidade de Suchman evidenciadas nos relatórios da administração de empresas públicas do setor elétrico. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 849–875, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000400003>

BIGNETTI, L. P. A essência do processo decisório: comentário sobre a obra de Graham Allison. **Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**, v. 6, n. 1, p. 71–74, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/base.2009.61.07>

BORBA, Darci de; PALACIOS, Rosiane A.; LUCIANO, Edimara M; CHAVES, Marcário D. The contribution of knowledge management to smart cities for innovation: proposal for a prescriptive framework and a research agenda. **International Journal of Innovation - IJI**, v. 8, n. 3, p. 516–540, 2020. Disponível em: <https://doi.org/https://doi.org/10.5585/iji.v8i3.18543>. Abstract

BRASIL. **LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. p. 1–34.

BRASIL. **Lei de Acesso a Informação - LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.** p. 1–12. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

BRASIL. **Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016.** Estabelece o conceito de “cidades-gêmeas” nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Imprensa Nacional. Ministério da Integração Nacional - Diário Oficial, Brasil: 2016.p. 7042. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/07/2016&jornal=1&pagina=12&totalArquivos=56>

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 370–395, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1984-9270941>

CALVARIO DOS SANTOS, Jorge. Fronteiras Culturais. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 31, n. 62, p. 1–19, 2016. Disponível em: <https://www.esg.br/estudos-estrategicos/labsdef/FRONTEIRASCULTURAIIS.pdf>

CAMPOS, Heleniza Ávila. O papel estratégico de cidades gêmeas no controle de mercadorias em regiões de fronteira no contexto do MERCOSUL: Uruguaiiana (BR) e Paso de los Libres (AR). **Redes**, v. 22, n. 1, p. 56, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/redes.v22i1.8667>

CAP4CITY. **Cap4city Project: strengthening governance capacity for smart sustainable cities.** 2019. Disponível em: <https://www.cap4city.eu/elementor-1293>. Acesso em: 4 fev. 2020.

CARAGLIU, Andrea; DEL BO, Chiara; NIJKAMP, Peter. Smart cities in Europe. **Journal of Urban Technology**, v. 18, n. 2, p. 65–82, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10630732.2011.601117>

CARDULLO, Paolo; KITCHIN, Rob. Being a ‘citizen’ in the smart city: up and down the scaffold of smart citizen participation in Dublin, Ireland. **GeoJournal**, v. 84, n. 1, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10708-018-9845-8>

CARVALHO, C. A. .; VIEIRA, M. M. F. .; GOULART, S. A trajetória conservadora da teoria institucional. **Rev. adm. pública**, v. 10, p. 849–874, 2005.

CASSELL, C.; CUNLIFFE, A. L. .; GRANDY, G. **The SAGE Handbook of Qualitative Business and Management Research Methods.** London: Sage Publications, 2018.

CEPAL. **La respuesta a la crisis del COVID-19 requiere de un nuevo pacto social por un régimen de bienestar más inclusivo : Alicia Bárcena.** 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-respuesta-la-crisis-covid-19-requiere-un-nuevo-pacto-social-un-regimen-bienestar-mas>. Acesso em: 10 jan. 2021.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões.** São Paulo: SENAC, 2003.

CHOURABI, Hafedh *et al.* Understanding smart cities: An integrative framework. **Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences**, p. 2289–2297, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1109/HICSS.2012.615>

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model.pdf. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1–25, 1972.

COLLA, M.; SANTOS, G. D. Public safety decision-making in the context of smart and sustainable cities. **Procedia Manufacturing**, v. 39, n. 2019, p. 1937–1945, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.promfg.2020.01.238>

CORRALES, SALVADOR. Comercio. *In: Palabras clave para el estudio de las fronteras Org. Benedetti, Alejandro Gabriel*. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Press, 2020. p. 137–146.

CORTÉS-CEDIEL, María E.; CANTADOR, Iván; RODRÍGUEZ-BOLIVAR, Manuel Pedro. Urban Governance in Action: Citizen Participation in European Smart City Experiences María. *In: 2019, Proceedings of Ongoing Research, Practitioners, Posters, Workshops, and Projects of the International Conference EGOV-CeDEM-ePart 2019*. p. 51–59. Disponível em: <http://dgsoc.org/egov-2019/>

CRUBELLATE, João Marcelo; GRAVE, Paulo Sérgio; MENDES, Ariston Azevedo. A questão institucional e suas implicações para o pensamento estratégico. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 8, n. spe, p. 37–60, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1415-6552004000500004>

CUNNINGHAM, Hilary. Transnational politics at the edges of sovereignty: social movements, crossings and the state at the US-Mexico border. **Global Networks**, v. 1, n. 4, p. 369–387, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1471-0374.00021>

DALLABRIDA, Valdir Roque. Territory planning and management: The theory debate in Brazil and a prospect of practice according to theoretical contributions on territorial governance. **Revista Brasileira de Gestao e Desenvolvimento Regional**, v. 11, n. 4, p. 51–77, 2015.

DANNER, Leno Francisco; DANNER, Fernando; BAVARESCO, Agemir. O colonialismo como teoria da modernidade: esboço de uma pesquisa interdisciplinar em teoria social crítica. **Ágora Filosófica**, v. 1, p. 149–201, 2017.

DEAKIN, Mark; AL WAER, Husam. From intelligent to smart cities. **Intelligent Buildings International**, v. 3, n. 3, p. 140–152, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17508975.2011.586671>

DELGADO, AMALIA CAMPOS. Imaginario. *In: Palabras clave para el estudio de las fronteras Org. Benedetti, Alejandro Gabriel*. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Press, 2020. p. 383–391.

DENZIN, N. K. ...; LINCOLN, Y. S. **The SAGE Handbook of Qualitative Research**. 5. ed. Los Angeles: Sage Publications, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147–160, 1983.

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74–89, 2005. Disponível em: <https://doi.org/0034-7590>

DUSSEL, E. **Política de la liberación. Historia mundial y crítica.** Madrid: Editorial Trotta, 2007.

DUSSEL, Enrique. **1492: O Encobrimento do Outro - A origem do mito da modernidade.** Petrópolis: Vozes, 1993.

EDEN STRATEGY INSTITUTE. **2018/19 TOP 50 SMART CITY GOVERNMENT RANKINGS.** 2019. Disponível em: <https://www.smartcitygovt.com/>.

EGER, J. M. Smart Growth, Smart Cities, and the Crisis at the Pump A Worldwide Phenomenon. **I-Ways -The Journal of E-Government Policy and Regulation**, v. 32, p. 47–53, 2009.

EISENHARDT, K.; ZBARACKI, M. STRATEGIC DECISION MAKING. **Strategic Management Journal**, v. 13, p. 17–37, 1992. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2486364>

ESTEVEZ, Elsa; LOPES, Nuno Vasco; JANOWSKI, Tomasz. Smart Sustainable Cities. *Reconnaissance Study*. p. 330, 2016.

FERREIRA, Andrey Cordeiro. Colonialismo, capitalismo e segmentaridade: Nacionalismo e internacionalismo na teoria e política anticolonial e pós-colonial. **Sociedade e Estado**, v. 29, n. 1, p. 255–288, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922014000100013>

FERRERO, Brián G. Tras una definición de las áreas protegidas. Apuntes sobre la conservación de la naturaleza en Argentina. **Revista Universitaria de Geografía**, v. 27, n. 1, p. 99–117, 2018. Disponível em: <https://www.iucn.org/es/news/secretariat/201609/el-15-de-las-tierras-del-planeta-están-protegi->

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa.** Porto Alegre: Artmed, 2008.

FREDERICK, Erickson. A History of Qualitative Inquiry in Social and Educational Research1. *In: DENZIN, N. K. ..; LINCOLN, Y. S. (org.). The SAGE Handbook of Qualitative Research.* Los Angeles: Sage Publications, 2018. p. 96–147.

FREITAG, Liliane da Costa. **Extremo-Oeste Paranaense: História territorial, região, identidade (re)ocupação.** 2007. - Universidade Estadual Paulista, 2007.

FRIEDLAND, R. ..; ALFORD, R. Bringing society back in: Symbols, Practices and Institutional Contradictions. *In: POWELL, W. ..; DIMAGGIO, P. J. (org.). The New Institutionalism in Organizational Analysis.* Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 232–266. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9780429507311-1>

FURTADO, Carlos Ribeiro. Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação. **Cadernos Metrópole**, v. 16, n. 32, p. 341–364, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3203>

GADOTTI, Moacir. A escola na cidade que educa. **Cadernos Cenpec | Nova série**, v. 1, n. 1, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.18676/cadernoscenpec.v1i1.160>

GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**. v.3, 2003.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIFFINGER, R. FERTNER, C; MILANOVIC, N; KALASEK, R; KRAMAR, H. **Smart cities: ranking of European mid-sized cities** **Smart cities Ranking of European medium-sized cities**. 2007. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0264-2751\(98\)00050-X](https://doi.org/10.1016/S0264-2751(98)00050-X).

GONTIJO, A. C.; MAIA, Cl. S. C. Tomada de decisão, do modelo racional ao comportamental: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**, , n. 1971, p. 13–30, 2004.

GONZÁLEZ, Xavier Oliveras. Asimetría. *In: Palabras clave para el estudio de las fronteras Org. Benedetti, Alejandro Gabriel*. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Press, 2020. p. 41–49.

GOUVEIA, Tania Maria Almeida *et al.* A Análise de Discurso na Pesquisa Acadêmica em Estratégia. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v. 15, n. 03, p. 06–19, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/riae.v15i3.2329>

GRIFFITH, Janice C. Smart Governance for Smart Growth: The Need for Regional Governments. **Georgia State University Law Review**, v. 17, n. 4, p. 1019–1062, 2001.

GRINDLE, Merilee S. Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative. **International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 30, n. 1, p. 17–22, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/gove.12223>

GUIZARDI, Menara; GONZÁLVEZ, Herminia;; LÓPEZ, Eleonora; Género. *In: Palabras clave para el estudio de las fronteras Org. Benedetti, Alejandro Gabriel*. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Press, 2020. p. 329–340.

HALL, Robert E. *et al.* The vision of a smart city. **2nd International Life Extension Technology Workshop**, v. 28, p. 7, 2000. Disponível em: ftp://24.139.223.85/Public/Tesis_2011/Paper_Correction_4-15-09/smartycitypaperpdf.pdf

HALL, S. O ocidente e o resto: discurso e poder. **Projeto História**, v. 56, n. Mai-Ago, p. 314–361, 2016.

HAN, Byung-Chul. O coronavírus de hoje e o mundo de amanhã, segundo o filósofo Byung-Chul Han. **El País**, 2020, p. 1–10. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/ideas/2020-03-22/o-coronavirus-de-hoje-e-o-mundo-de-amanha-segundo-o-filosofo-byung-chul-han.html>

HARRISON, C. *et al.* Foundations for Smarter Cities. **IBM Journal of Research and Development**, v. 54, n. 4, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1147/JRD.2010.2048257>

HARVEY, David. **Rebel Cities: From the right to the city to the urban revolution**. New York: Verso, 2012.

HARVEY, David. A política anticapitalista na época da COVID-19. **Observatorio de la crisis**, v. março, p. 1–19, 2020.

HOLLANDS, Robert G. Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial? **City**, v. 12, n. 3, p. 303–320, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13604810802479126>

IKEDA, Ana. Considerações Sobre Pesquisa Qualitativa Em Administração. **Revista de**

Gestão USP, v. 16, n. 3, p. 49–64, 2009.

ITU; UNECE. **Unlocking Cities of the Future: The Road to Smart Sustainable Cities**. Disponível em: <http://habitat3.org/>.

JOHNS HOPKINS CORONAVIRUS RESOURCE CENTER. **Cases by Country**. 2021. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em: 8 jan. 2021.

KING, Nigel; BROOKS, Joanna. Thematic Analysis in Organisational Research. *In: The SAGE Handbook of Qualitative Business and Management Research Methods*.: Sage Publications, 2018. p. 521.

KOMNINOS, Nicos. Intelligent cities: Variable geometries of spatial intelligence. **Intelligent Buildings International**, v. 3, n. 3, p. 172–188, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17508975.2011.579339>

KOONTZ, H. ...; WEHRICH, H. **Administração: fundamentos da teoria e da ciência**. São Paulo: Pioneira, 1995.

KOURTIT, Karima; NIJKAMP, Peter. Smart cities in the innovation age. **Innovation**, v. 25, n. 2, p. 93–95, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13511610.2012.660331>

KRÜGER, Caroline; KRÜGER, Nino Rafael Medeiros; CALDANA, Adriana Cristina Ferreira. Caminhos para o aprimoramento da gestão de políticas públicas em áreas de fronteira: Uma Análise Multinível. **Boletim regional, urbano e ambiental do IPEA**, v. jan-jun, p. 67–80, 2020. Disponível em: <https://doi.org/DOI:http://dx.doi.org/10.38116/brua22art6>

LANTERI, SOL; MARTIRÉN, JUAN LUIS. Colonización. *In: Palabras clave para el estudio de las fronteras Org. Benedetti, Alejandro Gabriel*. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Press, 2020. p. 127–136.

LAZZARETTI, Kellen *et al.* Cidades inteligentes: insights e contribuições das pesquisas brasileiras. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, p. 1–16, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.001.e20190118>

LIMA, Sancléya Evanessa de; CARDIN, Eric Gustavo. As representações de mulheres na faixa de fronteira entre Brasil e Paraguai. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales**, v. 5, n. 2019–05, 2019.

LOMBARDI, P. *et al.* Modelling the smart city performance. **Innovation**, [S. l.], v. 25, n. 2, p. 137–149, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13511610.2012.660325>

LOUSADA, Mariana; VALENTIM, Marta Lúcia Pomim. Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica. **Perspectivas em Ciencia da Informacao**, v. 16, n. 1, p. 147–164, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1413-99362011000100009>

LOWY INSTITUTE. **Posição do Brasil no Índice de Desempenho Covid**. 2021. Disponível em: <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

MACADAR, Marie Anne; PORTO, Josiane Brietzke; LUCIANO, Edimara. Smart City: a rigorous literature review of the concept from 2000 to 2015. **Smart City: A Rigorous Literature Review of the Concept from 2000 to 2015**, v. 0, p. 203–210, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.3233/978-1-61499-670-5-203>

MACHADO, T. O. Tipologia das relações fronteiriças: elementos. *In: Tipologia das relações fronteiriças: elementos. Org T. M. Oliveira.*, Campo Grande: UFMS, 2005. p. 377–408.

MAGNAGNAGNO, Odirlei Antonio; LUCIANO, Edimara Mezzomo; WIEDENHOFT, Guilherme Costa. O papel da tecnologia da informação e comunicação na redução dos níveis de corrupção: proposta de uma agenda de pesquisa. **Brazilian Journal of Development**, v. 5, n. 8, p. 11846–11869, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.34117/bjdv5n8-047>

MAHIZHNAN, A. Smart cities The Singapore case Cities. **Cities**, v. 16, n. 1, p. 385–395, 1999.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Institutional perspectives on political institutions. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, v. 9, n. 3, p. 247–264, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1996.tb00242.x>

MARICATO, E. Metrópole, legisla o e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 151–166, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-40142003000200013>

MARICATO, Erm nia. Para entender a crise urbana. **Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, v. 8, n. 1, p. 11–22, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1039/c4ta05420b>

MARSAL-LLACUNA, Maria Llu sa; COLOMER-LLIN S, Joan; MELÉNDEZ-FRIGOLA, Joaquim. Lessons in urban monitoring taken from sustainable and livable cities to better address the Smart Cities initiative. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 90, n. PB, p. 611–622, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2014.01.012>

MARTÍNEZ, Mario Valero. Conflicto. *In: Palabras clave para el estudio de las fronteras Org. Benedetti, Alejandro Gabriel.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Press, 2020.

MERCOCIDADES. **Cidades Membros.** 2021. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/cidades-membro/>. Acesso em: 8 jan. 2021.

MERCOSUL. **Países do MERCOSUL.** 2020. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul/>. Acesso em: 13 out. 2020.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340–363, 1977. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/226550>

MIGNOLO, W. D. **The Darker Side of the Renaissance. Literacy, Territoriality and Colonization.** Ann Arbor: Michigan University Press, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.3998/mpub.8739>

MIGNOLO, W. D. Colonialidade: O Lado Mais Escuro Da Modernidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, p. 01, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/329402/2017>

MINISTÉRIO DA INTEGRA O NACIONAL. **Faixa de fronteira: Programa de Promo o do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDF.** Brasília: 2009.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Saf ri de estratégia: um roteiro**

pela selva do planejamento. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MORAES, Cristina de. Indefinição limítrofe e estratégias territoriais nos confins da bacia Platina. *Neighbouring uncertainty and territorial strategies at the edge of Platina Basin: A geographical reading of Missões/Palmas Boundary Issue*. Indefinição limítrofe y estrategias terr. **Terra Brasilis - Revista da Rede Brasileira de História da Geografia e Geografia Histórica**, n. 12, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/terrabilis.5268>

MORI, Koichiro; CHRISTODOULOU, Aris. Review of sustainability indices and indicators: Towards a new City Sustainability Index (CSI). **Environmental Impact Assessment Review**, v. 32, n. 1, p. 94–106, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2011.06.001>

MUNIZ, Gabrielle Veroneze Mendes; SOMEKH, Nadia. Movimentos urbanos contemporâneos: Conceitos para o desenho urbano sob a abordagem das Cidades Compactas, New Urbanism, Smart Growth, Smart Cities e Eco Bairros. *In: 2018, Jornada discente do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo FAU Mackenzie*. p. 219–231. Disponível em: <https://doi.org/10.5935/2238-5037.20180015>

NAM, Taewoo; PARDO, Theresa A. Smart city as urban innovation: Focusing on management, policy, and context. *In: 2011, Tallinn. ICEGOV*. Tallinn: 2011. p. 185–194. Disponível em: <https://doi.org/10.1145/2072069.2072100>

NORTH, D.; THOMAS, R. P. **The Rise of the Western World: A New Economic History**. Cambridge: Cambridge University Press, 1973. *E-book*.

ODDONE, NAHUEL. Valor. *In: Palabras clave para el estudio de las fronteras Org. Benedetti, Alejandro Gabriel*. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Press, 2020. p. 649–657.

ODDONE, Nahuel; VÁZQUEZ, Horacio Rodríguez; ORO, Martín J. Quiroga Barrera. Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el Mercosur y la Unión Europea: una descripción comparada. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 18, n. 2, p. 332, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2018.2.29690>

OEA. **DECLARAÇÃO SOBRE SEGURANÇA NAS AMÉRICAS**. Cidade do México: 2003. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/portuguese/decl_security_pt.pdf.

OLIVEIRA, TITO CARLOS de. Externo. *In: 1 (org.). Palabras clave para el estudio de las fronteras Org. Benedetti, Alejandro Gabriel*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Press, 2020. p. 279–284.

OLIVEIRA, L. L. A criminalização da pobreza na América Latina como estratégia de controle político. **Sistema Penal e violência**, v. 8, n. 2, p. 168–186, 2016.

PALOMO-NAVARRO, Álvaro; NAVÍO-MARCO, Julio. Smart city networks' governance: The Spanish smart city network case study. **Telecommunications Policy**, v. 42, n. 10, p. 872–880, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2017.10.002>

PATTON, M. Qualitative designs and data collection. *In: Qualitative evaluation and research methods*. Beverly Hills: SAGE, 1990. p. 169–186. Disponível em: <https://doi.org/10.4135/9781473913882.n3>

PAULINO, Eliane Tomiasi. **Terra e vida: a geografia dos camponeses no norte do Paraná**. 2003. - Universidade Estadual Paulista –, 2003.

PECI, A. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE**, v. 4, n. 1, p. 1–12, 2006.

PÊGO, Bolívar; MOURA, Rosa; NUNES, Maria; KRÜGER, Caroline; MOREIRA, Paula; FERREIRA, Gustavo; NAGAMINE, Líria. **Pandemia e Fronteiras Brasileiras: Análise da Evolução Da Covid-19 e Proposições** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea. 2020.

PERÄKYLÄ, Anssi;; RUUSUVUORI, Johanna. Analyzing Talk and Text. *In: The SAGE Handbook of Qualitative Research*. 5. ed. Los Angeles: Sage Publications, 2018. p. 1154–1191.

PEREIRA, Gabriela Viale; MACADAR, Marie Anne; LUCIANO, Edimara M.; TESTA, Maurício Gregianin. Delivering public value through open government data initiatives in a Smart City context. **Information Systems Frontiers**, v. 19, n. 2, p. 213–229, 2017 a. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10796-016-9673-7>

PEREIRA, Gabriela Viale; CUNHA, Maria Alexandra; LAMPOLTSHAMMER, Thomas J.; PARYCEK, Peter; TESTA, Maurício Gregianin. Increasing collaboration and participation in smart city governance: a cross-case analysis of smart city initiatives. **Information Technology for Development**, v. 23, n. 3, p. 526–553, 2017 b. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02681102.2017.1353946>

PESAVENTO, Sandra Jatahy. Cidades visíveis, cidades sensíveis, cidades imaginárias. **Revista Brasileira de História**, v. 27, n. 53, p. 11–23, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-01882007000100002>

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Urban Governance. **The Oxford Handbook of Urban Politics**, n. April 2018, p. 1–19, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195367867.013.0005>

PETERS, Brainard Guy. O que é governança? **Revista do TCU**, p. 28–33, 2013.

PLANALTO. **Circuito de Cicloturismo foi apresentado em Planalto**. 2018.

PNUD ARGENTINA. **Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 2017. Disponível em: https://www.ar.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Desarrollo Humano/PNUDAgent-PNU_2017_baja.pdf.

PORCARO, TANIA. Proceso. *In: Palabras clave para el estudio de las fronteras Org. Benedetti, Alejandro Gabriel*. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Press, 2020. p. 521–531.

PYSZCZEK, Oscar Luis. Legal. *In: Palabras clave para el estudio de las fronteras Org. Benedetti, Alejandro Gabriel*. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Press, 2020. p. 417–424.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. *In: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. p. 117–142.

Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_QUIJANO.PDF

RASCOVAN, Alejandro. Geopolítica. *In: Palabras clave para el estudio de las fronteras* Org. Benedetti, Alejandro Gabriel. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Press, 2020. p. 695.

REALEZA. Prefeitura Municipal de Realeza-PR. 2021. Disponível em: <http://realeza.pr.gov.br/cidade-amiga-da-pessoa-idosa/>. Acesso em: 4 jan. 2021.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: Métodos e Técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012 a.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Roteiro de um projeto de pesquisa. *In: Pesquisa Social. Métodos e Técnicas*. 2012. p. 55–69.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

RUHLANDT, Robert Wilhelm Siegfried. The governance of smart cities: A systematic literature review. *Cities*, v. 81, n. October 2017, p. 1–23, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.02.014>

SADOWSKI, Jathan; BENDOR, Roy. Selling Smartness: Corporate Narratives and the Smart City as a Sociotechnical Imaginary. *Science Technology and Human Values*, v. 44, n. 3, p. 540–563, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0162243918806061>

SANDES. Emilio Silva. Ciudad. *In: Palabras clave para el estudio de las fronteras* Org. Benedetti, Alejandro Gabriel. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Press, 2020. p. 117–125.

SANT'ANNA, Fernanda Mello. O Papel da Integração Fronteiriça para a Integração Regional na América Latina. *Revista Geonorte*, v. 7, n. 1, p. 520–536, 2013.

SANTAELLA, L. *Cidades inteligentes: por que, para quem?* São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2016.

SANTANA, Sergio González; MIRANDA, Cristian Ovando. Paradiplomacia. *In: Palabras clave para el estudio de las fronteras* Org. Benedetti, Alejandro Gabriel. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Press, 2020. p. 503–509.

SCOTT, R. The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, v. 32, n. 4, p. 493–511, 1987.

SEBRAE. **O LIDER fomenta.**, 2021. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/projetolider>. Acesso em: 13 jan. 2021.

SIEBERT, Claudia. Resiliência Urbana: Planejando as Cidades para Conviver com Fenômenos Climáticos Extremos. **VI Encontro Nacional da Anppas 18 a 21 de Setembro de 2012**, p. 1–17, 2012.

SIMON, H. A Behavioral Model of Rational Choice. *In: Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley, 1957.

SIMON, H. *A capacidade de decisão e liderança*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

- SIMON, H. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970.
- SIMON, H. **The New Science of Management Decision**. New Jersey: Prentice-Hall, 1977.
- SIMON, H. A. In Management Science Theories of Bounded Rationality. *In: Decision and Organization*. v. Chapter 8p. 161–176.
- SIMON, H. DANTZIG, George B.; HOGARTH, Robin; PLOTT, Charles R.; SCHELLING, Thomas C.; SHEPSON, Kenneth A.; THALER, Richard; TVERSKY, Amos; WINTER, Sidney. Decision Making and Problem Solving. **Interfaces**, v. 17, n. 5, p. 11–31, 1987. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/25061004> Accessed:
- SOE, Ralf Martin. Smart cities: From silos to cross-border approach. **International Journal of E-Planning Research**, v. 7, n. 2, p. 70–88, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.4018/IJEPR.2018040105>
- SOUZA, LUIZ RICARDO DE. **Instituições, Redes e Governança: O Caso do Sistema Catarinense de Inovação**. 2019. - Universidade Federal de Santa Catarina, 2019.
- SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **A Critique of Postcolonial Reason: Toward a History of the Vanishing Present**. Cambridge: Harvard University, 2003.
- SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.
- STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 68, n. 227–228, p. 15–24, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/issj.12189>
- SUCHMAN, M. C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. **Academy of Management Review**, v. 20, p. 571–610, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.2308/accr.2009.84.5.1495>
- THE SMART CITY JOURNAL. **And the Case of Argentina.**, 2021. Disponível em: <https://www.thesmartcityjournal.com/en/component/content/article?id=631:case-argentina>. Acesso em: 3 jan. 2021.
- THORNTON, Patricia H.; OCASIO, William. Institutional Logics. *In: The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*: Sage Publications, 2012. p. 99–128. Disponível em: <https://doi.org/10.4135/9781849200387.n4>
- TRAJANO FILHO, Wilson; DIAS, Juliana Braz. O colonialismo em África e seus legados: classificação e poder no ordenamento da vida social Colonialism in Africa and its legacy: classification and power in the framing of social life. **Anuário Antropológico**, n. II, p. 9–22, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/aa.1371>
- TRANSFORMAÇÃO DIGITAL. **Exemplos de cidades inteligentes no Brasil que vão te dar orgulho**. 2018. Disponível em: <https://transformacaodigital.com/smart-cities/exemplos-de-cidades-inteligentes-no-brasil-que-vao-te-dar-orgulho/>. Acesso em: 25 abr. 2020.
- UN HABITAT. **UN World Cities Report 2016: Abridged Edition**. 2016. Disponível em: http://wcr.unhabitat.org/wp-content/uploads/2017/02/WCR-2016_-Abridged-version-1.pdf.

UNITED NATIONS. **“GOAL 11: Sustainable Cities and Communities | UN Environment.”** 2015.

UNITED NATIONS. **World Urbanization Prospects: The 2018 revision.**: United Nations, 2019. v. 12. Disponível em: <https://doi.org/10.4054/demres.2005.12.9>

URBAN SYSTEMS. **Ranking Connected Smart Cities.** 2019.

WALLERSTEIN, Immanuel. **El moderno Sistema Mundial: La agricultura capitalista y los orígenes de la economía - mundo europea en el siglo XVI.** Madrid: Siglo XXI, 2010.

WEISS, Marcos Cesar; BERNARDES, Roberto Carlos; CONSONI, Flavia Luciane. Cidades inteligentes como nova prática para o gerenciamento dos serviços e infraestruturas urbanas: A experiência da cidade de Porto Alegre. **Urbe**, v. 7, n. 3, p. 310–324, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.007.003.AO01>

WESTON, Alia; IMAS, Miguel J. Resisting Colonization in Business and Management Studies: From Postcolonialism to Decolonization. *In: **The SAGE Handbook of Qualitative Business and Management Research Methods.*** London: Sage Publications, 2018. p. 119–137. *E-book.*

WILLIAMSON, Ben. Governing methods: Policy innovation labs, design and data science in the digital governance of education. **Journal of Educational Administration and History**, v. 47, n. 3, p. 251–271, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00220620.2015.1038693>

YIN, Robert K. **Case study research design and methods.** 5. ed. Thousand Oaks: Sage, 2014.

ZUSMAN, PERLA. Cuerpo. *In: **Palabras clave para el estudio de las fronteras Org. Benedetti, Alejandro Gabriel.*** 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Press, 2020. p. 193–200.

APÊNDICE A – TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO DE IMAGEM E NOME**TERMO DE AUTORIZAÇÃO**

Eu, Maria Auria Mühlmann, gestora do projeto La Frontera, AUTORIZO o uso de imagem e nome, bem como de material (documentos, fotos, imagens e etc.) relacionados ao PROJETO LA FRONTERA que, por nossa iniciativa, foram enviados à pesquisadora Rosiane Alves Palacios. Tenho plena ciência de que o uso indicado se dará por ocasião de desenvolvimento de pesquisa de dissertação de mestrado do Programa de Pós-graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) sob orientação da professora Dr^a Edimara Mezzomo Luciano.

Pato Branco, 10 de setembro de 2020

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "M. Auria Mühlmann", written over a horizontal line.

MARIA AURIA MULHMANN

CPF 629.398.319-04

Gestora regional da Linha de Negócios Estratégico e Institucional
do SEBRAE/PR na Regional Sul.

Consultora/gestora do projeto La Frontera

SEBRAE/PR
Serviço de Apoio as Micro e
Pequenas Empresas no Paraná

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO

Prezado (a) Senhor (a),

O(a) Sr. (a) está sendo convidado a participar da pesquisa, que tem por objetivo: Estudar a governança em regiões inteligentes. Essa pesquisa será realizada com integrantes do PROJETO LA FRONTERA. Sua participação no estudo consistirá em responder algumas questões sobre histórico e atividades do PROJETO LA FRONTERA. A entrevista terá duração de média de 1 HORA.

Se houver algum problema relacionado com a pesquisa o senhor(a) poderá contatar a coordenadora ou a pesquisadora. Se o(a) Sr.(a) se sentir desconfortável em responder alguma pergunta tem a liberdade de não responder ou interromper a entrevista em qualquer momento, sem nenhum prejuízo.

O Sr.(a) tem a liberdade de não participar da pesquisa ou retirar seu consentimento a qualquer momento, mesmo após o início da entrevista, sem qualquer prejuízo. Está assegurada a garantia do sigilo das suas informações pessoais. O Sr.(a) não terá nenhuma despesa e não há compensação financeira relacionada à sua participação na pesquisa.

Caso tenha alguma dúvida sobre a pesquisa o Sr.(a) poderá entrar em contato com a coordenadora responsável pelo estudo: Edimara Mezzomo Luciano, que pode ser localizado no Programa de Pós-Graduação em Administração da PUC-RS, (telefone 51 32203024) das 8 às 17h de segunda à sexta durante o período letivo, ou pelo e-mail do coordenador (eluciano@puhrs.br).

Sua participação é importante e voluntária e vai gerar informações que serão úteis para elucidar mecanismos que podem ser utilizados por organizações públicas e privadas para desenvolver inovações. Este termo será assinado em duas vias, pelo senhor e pelo responsável pela pesquisa, ficando uma via em seu poder.

Acredito ter sido suficientemente informado a respeito do que li ou foi lido para mim, sobre a pesquisa: "Governança em iniciativas de regiões inteligentes" Discuti com os pesquisadores Rosiane Alves Palacios, responsável pela pesquisa, sobre minha decisão em participar do estudo. Ficaram claros para mim os propósitos do estudo, os procedimentos, garantias de sigilo, de esclarecimentos permanentes e isenção de despesas. Concordo voluntariamente em participar deste estudo.

_____/_____/____ Nome do
entrevistado(a)_____
Assinatura do entrevistado(a)

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido deste entrevistado para a sua participação neste estudo.

_____/_____/____
Assinatura do(a) responsável pelo estudo.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br