

As barreiras enfrentadas por uma região de fronteira inteligente latino-americana: O caso do La Frontera

Autoria

Rosiane Alves Palacios - rosiane.palacios@edu.pucrs.br

Programa de Pós-graduação em Administração – PPGAd / PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Edimara Mezzomo Luciano - eluciano@pucrs.br

Programa de Pós-graduação em Administração – PPGAd / PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Agradecimentos

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

Resumo

Derivada das experiências com cidades inteligentes (CI) surge a tipologia das regiões de fronteira inteligentes (RFI). Conforme o tipo de iniciativa ou projeto de CI e RFI que se escolhe adotar, podem aparecer desafios distintos na forma de barreiras durante a modelagem e implementação dessas iniciativas. Este estudo buscou investigar quais barreiras uma região de fronteira da América Latina que almeja se tornar uma RFI pode enfrentar. Foi desenvolvido na forma de um estudo de caso único em uma região de fronteira entre Argentina e Brasil. Foram realizadas 23 entrevistas com atores argentinos e brasileiros e analisados oito documentos relativos ao estabelecimento e operação da iniciativa. As barreiras evidenciadas mostram que a legislação diversa entre os países, o passado marcado por disputas territoriais, estados com orientações expansionistas ou protecionistas e focados em manter soberania fazem dos países receosos ao praticar certas atividades de integração, o que é controverso em relação ao que os uniu em rede. A burocracia enquanto barreira na RFI toma uma proporção maior dada a peculiaridade da fronteira, e cria um círculo vicioso onde a legislação engessada incita a prática de ilegalidades que poderiam ser evitadas, e contribui para que a legislação não seja modificada.

As barreiras enfrentadas por uma região de fronteira inteligente latino-americana: O caso do La Frontera

Resumo

Derivada das experiências com cidades inteligentes (CI) surge a tipologia das regiões de fronteira inteligentes (RFI). Conforme o tipo de iniciativa ou projeto de CI e RFI que se escolhe adotar, podem aparecer desafios distintos na forma de barreiras durante a modelagem e implementação dessas iniciativas. Este estudo buscou investigar quais barreiras uma região de fronteira da América Latina que almeja se tornar uma RFI pode enfrentar. Foi desenvolvido na forma de um estudo de caso único em uma região de fronteira entre Argentina e Brasil. Foram realizadas 23 entrevistas com atores argentinos e brasileiros e analisados oito documentos relativos ao estabelecimento e operação da iniciativa. As barreiras evidenciadas mostram que a legislação diversa entre os países, o passado marcado por disputas territoriais, estados com orientações expansionistas ou protecionistas e focados em manter soberania fazem dos países receosos ao praticar certas atividades de integração, o que é controverso em relação ao que os uniu em rede. A burocracia enquanto barreira na RFI toma uma proporção maior dada a peculiaridade da fronteira, e cria um círculo vicioso onde a legislação engessada incita a prática de ilegalidades que poderiam ser evitadas, e contribui para que a legislação não seja modificada.

Palavras-chave: Cidades inteligentes, Regiões de fronteira inteligentes, Barreiras.

1 INTRODUÇÃO

A implementação de iniciativas de cidades inteligentes (CI) ganhou popularidade com o passar dos anos e com a urgência de lidar com as problemáticas da urbanidade. Desde o surgimento do tema, segundo estudo de Albino; Berardi; Dangelico (2015), existe uma multiplicidade de conceituações de CI que persiste na atualidade conforme reafirma o estudo de Echebarria; Barrutia; Aguado-Moralejo (2021). Via de regra, as pesquisas sobre CI apresentam diferentes perspectivas de análise, quais sejam ,abordagem humanística, tecnologia da informação, ou colaboração (MORA; BOLICI; DEAKIN, 2017). O estudo de Csukás e Szabó (2021) olha para as CIs classificando-as em quatro possibilidades: a cidade verde, a cidade dos aplicativos, a cidade socialmente sensível e a cidade participativa. Os autores reforçam a classificação proposta pelo estudo de Mora; Bolici; Deakin, (2017) mas fornecem uma explicação mais abrangente para a abordagem estratégica monodimensional e holística das CIs.

O presente estudo escolhe adotar a definição de CI proposta por Caragliu; Del Bo; Nijkamp, (2011) por considerar que está alinhada aos estudos do campo da gestão e por estar focada na promoção de qualidade de vida para as pessoas que vivem nas cidades. Os autores conceituam a CI como uma cidade que 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. Derivada das experiências com CIs, aparecem também as regiões inteligentes e as regiões de

fronteira inteligentes (RFI). A lógica das RFIs é a mesma das CIs: promover qualidade de vida para os cidadãos, que, neste caso, pertencem a dois ou mais países. Por exemplo, na América Latina, países limítrofes como Brasil e Argentina já apresentam iniciativas neste sentido.

Conforme o tipo de iniciativa ou projeto de CI e RFI que se escolhe adotar, modelar ou implementar, podem surgir desafios distintos. O desenvolvimento dos estudos sobre CIs já aborda as barreiras da implementação de iniciativas de CI e na busca por mais inteligência nas cidades. As barreiras que uma CI pode enfrentar podem estar relacionadas a questões como recursos, burocracia e qualificação dos executores dos projetos e relações com os tomadores de decisão, por exemplo (CHALOUPKOVA; JANUROVA; KUNC, 2020). Entre outros aspectos, Soe (2018) aborda as barreiras no funcionamento de uma RFI europeia. Porém, até o momento, pouco se conhece sobre as barreiras de implementar e de desenvolver uma RFI e menos ainda no que se refere às iniciativas inteligentes localizadas no sul-global. Este estudo buscou investigar, como questão de pesquisa: quais barreiras uma região de fronteira da América Latina que almeja se tornar uma RFI pode enfrentar?

Neste contexto, o objetivo da pesquisa é identificar e compreender barreiras presentes em iniciativas de RFI, por meio de um estudo de caso no Programa La Frontera, mantido por um conjunto de cidades brasileiras e argentinas. 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 RFIs e justifica a realização de pesquisa em uma região de fronteira entre o Brasil e a Argentina que atualmente trabalha para se tornar uma RFI. Também, a paradiplomacia que é um dos instrumentos que torna eficiente a governança em regiões de fronteira pode possibilitar o desenvolvimento de RFIs (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018).

A seguir, passa-se à fundamentação teórica do estudo que aborda as peculiaridades das regiões de fronteira e as barreiras em CI e RFIs.

2 AS REGIÕES DE FRONTEIRA 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 produzem e reproduzem encadeamentos únicos (BENEDETTI, 2014). Tais encadeamentos envolvem a gestão de locais, a circulação de indivíduos, mercadorias, transportes, fluxos migratórios e de 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 domínio do espaço por parte do Estado objetiva controlar e mapear comunidades, recursos naturais e hábitos econômicos colocando-os a serviço de seus interesses (FERRERO, 2018). Embora o Estado tenha todas essas características e apresente interesse 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 colonizatórias (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 embasa o pensamento e regulação das ações nas regiões de fronteira brasileiras. Em uma 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). Neste sentido, existem fortes pensamento orientados ao nacionalismo, à defesa e à expansão (RASCOVAN, 2020). Um pensamento que dificulta a existência de iniciativas efetivas de integração nos territórios fronteiriços. Porém, estudos recentes vêm surgindo na tentativa de superar o foco nacionalista e expansionista de alguns países (PORCARO, 2020).

Emerge uma nova linha de sobre geopolítica que trata de fronteiras, infraestruturas e projetos. Na América Latina, 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 orientação chamada interacionista o território de fronteira é, também, um lugar de contatos, interseções e contrastes entre as nações (ALBUQUERQUE, 2020). À partir de tal lógica, os limites e as fronteiras são dois elementos complementares (MARTÍNEZ, 2020).

As interações entre países são pensadas no sentido de classificar os artefatos da região (indivíduos, fauna e infraestrutura) 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-geográficos e conforme o tipo e a intensidade de integração entre os países limítrofes. A Argentina, por exemplo, possui 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 1 - Tipologia das Cidades Fronteiriças

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
Aglomerções 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) aborda os aspectos formais (as institucionais) e funcionais (principalmente os intercâmbios econômicos) de integração das cidades, classificando quatro tipos de interações:

- **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 N° 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 determinado 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 identidade dos povos de fronteira que os estudos que tratam a fronteira ampliaram seu foco (ALBUQUERQUE, 2020). Dessas interações surgem também a cooperação e a integração.

Oddone (2020) considera a existência de valor agregado na cooperação transfronteiriça que 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 a orientação baseada em ações governamentais de integração (OEA, 2003), frequentemente 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 áreas 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 criminalidade e 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; GONZÁLEZ; LÓPEZ, 2020). O

tráfico de pessoas vítima principalmente as mulheres na forma de exploração sexual ou imigrantes, 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). 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 seu senso de dever e pela cultura existente.

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 (GONZÁLVEZ, 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 (GONZÁLVEZ, 2020).

A seguir, passa-se à literatura sobre barreiras em cidades e regiões inteligentes.

3 BARRERAS EM CIDADES E REGIÕES INTELIGENTES

O que fundamenta o desenvolvimento das regiões inteligentes e das regiões de fronteira inteligentes (RFIs) são os mesmos elementos que motivam a criação de iniciativas das cidades inteligentes (CIs): gerar desenvolvimento e qualidade de vida. Dentro das cidades, regiões e regiões de fronteira podemos olhar estrategicamente pra diferentes dimensões a fim de pensar estrategicamente as problemáticas urbanas. Giffinger *et al.* (2007) estabelece seis grandes dimensões para CI quais sejam, Economia Inteligente, Ambiente Inteligente, Governança Inteligente, Viver Inteligente, Mobilidade Inteligente e Cidadão Inteligente. Dentro dos estudos organizacionais sobre CIs e RFIs, as dimensões Governança e Cidadão inteligente são consideradas chave para o planejamento e execução de iniciativas inteligentes (PALACIOS; LUCIANO, 2021).

Ao desenhar e implementar iniciativas inteligentes no território podem surgir barreiras que impedem o desenvolvimento. A preocupação com a mitigação de tais barreiras é expressa pelo surgimento de estudos que abordam especificamente este tema. Porém, estudos de barreiras em regiões inteligentes retornou poucos artigos e dentre os estudos sobre CI nenhum retrata as barreiras em CIs especificamente na América Latina, por exemplo. Os estudos publicados estão fortemente centrados em regiões da União Europeia (UE). A maior parte dos artigos foca as barreiras em áreas específicas das CI como por exemplo as barreiras na adoção de Internet das Coisas (IoT) em CI (SHARMA *et al.*, 2020), barreiras na implementação de transportes inteligentes

(TOMASZEWSKA, 2021), barreiras nas parcerias público-privadas (JAYASENA *et al.*, 2022) e entre outros. Buscou-se então apresentar algumas das barreiras especificamente em CIs e RFI evidenciadas pela literatura para que o debate dos estudos organizacionais possa estar contemplado.

As cidades que geograficamente situam-se em regiões de fronteira têm na RFI uma ótima oportunidade de praticar a cooperação e gerar inteligência conjunta. Na literatura já existem exemplos de RFIs como Helsinki e Tallin localizadas na fronteira entre a Estônia e a Finlândia que trabalham de forma ordenada e cooperativa. Duas cidades fronteiriças europeias que vivenciam altos fluxos de deslocamento e intercâmbios adotam o Sistema Operacional Urbano, um modelo para serviços digitais conjuntos na lógica da construção de cidades transfronteiriças, (SOE, 2018). Soe (2018) analisou o potencial e as barreiras para os serviços digitais conjuntos a partir de três pontos de vista: setor privado, setor público e terceiro setor.

Em um estudo de caso, Chaloupkova, Janurova e Kunc (2020) analisaram e avaliaram as barreiras que os representantes da administração pública têm de enfrentar durante o planejamento e implementação da estratégia cidade inteligente na República Checa (vista como uma dos os princípios do desenvolvimento urbano moderno e sustentável). Os autores identificaram doze barreiras conforme segue (Quadro 2).

Quadro 2 - Resumo das barreiras nas cidades estudadas

Cidade de Praga	Cidade de Brno	Cidade de Zlín
Burocracia	Desacordo político	Projetos de insustentabilidade
Concursos a longo prazo	Desconfiança em projetos a longo prazo	Perda de fundos da EU
Financiamento apertado	Desgaste e lentidão de funcionários	Falta de pessoal qualificado
Ameaça à propriedade intelectual	Tendências de centralização	Clash com ecologistas

Fonte: elaborado com base em Chaloupkova, Janurova e Kunc (2020).

Dentre todas as barreiras evidenciadas, as que com maior potencial de influenciar as CIs são a escassez de pessoal qualificado na CI, a agitação política, a má interligação com a legislação existente e burocracia excessiva. A solução proposta pelos autores estão principalmente no intercâmbio das melhores práticas urbanas entre os municípios, nas alterações legislativas e em uma maior sensibilização dos cidadãos.

Bjørner (2021) analisou um cluster de CIs denominado *Ready for Smart Growth*, que inclui inúmeros projetos em 22 municípios. O estudo olhou para complexidade, vantagens e barreiras em CI onde as principais barreiras percebidas para a implementação de CIs foram os regulamentos; departamentos isolados (o que autor s chama de silos), a baixa ou inexistente participação dos cidadãos e a escolha dos stakeholders incluindo empresas que prometem demasiado. Também falta aos gestores do projeto de CI um maior enfoque sobre as especificidades locais das cidades para que possam fornecer valor, alcançando a totalidade dos cidadãos através de soluções de CI de grande escala.

A seguir, passa-se ao método de pesquisa.

4 MÉTODO DE PESQUISA

Objetivando investigar que barreiras uma região de fronteira da América Latina que almeja se tornar uma Região de fronteira inteligente (RFI) pode enfrentar, esse estudo optou por abraçar caráter qualitativo e exploratório. A pesquisa foi desenvolvida

por meio de um estudo de caso único, devido à possibilidade de analisar aspectos culturais e contextuais, acontecimentos históricos, posicionamentos, discursos, entre outras características (DENZIN; LINCOLN, 2018; IKEDA, 2009) que uma região de fronteira poderia elucidar.

O caso estudado foi o La Frontera (LF), um arranjo de governança binacional de uma região de fronteira localizada entre o Brasil e a Argentina, a qual tem diversas iniciativas de CI e busca se tornar uma RFI. A escolha pelo caso deu-se em virtude de que a região é uma fronteira seca, característica que potencializa a implementação de ações de integração; já vem trabalhando em prol do desenvolvimento do território e tem a particularidade de que no lado brasileiro as cidades de dois estados fazem divisa com as cidades do outro país o que pode trazer implicações únicas para as dinâmicas da região. A unidade de análise do caso estudado foi a atuação da governança binacional com recorte nas barreiras enfrentadas na atuação. O caso foi analisado a partir de um corte transversal onde os dados foram coletados de forma a contemplar o recorte temporal da ocasião do processo de formação e da atuação da governança. A fim de realizar triangulação de dados, foram coletados tanto dados primários como secundários. As técnicas de coleta de dados empregadas foram entrevistas narrativas (em profundidade) e análise de documentos.

Inicialmente foram identificados os atores e *stakeholders* da RFI e categorizadas as barreiras a partir da literatura existente e dos dados que emergiram do campo. Foram realizadas 23 entrevistas com os atores da governança do LF, sendo cinco no idioma espanhol e 18 no idioma português, no período compreendido entre agosto de 2020 a janeiro de 2021. Cabe ressaltar que as entrevistas em espanhol 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 (organização hierárquica interna) e outros 16 membros da governança que desempenham diferentes papéis no LF e nas cidades participantes (prefeitos, vereadores, secretários de governo, empresários e outros). A seleção dos atores entrevistados se deu a partir da análise de documentos do LF e pela técnica bola de neve. Ao longo do texto, os entrevistados foram nomeados de E1 a E23 e os documentos de D1 a D8. A análise dos dados foi realizada conforme os preceitos de Bardin (2016) sobre a análise de conteúdo e com a utilização do software NVivo.

A seguir, passa-se à sessão de análises e discussões

5 O CASO

O La Frontera (LF), caso investigado, é uma governança binacional originada de uma iniciativa de integração e desenvolvimento de uma região de fronteira localizada entre Brasil e Argentina. Foi criado em 2019 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 LF se caracteriza como projeto que trabalha com diferentes iniciativas de CI e RFI.

No Brasil, a região 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 estão no Paraná: 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 a Figura 1 que segue.

Figura 1- Mapa dos municípios do La Frontera



Fonte: dados da pesquisa (2022)

A seguir, passa-se às análises e discussões do estudo.

6 ANÁLISES E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS

O LF possui três eixos temáticos de atuação no território: educação, economia, integração e cultura. A partir dos eixos, a governança estabelece uma estrutura hierárquica com presidente, vice-presidente e coordenadores de eixo onde estabelece metas estratégicas, coordena, implementa e avalia os resultados. Verifica-se a presença de 14 diferentes atores ou instituições relacionadas direta ou indiretamente: empresários, instituições de ensino superior, poder executivo, poder legislativo, consulados, o Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Com bases nas categorias e subcategorias *à priori* e *a posteriori*, 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 imagem negativa da fronteira relacionada a episódios de contrabando, roubo, crimes e descaminho comuns a muitas regiões de fronteira contribui para que a fronteira seja estigmatizada. Neste sentido, a fronteira como um local de ilegalidade é percebida pelos atores do LF tanto como um dos motivadores da criação do LF (E6, E12, E16) como barreira (E1, E2, E4, E9, E12, E13, E16, E21, E23) para as ações no território. Dificulta a articulação das ações do LF e interfere na autoestima da população da fronteira. Onde a **falta do sentimento de pertença** e de uma **identidade única** 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).

É paradoxal pensar que a mesma condição geográfica que une a região de fronteira (cultura e comércio comuns) prejudique as ações de desenvolvimento da rede, por representar também algo negativo (cultura de ilegalidade). Neste sentido, a coesão social considerada por Giffinger *et al.* (2007) como intimamente ligada à dimensão

viver inteligente é vista associada a questões identitárias e de cooperação dos cidadãos na RFI. Os esforços do LF para engajar os cidadãos em prol do desenvolvimento da RFI e ter maior aproximação com a comunidade ainda estão pautados no uso de redes sociais para dar publicidade às ações de integração e desenvolvimento que realiza e na colocação de pórticos e identificação nas rodovias das cidades envolvidas, na tentativa de que a população fronteiriça entenda a importância da iniciativa e apoie o LF (E1, E2, E10, E15). Coesão social, pertença e identidade são elementos mais complexos que demandam um arcabouço do campo das ciências sociais e podem ter uma forte influência nas ações da RFI, e precisam ser investigados em pesquisas futuras.

A **localização geográfica da região** compreendida pelo território do LF contribui para que seja mais difícil realizar algumas das ações pretendidas. Do lado argentino, na província de Misiones, os municípios participantes tem predominância de áreas rurais, com abundância de rios e parques de preservação florestal. Do lado brasileiro, os municípios participantes têm população mais urbana dos estados do Paraná e Santa Catarina, afastada das capitais dos estados. Não há aeroportos próximos, e uma oportunidade de estreitar laços políticos à exemplo de um convite recebido pelo LF para participar de reunião do PARLASUL (Parlamento do Mercosul) acabou não sendo aproveitado em parte devido aos custos de deslocamento dos atores e à distância da região dos grandes centros (E12). Oportunidades de networking e de formação de redes com outros atores fica prejudica, sendo a localização considerada uma barreira pelos atores do LF. Outra barreira que emerge são as **diferenças geográficas contidas na própria região de fronteira**. As fronteiras entre as cidades de San António-MS e Santo Antônio do Sudoeste-PR e Bernardo de Irigoyen-MS, Barracão-PR, Bom Jesus do Sul-PR e Dionísio Cerqueira-SC são fronteiras secas, conforme a tipologia de Benedetti (2014), e são muito próximas, e assim tem 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 obstáculos geográficos como um rio e localidades em estradas rurais justamente na faixa de fronteira:

“Vejo que as cidades conurbadas dão mais condições de integração, eu acho que Andresito ficou muito tempo sem representatividade no nosso grupo por isso, porque eles se sentiam realmente afastados.” (E8)

Mesmo com a participação de atores de impacto e aproximação com stakeholders à exemplo de um deputado provincial de Misiones, consulados e de servidores do ministério da educação da província, a característica geográfica acaba refletindo no número de ações de integração em que a cidade de fronteira mais afastada participa e no número de integrantes no LF (que é bem menos expressivo se comparado às outras cidades conurbadas). Neste caso, as características geográficas influenciam no baixo nível de interação entre os atores que é baixo na integração formal e mais alto na interação funcional conforme proposto por Machado (2005). Desenvolver uma RFI que apresenta cidades de fronteira que não possuem conurbações pode trazer mais desafios para a articulação e representatividade de todas as cidades da região que por consequência impactarão no desenvolvimento.

As diferenças de infraestrutura entre os países é uma barreira na medida em que as regiões de fronteira que contam com infraestrutura aduaneira são muito mais aparelhadas, por exemplo. A região de Misiones que é classificada como um dos locais menos desenvolvidos da Argentina (PNUD ARGENTINA, 2017). Paraná e Santa Catarina, por sua vez, estão entre os estados com os melhores Índices de

Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil (IBGE, 2010). Existem dificuldades dos governos subnacionais e da comunidade para coordenar esforços, interesses e instituições em áreas como planejamento urbano, questões energéticas e ambientais. As entrevistas evidenciam que, inicialmente, os atores do LF gostariam de trabalhar em prol de questões estruturais das cidades, como distribuição de água e energia elétrica, uma vez que nas cidades do lado argentino há relatos de problemas constantes relacionados a isso (E7, E23). Porém, conforme relatos, estas iniciativas esbarraram nas questões legais e sobre recursos naturais dos países. A condição sucateada dos escritórios migratórios na Argentina prejudica a região, que poderia se beneficiar do uso de TICs. Porém, até mesmo o baixo efetivo da Receita Federal para as aduanas é percebido como desafiador para que as aduanas possam funcionar de forma efetiva, ao que o LF tenta articular soluções neste sentido (E5, E23). O estudo de Soe (2018) demonstra a preocupação com um planejamento conjunto dos aspectos migratórios da fronteira. Mas pensar tal aspecto com infraestrutura precária se torna mais complexo, mesmo que seja mais inteligente promover desenvolvimento conjunto.

A divergência na orientação expansionista ou protecionista dos países vizinhos é uma barreira sensível. A própria história de uma das cidades da região ilustra tal situação. Comandante Andresito, na Argentina, foi fundada em 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 valiosas reservas naturais (E2 e E7). Mesmo que Brasil e Argentina tenham boas relações diplomáticas, a região vivenciou disputas desde o período colonial e a criação dessa cidade foi um dos últimos fatos que evidenciam as relações e decisões em nível nacional que influenciam localmente. Existe um enorme potencial de integração entre Brasil e Argentina, mas o posicionamento de legislar mais sobre defesa e menos sobre integração e cooperação, aliado às orientações protecionistas ou expansionistas dos países, também prejudica a RFI. Isso se constitui em uma barreira, pois faz com que os governos nacionais se preocupem mais com manutenção da posse e menos com as potencialidades da faixa de fronteira, desperdiçando o a oportunidade de empregar esforços conjuntos para os problemas urbanos comuns, compartilhando tecnologias e recursos.

O Brasil esteve mais aberto às ações de integração com o lançamento do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira 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 (KRÜGER; KRÜGER; CALDANA, 2020). Outro aspecto que compõe o cenário é o pensamento de que consentir que o país vizinho realize ações de desenvolvimento pode ainda ser visto como perigoso para a soberania nacional dificultando a integração da RFI.

A morosidade, as diferenças entre legislação e centralização das competências de estados e municípios nos dois países, somadas à **burocracia** (expressa pela rigidez de processos) são, indubitavelmente, as barreiras mais fortemente percebidas pelos atores do LF. As barreiras Burocracia e Tendências de centralização propostas por Chaloupkova, Janurova e Kunc (2020) são evidenciadas em várias das falas dos entrevistados. 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 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 engessa ações conjuntas planejadas pelos atores e faz com que geralmente o capital social seja o único artifício que possibilita as ações. Além da diferença entre países, o LF tem cidades de dois estados e no Brasil, por mais semelhante, a legislação de alguns

estados pode divergir, o que também prejudica a adoção de ações conjuntas. Os atores têm ciência da limitação imposta pela legislação, ao que 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 sem uma mudança na legislação dos países, os esforços de articulação possibilitam a execução de algumas ações planejadas, que neste caso ficam restritas às áreas dos eixos temáticos que, entre outros aspectos, foram escolhidos pois os atores creram que haveria menos entraves legais. Entre os relatos de ações passadas ocorreu uma tentativa frustrada de confecção da chamada Carteira do Cidadão Transfronteiriço, (tipo de documento que já existe em outras fronteiras conurbadas de países signatários do MERCOSUL e que facilita a passagem dos cidadãos que vivem na região de um lado a outro da fronteira). O documento que serviria para identificar as pessoas que vivem na região facilitaria o controle de fluxos migratórios, entre outros aspectos. Porém, o governo argentino não foi tão sensível à iniciativa, e, sem mútua cooperação, a carteira não foi adiante (E5, E18, E23). Caso tivesse funcionado, seria uma das iniciativas que auxiliariam a estar alinhada a uma RFI no exemplo de Soe (2018). Sobre ritos legais da Argentina, E18 coloca:

“Hoje, a Argentina é muito bairrista, vamos dizer assim. Ela até deixa, mas você tem que fazer todo um processo, toda uma burocracia, você tem que ir rezar uma missa para conseguir passar uma mercadoria. E a gente tem que mudar isso, porque acaba atrapalhando e barrando muito. Tratando de MERCOSUL, é fazer esse trabalho de facilitar. 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)

A **ilegalidade** é percebida como barreira. Independente da nacionalidade, a população está habituada a transitar e a comercializar produtos em outras fronteiras secas. Como visto, muitas vezes os países não compreendem as dinâmicas fronteiriças e se preocupam em demarcar limites que ignoram todo o intercâmbio dos cidadãos. Podem classificar práticas simples como contrabando ou descaminho (PYSZCZEK, 2020) que não seriam consideradas ilegais caso ocorrem em outras regiões. Os atores evidenciam exemplos dessa situação problema: (a) o caso da compra de tratores brasileiros antigos por parte de cidadãos argentinos, onde o governo argentino pretendia apreender os veículos de famílias agricultoras argentinas (E14); (b) a falta de reconhecimento da ponte de Santo Antônio do Sudoeste-PR e San Antônio-MS que, apesar de ter sido a ligar os países (há aproximadamente 100 anos), só foi oficialmente reconhecida no ano de 2018 a partir de articulação de atores locais. Até bem pouco tempo, passar com mercadorias por ela era considerado ilegal (E13).

Foram necessárias várias reuniões de atores com autoridades de Brasília e de Curitiba onde obteve-se a passagem oficial entre países sem o reconhecimento às atividades de comércio ao que os atores do LF trabalham para conquistar o caráter de passagem migratória oficial (E14). O LF busca a melhoria das aduanas para solucionar problemas legais com a migração e comércio (D3, D6) o que seria sumariamente importante para fortalecer a RFI. Uma ação do LF vinculado ao SEBRAE tentou

distribuir material didático bilingue para escolas argentinas foi prejudicada pelas questões legais impedido que o material ingressasse na Argentina via aduana, acabou sendo transportada por uma rota alternativa (ilegal) e posteriormente distribuída (E23):

“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).

A **morosidade** e a **centralização da tomada de decisão** também figuram nas falas dos atores. Tais aspectos atrapalham as atividades de desenvolvimento regional. As ações demandam esforços de diferentes atores e levam tempo para dar frutos. Fica evidente 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 que desconhecem a realidade das cidades conurbadas. Independentemente da ação do LF, a centralidade de poder é uma realidade e a tomada de decisão é feita em grandes centros e capitais. Essa realidade é problema a partir do momento em que tais decisões podem não contemplar a realidade das faixas de fronteira e é evidenciada pelo trecho: “É uma luta diária na verdade, é assim, você mora na 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 a realizações destes ainda não garante que as ações de desenvolvimento aconteçam:

“para conseguir fazer esse trabalho com Buenos Aires, com as permissões que tem. As permissões, são permissões que não são garantidas sabe?! Tipo assim: agora está permitido, vamos fazer. [...] Tem todo um trabalho, então tu tem que ficar como se fosse uma plantinha que você tem que ficar regando aí, a educação do lado argentino.” (E10)

A fala evidencia o processo de articulação com atores e as estruturas de poder que fazem com a descontinuidade aconteça. Existe **assimetria na participação entre os atores da Argentina e Brasil**. A participação 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. Inicialmente, os argentinos não participavam da proposta de desenvolver a região. Atualmente o número de atores argentinos segue expressivamente menor do que o número de brasileiros. Há porém que se se levar em consideração o número de cidades argentinas (3). Conforme os atores, o primeiro presidente do LF era um empresário argentino muito bem relacionado e próximo de autoridades argentinas. Posteriormente, foi substituído por uma empresária brasileira. Não fosse a substituição, estima-se que a relação com as autoridades argentinas poderia ser mais próxima e facilitada. Os relatos dos atores indicam que o perfil de liderança do ex-presidente era um tanto impositivo e mesmo com a elevada influência na Argentina, a atuação e a realidade do LF poderiam ser bem distintas dos dias de hoje. Com sua substituição as diretrizes do LF se modificaram ao que o **perfil dos tomadores de decisão local e dos atores** da RFI pode ser uma barreira assim como **o perfil de suas instituições**.

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**, definição de agenda e **conflitos de interesse** dos atores também podem permear a atuação e a escolha de quem são os atores e cidades que irão compor a governança da RFI 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. O excerto demonstra como o SEBRAE ajudou a definir quem seriam os atores do LF. Outro aspecto citado como barreira é a **desistência de atores** convidados. Em torno de 50 pessoas iniciaram os primeiros esforços para o LF e somente 36 o compõem na atualidade. Destes nem todos são atuantes.

Percebe-se a existência de **Vieses institucionais** que são barreiras para que a RFI possa desenvolver ações em diversas áreas. O SEBRAE é caracterizado como entusiasta da criação do LF e como ator do LF faz com que as ações estejam concentradas em suas áreas de expertise (economia, educação e inovação). Aspectos como infraestrutura e entre outros ficaram a margem do planejamento. Os eixos temáticos do LF foram desenhados nessas áreas e muitos dos atores tem relação com o SEBRAE. Essa realidade vai um pouco além do cenário proposto por Hollands (2008), onde muitas cidades que almejando tornarem-se inteligentes e satisfazer a agenda política, estão sendo fortemente pensadas a partir de interesses empresariais. Aparecem aqui as pressões isomórficas descritas por Dimaggio e Powell (2005) na teoria institucional influenciando a forma como a RFI vai ser desenvolvida.

Por não ser uma instituição formalizada existem **dificuldades na obtenção de recursos para as ações pretendidas** pelo LF o que é fortemente percebido como barreira (E2, E3, E9, E10, E11, E12, E14, E18). A questão dos recursos escassos também é apontada como barreira por Chaloupkova, Janurova e Kunc (2020). O papel do LF gira em torno de ações de articulação política porém, por vezes a falta de recursos prejudica a atuação. Se o LF fosse originado e composto por mais atores do setor público poderia ter mais força política e focaria na formulação e implementação de ações e programas de políticas públicas tendo orçamento para tal. Porém, na qualidade de articuladora e de organização multi-stakeholder, as ações e resultados esperados ficam confusos para os atores. Os recursos são obtidos através de parcerias, e as atividades são pensadas a serem realizadas sem custos ou financiadas pelos municípios e projetos do SEBRAE nacional. As ações de articulação podem possibilitar 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 adoção de ações de CIs e de RFIs 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 possam de fato ocorrer, os atores brasileiros e argentinos precisam do investimento e do apoio dos governos de ambos os países.

A **existência de organizações de cooperação que não garante cooperação e integração** é considerada uma barreira. Sem a articulação dos atores fronteiriços as ações de integração efetivas não ocorrem mesmo que sejam pensadas a nível nacional. Sobre o MERCOSUL e as Mercocidades, os atores demonstram que também há centralização nas capitais e que caso as disposições da instituição internacional fossem

praticadas, os processos referentes aos fluxos migratórios poderiam ser diferentes na região:

“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 entra na Argentina, não existe um documento, deveria existir algumas possibilidades.” (E16)

Notadamente o LF almeja uma aproximação como o MERCOSUL: “[...] a gente tem 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 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 como RFI 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. 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 qué hago la ley, eles diziam. Não é assim, não na Argentina. Não entendeu. Aí, 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)

As falas remetem novamente à centralização, burocracia e até mesmo na percepção de hierarquia e de autoridade de stakeholders da RFI. Outra questão que pode estar vinculada a esse cenário e novamente remete à legislação é a questão da **autonomia dos governos subnacionais**. Pode que algumas autoridades argentinas locais não tenham suficiente autonomia nos processos ou que 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 e mesmo signatária do

MERCOSUL até mesmo receosa com um organismo internacional. Assim ambos os países podem ser receosos de interagir com o MERCOSUL para além de aspectos econômicos. Outra vez figuram o passado de disputa territorial e a atuação de instituições.

Por fim, a Pandemia de Covid-19 fez com que o LF tivesse de adaptar projetos previstos e acabou prejudicando a articulação de ações na busca por recursos e algumas parcerias com universidades que já estavam acontecendo ficaram em *stand-by*. Em março de 2020, as fronteiras terrestres da Argentina foram fechadas para os estrangeiros, incluindo os brasileiros que residem na faixa de fronteira e permaneceram fechadas até poucos meses atrás. A pandemia é o exemplo de uma **situação de contingência** que demanda resiliência da RFI e que dependendo de como é encarada pode ser uma forte barreira. A resiliência está diretamente vinculada ao conceito de CI (SANTAELLA, 2016) e portanto pode ser empregada na RFI. Questões climáticas, sanitárias e ambientais são alguns exemplos de crises relacionadas ao território. Quando preparada para lidar com possíveis crises sejam elas quais forem, a RFI está a caminho de mais inteligência e de mais qualidade de vida para seus cidadãos.

A seguir, passa-se às considerações finais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao investigar quais barreiras uma região de fronteira da América Latina que almeja se tornar uma RFI pode enfrentar, este estudo evidencia que existem uma gama de barreiras de naturezas distintas.

A dinâmica de codependência econômica e social das cidades conurbadas de regiões de fronteira da América Latina, o estigma de ilegalidade das fronteiras, e a defasagem de infraestrutura e de políticas públicas em cidades do interior motivam o desenvolvimento conjunto das cidades de fronteira. Porém, a legislação diversa entre os países, o passado marcado por disputas territoriais, estados com orientações expansionistas ou protecionistas e essencialmente focados em soberania faz dos países receosos ao praticar certas atividades de integração. Mesmo com o amparo de instituições a RFI enfrenta diferentes dificuldades. A burocracia toma uma proporção maior dada a peculiaridade da fronteira e cria um círculo vicioso onde a legislação engessada incita a prática de ilegalidades que poderiam ser evitadas e a atuação na ilegalidade contribui para que a legislação não seja modificada.

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 RFI na América Latina. Algumas instituições enviam o foco das ações na RFI. A assimetria de poder faz com que um ator tenha mais força na definição da agenda o que pode ser uma barreira para o funcionamento da RFI. A geografia é uma barreira tanto na localização da região no interior quanto para as cidades de fronteira que estão mais próximas tem graus diferentes de intensidade de cooperação e integração.

Neste caso, os cidadãos não participam da iniciativa de RFI. O estudo limitou-se a olhar as barreiras e não focou nos drivers e potencialidades da RFI tampouco entrevistou cidadãos que vivem na RFI. Para pesquisas futuras sugere-se olhar para como é possível sanar as barreiras geográficas da RFI e para o planejamento conjunto e equitativo de ações binacionais.

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>

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.

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>

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

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>

BJØRNER, Thomas. The advantages of and barriers to being smart in a smart city: The perceptions of project managers within a smart city cluster project in Greater Copenhagen. **Cities**, v. 114, n. January, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103187>

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>

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: Uruguiana (BR) e Paso de los Libres (AR) / The strategic role of twin cities in controlling goods in border regions in the MERCOSUR context: **Redes**, v. 22, n. 1, p. 56, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/redes.v22i1.8667>

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>

CHALOUPKOVA, Marketa; JANUROVA, Martina; KUNC, Josef. Theoretical and Empirical Researches in Urban Management SMART CITY STRATEGY AND ITS IMPLEMENTATION BARRIERS: CZECH EXPERIENCE. **Theoretical and Empirical Researches in Urban Management**, v. 15, n. 2, p. 5–21, 2020.

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.

CSUKÁS, Máté S.; SZABÓ, Roland Z. The many faces of the smart city: Differing value propositions in the activity portfolios of nine cities. **Cities**, v. 112, n. November 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103116>

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>

DELGADO, Maria 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, 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>

ECHEBARRIA, Carmen; BARRUTIA, Jose M.; AGUADO-MORALEJO, Itziar. The Smart City journey: a systematic review and future research agenda. **Innovation: The European Journal of Social Science Research**, v. 34, n. 2, p. 159–201, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13511610.2020.1785277>

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->

GIFFINGER, R. *et al.* **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).

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.

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.

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.

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.

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. 5, 2019.

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.

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. *E-book*.

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

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Faixa de fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDF**. Brasília: 2009.

MORA, Luca; BOLICI, Roberto; DEAKIN, Mark. The First Two Decades of Smart-City Research: A Bibliometric Analysis. **Journal of Urban Technology**, v. 24, n. 1, p. 3–27, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10630732.2017.1285123>

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.

PALACIOS, Rosiane Alves; LUCIANO, Edimara Mezzomo. PENSANDO AS CIDADES E TERRITÓRIOS INTELIGENTES PARA ALÉM DA TECNOLOGIA: ELEMENTOS PARA A AGENDA DO PLANEJAMENTO URBANO. *In: DIREITO À CIDADE, GOVERNANÇA URBANA, CIDADANIA, BEM-ESTAR URBANO: MOVIMENTOS INSURGÊNCIA.* Maringá-PR: UEM-Observatório das Metrôpoles, 2021. p. 139–161.

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/PNUDArgent-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.

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.

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

SHARMA, Manu *et al.* Internet of Things (IoT) adoption barriers of smart cities' waste management: An Indian context. **Journal of Cleaner Production**, v. 270, p. 122047, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.122047>

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>

TOMASZEWSKA, Ewelina Julita. Barriers related to the implementation of intelligent transport systems in cities - The Polish local government's perspective. **Engineering Management in Production and Services**, v. 13, n. 4, p. 131–147, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.2478/emj-2021-0036>

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.