

Fronteiras e relações internacionais: governos subnacionais como protagonistas da governança territorial

Vitorino José Barros da Silva

Mestre em Estudos Fronteiriços pela Universidade do Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS

vjbdasilva@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-3194-2132>

Edgar Aparecido da Costa

Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista - UNESP

Professor no Programa de Pós-Graduação em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS

edgarac10@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-0043-2642>

Resumo

A gestão de territórios fronteiriços é um desafio para os governos subnacionais por conta da descontinuidade territorial. As zonas de fronteiras são formadas por, pelo menos, duas áreas geográficas pertencentes a países distintos. Muitos dos problemas e dificuldades da gestão são compartilhados pelos vizinhos, mas não suas soluções, que esbarram nos limites jurisdicionais. Cada vez mais são observadas as necessidades de municípios fronteiriços serem protagonistas no enfrentamento de dificuldades que excedem seus limites geográficos. Este artigo discute as possibilidades de governança territorial entre territórios localizados em regiões de fronteira. Para tanto, recorreu-se a pesquisa bibliográfica e vivências em consulados brasileiros no exterior de um dos autores. Constatou-se já existir uma literatura que acena para a importância da participação dos governos subnacionais nos rumos da política internacional, em especial. Os municípios fronteiriços podem e devem estimular iniciativas de cooperação e aproveitar instrumentos já existentes, como os *comitês de fronteira*, para que se tornem porta-vozes dos clamores locais juntos aos governos nacionais.

Palavras-chave comitê de fronteira; concertação social; governo subnacional; sistemas policêntricos de governança.

Conhecer: debate entre o público e o privado

2022, Vol. 12, nº 29

ISSN 2238-0426

DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2022.12.29.8343>

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 15 mai 2022

Data de publicação 19 ago 2022

Borders and international relations: subnational administrations as protagonists of territorial governance

Abstract

Managing bordering territories is a challenge for subnational administrations due to territorial discontinuity. Border zones consist of at least two geographic areas belonging to different countries. Many of the managing issues and difficulties are shared by neighbors, but not their solutions, which run up against jurisdictional constraints. The needs of bordering municipalities to be protagonists in coping with difficulties that exceed their geographical boundaries are increasingly observed. This article discusses the possibilities of territorial governance between territories located in border regions. To do that, we resorted to bibliographic research and experiences in Brazilian consulates abroad lived by one of the authors. It was found that there is already a literature pointing out the importance of subnational administrations' participation in the paths taken by international politics, particularly. Bordering municipalities can and should stimulate cooperation initiatives and take advantage of existing instruments, such as *border committees*, to become spokespersons for local claims to national administrations.

Key words border committee; social concertation; subnational administration; polycentric governance systems.

Fronteras y relaciones internacionales: gobiernos subnacionales como protagonistas de la gobernanza territorial

Resumen

La gestión de territorios fronterizos es un desafío para los gobiernos subnacionales debido a la discontinuidad territorial. Las zonas fronterizas consisten en, al menos, dos áreas geográficas pertenecientes a diferentes países. Muchos de los problemas y dificultades de gestión son compartidos por los vecinos, pero no sus soluciones, que chocan con los límites jurisdiccionales. Cada vez se observan más las necesidades de municipios fronterizos de ser protagonistas en el enfrentamiento de dificultades que exceden sus límites geográficos. Este artículo discute las posibilidades de gobernanza territorial entre territorios ubicados en regiones fronterizas. Para ello, recurrimos a investigación bibliográfica y experiencias en consulados brasileños en el exterior vividas por uno de los autores. Se encontró que ya existe una literatura que señala la importancia de la participación de gobiernos subnacionales en los caminos que toma la política internacional, en particular. Los municipios fronterizos pueden y deben estimular iniciativas de cooperación y aprovechar instrumentos ya existentes, como los *comités de frontera*, para convertirse en portavoces de las reivindicaciones locales ante los gobiernos nacionales.

Palabras clave comité fronterizo; concertación social; gobierno subnacional; sistemas policéntricos de gobernanza.

Frontières et relations internationales: les gouvernements sous-nationaux comme protagonistes de la gouvernance territoriale

Résumé

La gestion des territoires frontaliers est un défi pour les gouvernements sous-nationaux en raison de la discontinuité territoriale. Les zones frontalières sont formées, au moins, de deux zones géographiques appartenant à des pays différents. De nombreux problèmes et difficultés de gestion sont partagés par les voisins, mais pas leurs solutions, qui se heurtent à des limites juridictionnelles. Les besoins des municipalités frontalières d'être protagonistes face à des difficultés qui dépassent leurs limites géographiques sont de plus en plus observés. Cet article discute des possibilités de gouvernance territoriale entre territoires situés dans des régions frontalières. Pour ce faire, nous avons eu recours à une recherche bibliographique et aux expériences dans les consulats brésiliens à l'étranger de l'un des auteurs. Il a été constaté qu'il existe déjà une littérature qui souligne l'importance de la participation des gouvernements sous-nationaux dans les orientations de la politique internationale, en particulier. Les municipalités frontalières peuvent et doivent stimuler les initiatives de coopération et profiter des instruments déjà existants, tels que les *comités frontaliers*, pour devenir les porte-parole des revendications locales auprès des gouvernements nationaux.

Mots-clés comité des frontières; concertation sociale; gouvernement sous-national; systèmes polycentriques de gouvernance.

Introdução

No contexto do entendimento histórico das relações internacionais, as fronteiras são vistas como fator que delimita e delinea os Estados como entidades independentes no sistema internacional. A fronteira serve para conter a ameaça externa e a violação desse demarcador seria prova fática de agressão e razão para a guerra. Internamente, as fronteiras abarcam os limites do monopólio sobre o uso legítimo da violência. Além disso, idealmente, as pessoas que habitam o território demarcado, por vezes, convergem em nacionalidade, identidade, história, língua e cultura (Vaughan-Williams, 2009).

Quando se deixa de lado a suposição de que existe coincidência geográfica entre o limite territorial e a fronteira e percebe-se que o limite jurídico, apesar de ter reflexos na vida prática, não passa de uma abstração sustentada pela ação institucional, essa mesma fronteira pode ser vista como lugar de comunicação e troca (Steiman & Machado, 2002). A fronteira é um palco profícuo de relações internacionais, tanto mediante o contato de instituições dos países vizinhos quanto por meio de seus próprios habitantes. Tais interações podem levar a situações e circunstâncias que culminem na revisão de acordos diplomáticos.

Duchacek (1990) argumenta que, embora não seja um tema novo, a importância, a frequência e a urgência das questões que envolvem regiões de fronteira vêm ganhando amplitude e não se limitam a problemas locais, mas impactam e são impactadas por instâncias nacionais e internacionais. A paradiplomacia, nesse contexto, pode e deve ser vista como uma atividade que também pode constituir uma força acessória e subsidiária à agenda da política exterior do governo central.

De acordo com o Hocking (1993), os governos municipais podem exercer um papel fundamental na criação de políticas públicas de integração fronteiriça, pois tendem a apresentar maior capacidade de compreensão das inerências territoriais sob seu controle. Contudo, quando necessitam agir de maneira integrada e cooperativa, esses entes subnacionais esbarram em assimetrias legislativas e procedimentais ou em discrepâncias de interesse e nem sempre se mostram capazes de levar a cabo as soluções mais efetivas para os problemas e as questões. Para superar esses obstáculos e proporcionar maiores ganhos e bem-estar às suas populações, seria produtivo que esses governos contassem com caminhos institucionais para se inserir internacionalmente no âmbito da fronteira.

Este artigo discute as possibilidades de governança territorial entre territórios localizados em regiões de fronteira. Para tanto, recorreu-se a pesquisa bibliográfica sobre paradiplomacia, governos subnacionais, fronteiras, governança social e comitês de fronteira. A vivência em consulados brasileiros no exterior de um dos autores ajudou na compreensão e formulação de opiniões acerca de possíveis desdobramentos no funcionamento dos comitês de fronteira.

O texto se organiza em quatro seções. A primeira apresenta o entendimento de fronteira neste estudo. E na sequência se discute a concertação social como componente da diplomacia na fronteira, os sistemas policêntricos de governança e, por fim, os comitês de fronteira. Nas reflexões finais se apresenta a localidade como ponto de partida dos diálogos para buscar uma gestão, utilizando os comitês, pautada pela concertação social.

As fronteiras e suas especificidades

Com os rearranjos ocorridos na União Europeia nos anos 1990 e as implicações dessas mudanças para os fluxos em suas regiões de fronteira, ampliaram-se os debates sobre a temática fronteiriça e seus significados, suas funções e sua natureza. Percebeu-se que a fronteira podia ser considerada não apenas um tema geopolítico, mas um fato social associado aos movimentos de integração dos Estados nacionais no processo de formação de blocos econômicos (Ferrari, 2014).

Se considerada uma linha de separação política, como pressuposto a-histórico, a fronteira é demarcadora de conflitos e intercâmbios ou fator de restrição para ações de poder dentro dos limites de um espaço determinado. Porém, quando ela é vista como uma zona habitada por nacionais de Estados vizinhos, pode ser estudada como fenômeno social e cultural ao se examinar as relações que dentro dela se estabelecem. As zonas de fronteira, em especial aquelas que contam com a presença de cidades gêmeas, são áreas onde tais oportunidades de contato e integração, sejam elas espontâneas ou orientadas pela ação estatal, podem ensejar importantes estudos sobre suas estruturas, sobre a organização dos fronteiriços dentro do espaço politicamente descontínuo e sobre como

o poder governamental lida com essas especificidades. Assim, seguindo o que propõe Ferrari (2014), a zona de fronteira internacional, para os propósitos deste estudo, será compreendida como a região onde se ligam os territórios de Estados nacionais vizinhos, cujo espaço territorial é reconfigurado pela divisória político-administrativa internacional.

Grimson (2000) adverte que existem zonas de fronteira com um muro de aço a dividi-las; outras onde a nacionalidade é uma noção difusa; e outras, ainda, onde a identidade nacional é o traço que orienta as interações. As complexidades inerentes às regiões de fronteira emergem, em boa parte, da necessidade que nacionais de países limítrofes têm de lidar com problemas locais compartilhados em um espaço fissurado por assimetrias étnico-culturais, jurídico-administrativas, de níveis econômicos, de desenvolvimento e de infraestrutura. Dessa forma, essas regiões se tornam espaços de condensação de processos culturais, nos quais tais assimetrias unem e separam, tanto em termos materiais quanto simbólicos.

A delimitação territorial e a presença da força estatal em regiões de fronteira, que, em alguns casos, são posteriores à formação das comunidades fronteiriças, podem interferir na forma como essas populações se sustentam. Transações comerciais transfronteiriças corriqueiras, por exemplo, podem ser consideradas ilegais a depender do direcionamento político que os Estados estejam a implementar a partir de suas capitais. Envolvidas nos conflitos e negociações impostos pelo processo histórico de delimitação territorial, as populações fronteiriças tendem a reagir de maneira peculiar à ação estatal. Suas identidades se processam na tensão entre o controle estatal e a possibilidade de evitá-lo (Dorfman, 2013). Nesse contexto, a multiplicação de redes, lícitas e ilícitas, concorre para a flexibilização dos fluxos e a continuidade das estratégias de sobrevivência dos fronteiriços (Machado, 1998).

Mais além das necessidades materiais, motivadas pela proximidade física das cidades dos países vizinhos, é natural esperar que os fronteiriços interajam e construam juntos uma história de vida na fronteira. Casamentos e sociedades binacionais, laços de amizade e confiança tecem as relações imateriais peculiares ao espaço fronteiriço (Ferrari, 2013). Em uma região de fronteira, as identidades também são formadas por meio dessas dinâmicas desenraizadas.

Pessoas que, em sua vida cotidiana, cruzam repetidamente a fronteira são difusoras culturais de mão dupla, pois repartem, de um país ao outro, certos bens de consumo e padrões cognitivos da paisagem cultural. Essas práticas podem concorrer para a homogeneização de preferências. Não é incomum que habitantes de regiões de fronteira compartilhem certos hábitos de consumo, gostos musicais e alimentares, interessem-se por temas políticos, econômicos e de lazer similares. Além disso, a cultura empresarial e a expectativa quanto à qualidade dos serviços disponíveis podem ser transmitidas de um país para a área vizinha (Fabian, 2013). Contudo, cabe pontuar que a justaposição

de territorialidades, especialmente em fronteiras onde o elemento nacionalista seja mais exacerbado ou existam concorrências comerciais mais ferrenhas, também pode ser um fator que acentue rivalidades.

Benedetti (2011) afirma ser impossível refletir sobre os fenômenos fronteiriços desconsiderando as mobilidades entre os territórios nacionais. Para o autor, essas mobilidades dizem respeito ao deslocamento de bens e pessoas como estratégia de reprodução social, a partir da relação entre lugares, que definem trajetórias espaço-temporais complexas (Benedetti, 2011; Levy, 2000; Massey, 2006). Há, portanto, uma relação dialética entre fronteiras e mobilidades, pois o interesse e a busca de acesso ao que está do outro lado é o que caracteriza a complexidade desses espaços.

Essas mobilidades ocorrem nos diversos setores da vida cotidiana. Envolvem a busca por serviços de educação e saúde, viagens de compras, migrações transfronteiriças itinerantes, contato com autoridades alfandegárias e migratórias durante a transposição dos limites territoriais, movimentos pendulares daqueles que vivem na fronteira e até atividades ilegais de contrabando e narcotráfico (Benedetti, 2011).

Machado (2005), por sua vez, ao discorrer sobre os fatores que influem na evolução urbana das cidades gêmeas de fronteira, confirma que os diversos fluxos na fronteira podem decorrer das assimetrias existentes no espaço fronteiriço. Tais assimetrias podem indicar diferentes graus de desenvolvimento econômico entre os países limítrofes, tipos diferentes de economia regional e dinâmicas distintas de povoamento fronteiriço.

A autora destaca, ainda, alguns fluxos transfronteiriços comuns nas cidades gêmeas sul-americanas que, embora diferenciados de acordo com as peculiaridades da zona de fronteira em questão, contribuem para a dinamização desses espaços. Em primeiro lugar, menciona o trabalho cujas oportunidades tendem a se concentrar no lado mais economicamente desenvolvido da fronteira. Em geral, a oferta de trabalho pesado, que exige pouca ou nenhuma qualificação formal, acarreta, ao longo do tempo, fluxo de trabalhadores do lado mais pobre em direção ao lado mais rico. Em seguida, refere-se à terra, que é outro elemento incentivador de fluxos transfronteiriços. Por ser mais barata no lado menos desenvolvido, atrai os interesses econômicos do lado oposto. Também se cita a assimetria na oferta de serviços públicos, tais como saúde, educação, bombeiros, como responsável por fluxos entre cidades fronteiriças (Machado, 2005).

Oliveira (2015) propõe organizar os vários processos de complementaridade frequentemente observados em cidades conurbadas em região de fronteira em duas categorias de integração: a informal ou dialética e a formal ou ecdêmica. A integração funcional se relaciona à permeabilidade da fronteira e sua organicidade. As relações interpessoais, o compartilhamento de costumes, a aceitação mútua, as rivalidades, enfim, a convivência e suas repercussões entre os habitantes da região de fronteira se dão na esteira desse tipo de integração. A dialética dessa complementaridade faz a paisagem se

modificar de modo a se adequar aos imperativos do cotidiano, às vezes descaracterizando a arquitetura pré-existente. Todavia, no seio dessas circunstâncias contraditórias, desenvolve-se a capacidade criativa dos fronteiriços.

Para Oliveira (2015, p. 241), a integração funcional é, em grande parte, “sustentada pelo circuito inferior da economia urbana” que abarca o comércio de varejo, a pequena indústria artesanal e os serviços formais e informais. Sem grandes apegos aos estatutos legais, o mercado de trabalho deslizaria para além dos limites territoriais para atender às urgências dos agentes econômicos. Os consumidores fronteiriços alimentam o comércio se deslocando de um lado a outro para adquirir mercadorias, serviços e intercambiar moedas, desviando-se dos rigores burocráticos para satisfazer suas necessidades básicas. Essa porosidade das fronteiras, além de abrir espaço para pequenos desvios, muitas vezes ocasionados por desconhecimento das leis, também pode viabilizar atos ilícitos de toda sorte, perpetrados por pessoas comuns ou mesmo por grandes redes criminosas transnacionais.

O outro tipo de complementaridade apresentada é a integração formal. Vale ressaltar que esse processo é qualificado pelo autor como ecdêmico, ou seja, sua causa é externa à localidade sobre a qual tem efeito. Seria a integração elaborada verticalmente, de cima para baixo, cujas regras e instrumentos dependem da presença e força estatal para sua implementação. Esse tipo de conexão se fundamenta inteiramente na legalidade e se traduz, entre outros dispositivos, em acordos bilaterais, em cooperações técnicas e em regimes alfandegários. O autor inclui como parte desse processo de integração formal os arranjos paradiplomáticos entre entes subnacionais para resolução de problemas binacionais compartilhados como, por exemplo, combate ao crime, combate a incêndios, proteção do meio ambiente, promoção do turismo, organização de feiras livres.

A concertação social como componente da diplomacia na fronteira

Valenciano (1990) salienta que as regiões de fronteira da América Latina, em sua maior parte, encontram-se a longas distâncias dos grandes polos econômicos nacionais e, por conseguinte, são alienadas dos processos de tomada de decisão que, direta ou indiretamente, as afetam. Dessa forma, seu potencial de desenvolvimento é, muitas vezes, reprimido pela ausência de políticas específicas. A distância e o isolamento também podem ocasionar desarticulações entre as instituições nacionais e as locais, dificultando a promoção de ações para impulsionar as atividades fronteiriças.

No caso específico do Brasil, com suas dimensões continentais, onde o diálogo federativo é bastante precário, o que acentua graves desigualdades regionais, são de várias

ordens as adversidades para os formuladores de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida em regiões de fronteira (Henrichs & Meza, 2017). Ainda mais quando consideramos que os países vizinhos têm problemas tão graves ou até piores que os nossos.

O modelo federativo, que, em teoria, compartilha competências entre os entes federados, tem sido historicamente solapado (talvez por resquícios de nossos primórdios monarquistas) pela tendência da União monopolizar o processo decisório, sobretudo quando o tema é arrecadação. Quando se trata de políticas públicas com efeitos nas regiões fronteiriças, não devem ser relegados a segundo plano os viveres e saberes do fronteiriço, nem as experiências administrativas das autoridades locais, pois, sem essas compreensões, mostra-se quase impossível construir soluções sustentáveis e compatíveis com a realidade da fronteira.

Hooghe e Marks (2002) sugerem que, além desse modelo de governança, mais verticalizado, que, em princípio, tem jurisdições com competências não coincidentes e agentes decisórios atrelados a esses diferentes níveis, que são relativamente poucos, há um segundo tipo de governança com maior número de agentes decisórios dispersos em variados níveis, cujas jurisdições se sobrepõem. Esse segundo modo de organização do processo decisório se concentra mais na formulação de políticas públicas. Com a tendência de formar relações mais complexas, esse tipo de governança se reorganiza à medida que novas demandas surgem e exigem soluções inovadoras, que fogem do previsível. Políticas públicas de âmbito nacional que não levam em consideração a realidade das localidades e a capacidade dos governos locais de executá-las podem resultar em descontinuidade e fracasso; mas esse modelo de governança mais descentralizado pode render bons frutos, apesar dos desafios que apresenta.

Dallabrida (2007) advoga a criação de espaços públicos plurais que viabilizem a interação do Estado com a sociedade, incluindo esta, por meio das novas tecnologias, na priorização de demandas e na construção de soluções negociadas. Apesar dos obstáculos que a descentralização da tomada de decisão pode ensejar, como, por exemplo, a captura do processo por parte das elites locais (Bardhan, 2004).

Para superar modelos que reforçam a tendência centralizadora da União no processo de criação de políticas públicas, deve-se levar em consideração que a governança pode ser definida como processos de interação entre atores estratégicos (Strom & Müller, 1999), que contam com recursos de poder suficiente para interferir no processo de tomada de decisão ou de resolução de conflitos coletivos (Coppedge, 1996). Esses recursos de poder podem originar-se da função pública que um ator exerce, do controle econômico, do controle de informações ou ideias, da capacidade de mobilizar manifestações etc. (Pratts, 2003).

Considerando que o território é um produto da prática social e um produto consumido, vivido e utilizado como meio, sustento (Becker, 1983), a governança territorial referir-se-ia, nas palavras de Dallabrida (2007, p. 5), “às iniciativas ou ações que expressam a capacidade

de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”.

O autor propõe que a governança territorial se dê por meio de concertação social, processo no qual os detentores do poder localizado assumem a gestão territorial de forma descentralizada, trabalhando para compor consensos mínimos para superação dos desafios locais. Isso implicaria dizer que seria cultivada a participação cidadã dos diferentes atores sociais, econômicos e institucionais, como protagonistas do processo. Deve-se manter presente a importância da horizontalidade das relações, da participação dos atores em condições igualitárias, o que fortaleceria os laços de confiança e aumentaria a probabilidade da construção de soluções consensuais e duradouras (Dallabrida, 2007).

O ordenamento territorial em regiões de fronteira guarda relação direta com a interseção de territorialidades supranacionais, tanto da ação individual quanto de algum grupo, público ou privado, para fazer impor seus objetivos em determinado espaço geográfico. O ordenamento territorial é “um instrumento maior das vontades hegemônicas atuantes num território” (Costa, 2009, p. 71), que pode organizar essas influências para o desenvolvimento local.

Em outros termos, o ordenamento territorial é a definição consensual de políticas sociais, culturais, ambientais e econômicas realizada pela sociedade de determinado território, que assume sua gestão. Essa prática é dinâmica e precisa ser revisitada constantemente, à medida que surgem novas necessidades de reorganização. É fundamental, portanto, que o exercício desse instrumento ordenador ocorra em bases participativas e democráticas (Siedenberg, 2006).

O ordenamento territorial, que é função pública, deve estar fundamentado em instrumentos jurídicos sobre práticas administrativas e deve influir para o desenvolvimento, o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos que participam no processo. Assim, deve refletir o planejamento para o território a partir de sua realidade, não deixando de lado outras escalas, quais sejam, a regional, a nacional e a global (Zoido Naranjo, 1998).

Um dos grandes desafios para a implementação do ordenamento no Brasil é a coerência territorial, ou seja, o papel que cada parte do território teria, de acordo com suas vocações locais e regionais, na política nacional. Concorrem para essa dificuldade a extensão continental do país e a dinamicidade das disputas de poder, que acabam alterando constantemente as configurações territoriais. Mencione-se que, muitas vezes, as políticas nacionais estão vinculadas ao cenário internacional, o que implica dizer que a localidade precisa ser pensada como parte de um sistema globalizado (Costa, 2009).

No caso específico das regiões de fronteira, a proposta de Costa (2009) é que o ordenamento territorial dinamize as potencialidades territoriais e minimize os problemas existentes conforme soluções construídas pelos próprios agentes territoriais. Essa tarefa deve instigar a dinâmica criadora dos territórios, incluindo o diálogo constante entre atores

fronteiriços. Tais atores devem trazer às discussões sobre a ordem territorial sugestões e contribuições ancoradas em suas respectivas visões de mundo, haja vista que a maioria dos problemas precisam ser enfrentados de maneira conjunta.

Hocking (1993) defende ser possível harmonizar a política externa de Estado-nação aos interesses dos vários níveis governamentais que o compõem e lança o conceito de *diplomacia multicamada*, que pode, perfeitamente, ser trazido para o contexto fronteiriço. A diplomacia do mundo de hoje é conduzida sobre uma estrutura complexa que abarca os vários níveis de organização política, desde o local, passando pelo nacional, até atingir as relações internacionais. O ambiente de criação de políticas públicas vem se modificando e, gradualmente, grupos locais vêm ganhando força no plano internacional ao exercerem pressão internamente. Para obter êxito, os tomadores de decisão precisam ter a flexibilidade necessária para compreender e também responder às demandas das populações locais, equilibrando os interesses destas diante dos objetivos internacionais do Estado.

Os governos subnacionais podem começar a influenciar o campo global por meio da exploração das relações intragovernamentais características dos sistemas federativos, o que relativiza as pressuposições de monopólio do governo central sobre assuntos externos. Assim, a trilha do federalismo é percorrida pelos governos locais que fazem suas demandas subirem para a escala nacional, para, eventualmente, ganharem o palco internacional. A visão de um federalismo verticalizado tem dado espaço a modelos que valorizam relações cooperativas entre os diferentes níveis de governo, que, por sua vez, compartilham atribuições como resultado de processos de negociação (Hocking, 1993).

Além disso, a atuação internacional de governos não centrais implica a interação destes com atores internacionais. Dessa maneira, faz muito sentido que esses entes interajam com agências de governos estrangeiros, centrais e subnacionais, e constituam em seus territórios escritórios de representação para alavancar seus interesses. Do ponto de vista de um governo nacional, essas movimentações podem ser vistas como parte das estratégias que podem ser gerenciadas para o cumprimento dos objetivos da diplomacia internacional; como possibilidade de incluir os interesses locais na discussão internacional.

Hocking (1993) discorre sobre como, pragmaticamente, os formuladores de políticas podem valer-se da interrelação entre interesses locais, nacionais e externos para fortalecer suas posições em negociações internacionais. O contato entre negociadores nacionais e autoridades subnacionais deve compor um conjunto de interesses comuns e projetar o resultado desejado nas interações internacionais. Os negociadores podem, inclusive, usar essa relação com as autoridades subnacionais e o conhecimento de seus interesses como argumento para obter concessões de sua contraparte na negociação internacional. Esses negociadores também precisam, antes de comprometerem-se com outros Estados nacionais, calcular como tais acordos serão apresentados e aceitos pelas populações afetadas.

Cabe ressaltar que o envolvimento dos governos não centrais em interações internacionais pode se estender por todo o ciclo da criação de políticas. Durante o crucial momento de preparação para as negociações, os negociadores devem compreender se o público interno dará ou não apoio à implementação de uma política, especialmente, quando consideradas as especificidades da fronteira. A fase de pré-negociação é o momento de harmonizar os interesses internamente e criar-se uma mentalidade conciliatória. Nesse momento, pode-se criar uma coalizão de interesses, ou seja, um consenso interno, que formará o ambiente propício para o fechamento e a futura implementação dos acordos.

Caso se ignore os anseios das populações e os problemas locais, a oposição a um acordo internacional pode ganhar força e criar um movimento contrário à sua implementação. Assim, a lógica da *diplomacia multicamada* requer que os formuladores de políticas estejam atentos às dinâmicas políticas subnacionais, pois estas podem afetar a posição dos negociadores do outro lado da mesa. A falta de preparação nesse aspecto pode diminuir as chances de obtenção de um resultado satisfatório e viável no momento da implementação dos acordos.

A atuação descentralizada e cooperativa, consignadas maior autonomia e liberdade a governos locais para operar internacionalmente, pode resolver sincronicamente problemas locais e internacionais. Muitas vezes, os governos subnacionais têm presente que a coordenação com o governo nacional é o itinerário mais recomendável para abordar assuntos com potencial de ajudar a satisfazer as necessidades locais, mas que extrapolam sua jurisdição imediata. O governo central, analogamente, pode ver vantagens em delegar certas atribuições aos governos locais para fazer frente ao complexo contexto de formulação de políticas em meio a pressões internas e externas (Hocking, 1993).

O poder de negociação de um país em nível internacional pode ser definido, em parte, por sua capacidade de lidar e obter apoio doméstico de entes subnacionais. Levar em consideração os interesses dos governos não centrais requer o desenvolvimento de canais internos de diálogo que criem estratégias de negociação internacional eficazes para produzir resultados interessantes tanto no plano doméstico quanto no externo.

Sistemas policêntricos de governança

Um modelo teórico que pode agregar as vantagens da *diplomacia multicamada* e da concertação social é o *sistema policêntrico de governança* proposto por Carlisle e Grubby (2019). Os autores trabalham com uma definição desse tipo de sistema que prevê a ação conjunta de múltiplos centros de tomada de decisão, autônomos e independentes, que decidem levar em consideração seus interesses mútuos, mediante processos de cooperação, concorrência e resolução de conflitos.

Um arranjo policêntrico de governança normalmente envolve múltiplos níveis políticos de jurisdição sobrepostos e pode requerer uma complexa combinação de diversos tipos de organizações além da esfera pública, como, entre outras, empresas privadas, câmaras de comércio, sindicatos, associações comunitárias. Essa configuração multinível com características policêntricas pode ser utilizada para encontrar um ponto de equilíbrio entre os modelos de governança centralizados e aqueles que se baseiam na concertação comunitária, totalmente descentralizados (Carlisle & Grubby, 2019).

A sobreposição de centros decisórios, que operam em diferentes níveis ou jurisdições, pode facilitar a troca de experiências institucionais exitosas, aperfeiçoando o processo de criação de políticas. Esses centros de tomada de decisão, no entanto, devem funcionar para atingir metas específicas que os favoreçam e devem operar com o grau de autonomia e independência apropriado para desempenhar suas funções. Apenas a autonomia de direito não é suficiente para alcançar os benefícios da governança policêntrica, pois não adianta, por exemplo, que governos municipais tenham independência legal para propor soluções para problemas locais, mas tenham que ceder em tudo diante do governo central, porque este detém os recursos financeiros para a execução de projetos (Carlisle & Grubby, 2019).

Em outras palavras, os centros decisórios que formam um arranjo policêntrico, em suas resoluções, levam em consideração as ações, omissões e experiências dos outros membros do sistema. Ao fazê-lo, esses integrantes do sistema interagem em processos de cooperação, concorrência e resolução de conflitos, que os levam a produzir padrões internos de auto-organização. No momento em que as decisões são tomadas, os membros do sistema serão incentivados a comportar-se segundo esses parâmetros de auto-organização, respeitando as relações dos outros membros. Dessa forma, quando houver necessidade de adaptações, as ações poderão ser executadas sem necessidade da imposição de direcionamentos de um órgão central e superior (Carlisle & Grubby, 2019).

A cooperação é uma diretriz de fundamental importância para um sistema policêntrico. Por meio de processos cooperativos, os membros do sistema podem potencializar sua capacidade coletiva, compartilhando com outros membros as funções com as quais estão mais bem capacitados a lidar. Por exemplo, a resolução de um problema de determinado local pode demandar percepções culturais que só os agentes daquela comunidade teriam vivenciado, sendo, pois, muito mais eficiente e lógico que a questão seja contemplada em escala local. Por outro lado, outros temas podem demandar a atuação de agentes da escala federal, especialmente, quando se trata da mobilização de orçamentos mais vultosos ou emprego de pessoal mais especializado. Os sistemas policêntricos têm melhores chances de prosperar quando seus membros conhecem bem os atributos de seus pares e têm o discernimento para atacar coordenadamente os problemas com o melhor de suas capacidades complementares.

Em relação à concorrência que está prevista para ocorrer no seio dos sistemas policêntricos, vale salientar que não se trata de um jogo de soma zero, em que o ganho de um membro representa a perda de outro, mas que os objetivos dos vários integrantes ocorrem concomitantemente e, apesar de poderem ser eventualmente conflitivos, devem ser perseguidos. Como dito antes, essa busca concomitante por cumprir metas tem a tendência de criar regras de auto-organização para o sistema. Contudo, cumpre salientar que uma competição exacerbada entre os membros pode afetar a funcionalidade do sistema e impedi-los de trabalhar em cooperação, por esse motivo é essencial que os sistemas policêntricos projetem mecanismos eficazes de resolução de conflitos (Carlisle & Grubby, 2019).

Carlisle e Grubby (2019) apresentam como vantagem a capacidade dos sistemas policêntricos de governança se adaptarem e se auto-organizarem à medida que vão adquirindo novos conhecimentos e maior experiência. Reiterando que esses sistemas são compostos por múltiplos centros decisórios justapostos, autônomos e independentes, essa capacidade de adaptação se associa ao esforço conjunto de trabalhar com ideias e sistemas de regras diferentes, que, quando combinados com o compartilhamento de informações e aprendizados, pode resultar em inovação institucional e resiliência a mudanças. Se os centros decisórios levam em consideração seus erros e acertos quando funcionam como sistema, poderão desenvolver instituições flexíveis e mais eficazes.

Os sistemas policêntricos de governança empregam uma multiplicidade de regras, normas e estratégias que emanam dos vários centros decisórios que os compõem. Tendo em vista que é improvável que se alcance uma combinação perfeita de regras, não se pode esperar que os integrantes de um sistema policêntrico funcional obedeçam a abordagens rígidas. Ao invés disso, a expectativa mais plausível é um processo de constante experimentação, no intuito de adaptar e aperfeiçoar as instituições (Carlisle & Grubby, 2019).

A capacidade de adaptação desses sistemas de governança depende parcialmente da existência de incentivos. Se as normas que regem o andamento do sistema não incentivarem a atividade produtiva, o envolvimento público, o engajamento civil e a responsabilização dos membros dos sistemas, dificilmente ocorrerá a evolução e flexibilização das instituições. Os sistemas também devem estar abertos para a entrada de novos integrantes no sistema, que poderão cooperar com novos pontos de vista e métodos no desenrolar da resolução de problemas (Carlisle & Grubby, 2019).

No processo de busca por constantes melhoramentos, esses sistemas de governança necessitam de espaços de deliberação e aprendizado. Sem ter conhecimento dos sucessos e insucessos de seus pares, os centros decisórios, agindo separadamente, poderiam investir tempo e recursos em estratégias comprovadamente ineficazes. Oportunidades de comunicação e interação para troca de experiências são ferramentas cruciais para a

efetividade da governança policêntrica. É ideal que se estabeleçam mecanismos formais e informais, explorando todos os níveis de articulação sobrepostos. Embora redes sociais e profissionais informais possam dar conta da troca de informações necessárias para o andamento de sistemas menores, a criação de fóruns formais de deliberação reduz o risco de tomada de decisão sem o acompanhamento de todos os envolvidos no processo de governança.

A criação de mecanismos de acompanhamento e responsabilização também é parte essencial de um sistema policêntrico de governança. Deve ser possível responsabilizar os tomadores de decisão por não satisfazer as necessidades de seus representados, por terem desempenho aquém do esperado, e por ações de corrupção. Processos como auditorias e avaliações, relatórios públicos e monitoramento de terceiros, como organizações não governamentais, devem ser implementados com o propósito de aumentar a transparência e consolidar os interesses das populações representadas (Carlisle & Grubby, 2019).

Além de acompanhar projetos e responsabilizar atores, a governança policêntrica necessita dispor de mecanismos para resolução de conflitos. A divergência de ideias é um fato inescapável dos sistemas policêntricos, contudo, os conflitos não podem comprometer a coerência e os processos cooperativos que mantêm o sistema funcional. Faz-se necessário, portanto, que sejam previstos mecanismos com abordagens diferentes, como, por exemplo, conciliações, mediações e arbitragens, para que membros do sistema possam buscar soluções consensuais para suas divergências. A existência de modelos informais de resolução de conflitos também é recomendável, considerando a diversidade de integrantes que determinado sistema policêntrico possa apresentar.

Comitês de fronteira como sistemas policêntricos de governança

Os comitês de fronteira têm grande potencial de tornarem-se ferramentas úteis para o planejamento e a implementação de objetivos estratégicos da política externa brasileira para as regiões fronteiriças do Brasil, em particular o espaço geográfico em que o Estado de Mato Grosso do Sul encontra o território da Bolívia. Contudo, de acordo com Carneiro e Ruckert (2013, p. 1331), esses comitês “que poderiam ser acionados como foro de discussão no tocante ao planejamento e no encaminhamento de reivindicações e no acompanhamento de ações na região de fronteira, encontram-se subutilizados”.

Bruculo (2015) esclarece que os comitês de fronteira são instrumentos institucionalizados que servem para fortalecer esforços de integração sub-regional, bem como possibilitar a atuação internacional de governos subnacionais. Calleja e Safarov (2007), ao discutirem a funcionalidade dos comitês de fronteira no fortalecimento da política

externa argentina diante dos países vizinhos, remetem-se aos órgãos oficiais argentinos para conceituar esses fóruns como encontros binacionais para tratamento de temas de interesse mútuo relativos à problemática local de determinada região de fronteira em seus diferentes aspectos. O objetivo é a coordenação bilateral destinada a propor procedimentos e soluções ágeis e oportunas para problemas de tráfego e circulação de pessoas, veículos e bens, além de promover a cooperação, a integração e o desenvolvimento das áreas de fronteira.

De acordo com as contribuições de Valenciano (1990), os comitês de fronteiras são, todos eles, criados por meio de instrumentos bilaterais assinados por governos nacionais. São constituídos por representantes governamentais das diferentes esferas e por membros da sociedade civil organizada, funcionam com diferentes graus de formalidade e têm reuniões periódicas. Tendo em vista que, no Brasil, compete ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) tratar de assuntos que digam respeito às relações internacionais, sejam elas bilaterais, regionais ou multilaterais, bem como acompanhar e participar da evolução da pauta de assuntos relativos às questões de integração regional (Portaria MRE n. 212, 2008), recai sobre esse órgão, por consequência, a atribuição de organizar os comitês de fronteira e promover o diálogo com os países vizinhos.

Em geral, os Comitês de Fronteira estão estabelecidos em regiões onde funcionam consulados de países contíguos e são presididos pelos cônsules desses países, que se alternam de acordo com critérios, períodos ou circunstâncias diversos. São variadas as modalidades de funcionamento desses comitês e alguns deles têm até um regimento próprio, apesar de haver uma tendência à homogeneização de procedimentos. Alguns comitês também contam com comissões e subcomissões especializadas em diferentes assuntos (Valenciano, 1990).

No caso argentino, os comitês de fronteira, a princípio, foram criados para estimular o diálogo entre Estados nacionais sobre a problemática das regiões fronteiriças, mas, com o passar do tempo, foram consolidando-se como espaços de integração transfronteiriça em que não só o poder central, mas também províncias, municípios e sociedade civil organizada começaram a participar da organização e do funcionamento dos mecanismos bilaterais. Os comitês de fronteira dos quais a Argentina faz parte adquiriram características particulares, adaptados a cada região de fronteira de sua localização. São estruturados com regulamento próprio e presididos pelos cônsules de ambos os países das regiões contíguas, têm frequência anual de reuniões e permitem o monitoramento das ações acordadas (Calleja & Safarov, 2007).

Rhi-sausi e Oddone (2012) apontam que os processos de integração do Mercosul são, comumente, executados por meio de acordos bilaterais. Nesse contexto, os comitês de fronteira têm desempenhado um papel instrumental no fortalecimento dos vínculos transfronteiriços. Os autores citam o exemplo da região que compreende o norte do Peru e o

sul do Equador, que, apesar das rivalidades, caracteriza-se por forte homogeneidade cultural. Nessa localidade, existe um mecanismo intitulado Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteiriça Equador-Peru, cujo obtivo é elevar o nível de vida das populações por meio de projetos que atendem às integrações econômica e social. As atividades do plano são levadas a cabo por comissões técnicas afetas a diferentes temas relevantes para a região. Quando os procedimentos são propostos, cabe ao Comitê de Fronteira Binacional impulsionar e supervisionar o cumprimento dos acordos que constituem o regime fronteiriço.

Os comitês podem envolver agentes dos governos central, provincial e municipal, além de membros da sociedade civil organizada. Embora os participantes dessas reuniões, em geral, não tenham poder decisório sobre tópicos em nível nacional, suas discussões, debates e sugestões de modificações das normativas para impulsionar maior cooperação nas regiões fronteiriças podem ser elevados à avaliação de instâncias superiores.

Oddone e Rodríguez-Vasquéz (2015) mencionam um modelo conceitual para cooperação transfronteiriça que pode ser aplicado aos trabalhos de um comitê de fronteira. Os autores dividem tal modelo em três fases, a saber: a) preparação; b) impulso inicial; e c) consolidação. Na fase de preparação, são analisadas as condições pré-existentes que poderiam facilitar os processos de cooperação transfronteiriça, tais como vontade política nacional, interesse dos governos locais, características endógenas (territorialidades) e capacidades técnicas. Na fase de impulso inicial, seriam identificados os problemas estruturais (relativos à gestão do meio ambiente e recursos naturais), estratégicos (relativos à segurança democrática e inclusão econômica) e sistêmicos (relativos à coesão social). Na última fase, que é de consolidação, os projetos de cooperação transfronteiriça tornar-se-iam processos de integração, possibilitando a governança multinível para o gerenciamento e conservação de recursos naturais, a securitização participativa e o desenvolvimento inclusivo na região de fronteira.

Para que os projetos de cooperação transfronteiriça passem a constituir processos de integração propriamente ditos, seria necessária, inicialmente, uma descentralização que desembocasse em um modelo de governança compartilhada, que incluiria a participação de comissões, agências e organizações funcionais. Essas instituições e as autoridades locais deveriam ser capazes de manter diálogo continuado sobre temas estruturais, estratégicos e sistêmicos da região de fronteira. O modelo também propõe a criação de observatório de integração transfronteiriça para sistematizar, monitorar e capitalizar as experiências desenvolvidas para sua replicação em outros territórios (Oddonne & Rodríguez-Vasquéz, 2015).

Além do modelo teórico proposto, os autores mencionados também fazem recomendações para implementação de agendas transfronteiriças. Eles advertem, primeiramente, que um dos fatores mais importantes para o sucesso e a sustentabilidade de projetos de integração é a definição de objetivos e metas comuns, que possam promover

a participação ativa dos atores envolvidos. Em segundo lugar, sugerem que as estruturas organizacionais devem adequar-se aos processos institucionais dos Estados nacionais, o que poderia incluir rearranjos nas legislações municipais. Em seguida, ressaltam que é necessário explorar parcerias já existentes, também buscando possibilidades de criação de novas parcerias, a fim de fortalecer o capital social regional e reduzir assimetrias socioterritoriais. Além disso, aconselham que sejam criados mecanismos de avaliação que avaliem os resultados socioeconômicos da integração transfronteiriça e de fomento da participação do setor privado e da sociedade civil. Por fim, alertam para a necessidade do estabelecimento de canais de comunicação efetivos, tanto para discussão de estratégias entre os atores dos vários níveis quanto para visibilidade aos esforços de integração, de modo a maximizar os benefícios na fronteira.

Reflexões finais: a localidade como ponto de partida dos diálogos

Tendo em mente as pesquisas, reflexões e diretrizes dos diversos autores mencionados neste estudo e na experiência profissional, obtida a partir da vivência em alguns consulados brasileiros, é possível apontar algumas aspectos do funcionamento e da funcionalidade dos comitês de fronteira.

Como princípios norteadores, visando à sustentabilidade dos projetos de integração, poderia ser citado o foco na construção de valores e crenças comuns, a identificação de interesses compartilhados e/ou consensos mínimos, a criação de redes paradiplomáticas atuantes, a criação de espaços públicos que possibilitem a participação efetiva da sociedade, a descentralização da governança, a fluidez da comunicação entre os vários níveis governamentais e a continuidade do diálogo e da avaliação de resultados.

Acredita-se que um modelo que respeite tais princípios deve começar pela localidade fronteiriça, ou seja, que os processos integradores ocorram de baixo para cima. Os governos municipais, portanto, seriam a mais provável instância geradora de diálogo, pois, além de terem sido eleitas por voto popular, lidam diretamente com os problemas das cidades e cidadãos fronteiriços. Não seria demais imaginar que esses municípios teriam capacidade de implantar, em alguma de suas secretarias, um setor específico para lidar com temas de natureza internacional. Essa assessoria internacional seria incumbida de garantir a continuidade dos trabalhos locais dos comitês de fronteira.

Uma das vantagens de colocar as prefeituras como elemento gerador dos diálogos é a possibilidade de interlocução que elas têm. Uma prefeitura pode abrir canais de comunicação com o Governo Federal e seus ministérios, com o governo estadual e suas secretarias, com a prefeitura da cidade fronteiriça vizinha, com os consulados de fronteira,

com o setor judiciário, com o setor privado e a sociedade civil. Muito dificilmente outra instância teria capacidade de comunicar a todos esses entes o conhecimento de primeira mão dos problemas e potencialidades das localidades de fronteira. Merece especial destaque a divulgação para a população fronteiriça os benefícios dos processos integradores.

Em geral, os comitês de fronteira são divididos em subcomitês que tratam de temas específicos, formados por autoridades e eventuais convidados que lidem com esses temas. Esses subcomitês precisam manter reuniões periódicas e perseverar em uma atitude proativa diante dos problemas da região. Nada impede que mais de um subcomitê trabalhe para a resolução de um problema que englobe uma variedade de temas. O trabalho conjunto e continuado dos atores dos países fronteiriços pode ajudar na construção de valores comuns e no fortalecimento dos vínculos entre eles. É possível que esses atores empoderados comecem a desenvolver crenças compartilhadas que podem ser essenciais para a implementação de políticas públicas que gerem cooperação e processos de integração mais duradouros.

As prefeituras das cidades de uma região de fronteira, unindo-se na busca da resolução conjunta de problemas compartilhados, seriam bastante beneficiadas se fossem capazes de distinguir os problemas que prescindem de solução diplomática daqueles que exigem as formalidades e os ritos da burocracia dos Estados nacionais. Assim, seria importante que os comitês de fronteira tivessem uma espécie de consultoria jurídica para sinalizar possibilidades de resoluções paradiplomáticas para as dificuldades locais.

Quando a resolução de algum problema fronteiriço extrapolar a instância paradiplomática, o assunto, por exigir solução interestatal, deve ser encaminhado, por um lado, às repartições consulares de fronteira, para que os respectivos ministérios de relações exteriores sejam inteirados, e, por outro, ao ministério correspondente. Suponhamos que um problema de ordem alfandegária esteja trazendo dificuldades às populações fronteiriças. Por ser um tema de natureza federal, deverá ser encaminhado e tratado pelas instâncias competentes, sempre levando em consideração a perspectiva daqueles que lidam diariamente com o problema.

Além de comunicarem às suas chancelarias os problemas que necessitarão de atenção federal, os consulados poderiam imbuir-se na avaliação dos resultados dos trabalhos dos comitês de fronteira. Ao acompanhar esses comitês, ajudando na mediação das atividades desempenhadas, os consulados poderiam contemplar os resultados obtidos e, em relatórios periódicos, informar ao setor do MRE responsável pelas ações na fronteira o andamento dos processos de integração.

Referências bibliográficas

- Bardhan, P. (2004). Democracia local y gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, 7-14.
- Becker, B. (1983). O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In B. K. Becker, & R. H. Costa (Orgs.), *Abordagens políticas da espacialidade* (pp. 1-21) Ed. UFRJ.
- Benedetti, A. (2011). Lugares de frontera y moviidades comerciales en el sur sudamericano. Una aproximación multiescalar. In E. A. Costa, G. V. L. Costa, & M. A. M. Oliveira (Orgs.), *Fronteiras em foco* (pp. 33-55) Ed. UFMS.
- Bruculo, R. (2015). *Integración trasandina: los Comités de Integración ATACALAR y Agua Negra en perspectiva comparada (1996-2012)* (Tesis de Doctorado). Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina.
- Calleja, M., & Safarov, A. (2007, 27 y 28 de septiembre). La importancia de los comités de frontera en la política exterior del Estado Argentino. In *Anales del 3o Encuentro del Centro de Estudios Sudamericanos*. <https://core.ac.uk/download/pdf/296373763.pdf>
- Carlisle, K., & Grubby, R. L. (2019). Polycentric systems of governance: a theoretical model for the commons. *Policy Studies Journal*, 47(4), 927-952.
- Carneiro, C. P., Filho, & Ruckert, A. A. (2013). Transfronteirização e gestão do território no Arco Sul da fronteira do Brasil. *Geonorte*, 7(1), (pp. 1322-1338).
- Coppedge, M. (1996). *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. CORDES-PNUD.
- Costa, E. A. (2009). Ordenamento territorial em áreas de fronteira. In E. A. Costa, & M. A. M. Oliveira (Orgs.), *Seminários de estudos fronteiriços* (pp. 61-78). Ed. UFMS.
- Dallabrida, V. R. (2007). A gestão territorial através do diálogo e da participação. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 11(245), 1-18.
- Dorfman, A. (2013). A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil. In D. M. Nascimento, & J. L. R. Porto (Orgs.), *Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia* (pp. 97-124). Ed. UFPA.
- Duchacek, I. D. (1990). Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. In H. J. Michelman, & P. Soldatos (Eds.), *Federalism and international relations: the role of subnational units* (pp. 1-33) Clarendon Press.
- Fabian, A. (2013). Constructivist views of cooperation along the border. *Acta Universitatis Sapientiae, Economics and Business*, 1, 39-51.
- Ferrari, M. (2013). Zona de fronteira, cidades gêmeas e interações transfronteiriças no contexto do MERCOSUL. *Revista Transporte e Território*, 9, 87-104.
- Ferrari, M. (2014). As noções de fronteiras geográficas. *Perspectiva Geográfica*, 9(10), 1-25.
- Grimson, A. (2000). Pensar fronteras desde las fronteras. *Nueva Sociedad*, 170, 1-5.

-
- Henrichs, J. A., & Meza, M. L. F. G. (2017). Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9(1), 124-138.
- Hocking, B. (1993). *Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy* (7th ed.). Macmillan.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2002). Types of multi-level governance. *Cahiers Européens de Sciences*, 3, 6-7.
- Levy, J. (2000). Les nouveaux espaces de la mobilité. In M. Bonnet, & D. Desjeux (Orgs.), *Les territoires de la mobilité* (pp.155-170). Presses Universitaires de France.
- Machado, L. O. (1998). Limites, fronteiras e redes. In T. M. Strohaecker, A. Damiani, N. O. Schaffer, N. Bauth, & V. S. Dutra (Orgs.), *Fronteiras e espaço global* (pp. 41-49). AGB.
- Machado, L. O. (2005). O desenvolvimento da faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. In T. C. M. Oliveira (Orgs.), *Território sem limites: estudos sobre fronteiras* (pp. 87-112). Ed. UFMS.
- Massey, D. (2006). Pensamentos itinerantes. *Terra Livre*, 22(27), 85-92.
- Oddone, N., & Rodríguez-Vasquéz, R. (2015). Cross-border paradiplomacy in Latin American. *Latin American Policity*, 6(1), 110-123.
- Oliveira, T. C. M. (2015). Para além das linhas coloridas ou pontilhadas: reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças. *Revista da ANPEGE*, 11(15), 233-256.
- Portaria MRE n. 212, de 30 de abril de 2008*. (2008). Dispõe sobre a Organização Geral da Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Brasília, DF.
- Pratts, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15, 239-269.
- Rhi-Sausi, J., & Oddone, N. (2012). Cooperación transfronteriza e integración: oportunidades para el desarrollo del Perú. In S. Moya Mena (Ed.), *Las fronteras: espacios de encuentro y cooperación* (pp. 19-64). FLACSO.
- Siedenberg, D. R. (Coord.). (2006). *Dicionário do desenvolvimento regional*. Edunisc.
- Steiman, R., & Machado, L. O. (2002). *Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica*. Ed. UFRJ.
- Strom, K., & Müller, W. (1999). Coalition governance institutions in parliamentary democracies. In *Workshop "Designing Institutions"*. Mannheim, Germany.
- Valenciano, E. O. (1990). Los comités de frontera: funcionamiento y experiencia. *Integración Latinoamericana*, 15(156), 40-53.
- Vaughan-Williams, N. (2009). *Border politics: the limits of sovereign power*. Edinburgh University Press.

Zoido Naranjo, F. (1998). Geografía y ordenación del territorio. *Didáctica de las Ciencias Sociales*, 16, 19-31.

Para citar este artigo

Norma ABNT

SILVA, V. J. B.; COSTA, E. A. Fronteiras e relações internacionais: governos subnacionais como protagonistas da governança territorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 12, n. 29, p. 74-94, 2022.

Norma APA

Silva, V. J. B., & Costa, E. A. (2022). Fronteiras e relações internacionais: governos subnacionais como protagonistas da governança territorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 12(29), 74-94.

Norma Vancouver

Silva VJB, Costa EA. Fronteiras e relações internacionais: governos subnacionais como protagonistas da governança territorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2022 [cited Jun 14, 2022];12(29):74-94.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/8343>