

Disponível em:
<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>

Race, Joaçaba, v. 13, n. 3, p. 803-828, set./dez. 2014

REDES DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA, PARCERIAS E DESAFIOS DA GOVERNAÇÃO LOCAL

*Cross-Border Cooperation Networks, Partnerships and the Challenges
of Local Governance*

Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo

E-mail: jfilipe@ceg.uminho.pt

PhD em Public Administration, pela University of Exeter; Mestre em Estudos Europeus pela Universidade do Minho; Professor associado com agregação da

Universidade do Minho-Escola de Economia e Gestão.

Endereço para contato: Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão,
Campus de Gualtar, 4715-343; Braga, Portugal.

Enrique José Varela Álvarez

E-mail: evalvarez@uvigo.es

Doutor em Ciência Política y de la Administración pelo Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset da Universidad Complutense;

Professor de Administração Pública e Ciência Política.

Artigo recebido em 18 de julho de 2014. Aceito em 15 de setembro de 2014.

Resumo

A cooperação transfronteiriça é uma estratégia da União Europeia (UE) para a integração dos Estados membros e o desenvolvimento regional por meio da cooperação entre actores nacionais e subnacionais. Para o efeito, foi proposto um modelo de governação assente em parcerias de colaboração. A dinâmica desenvolvida nas regiões transfronteiriças (em alguns casos, Euro-regiões) foi, em parte, o resultante das políticas, programas e recursos da UE, que favoreceram a criação de estruturas de cooperação entre municípios de Estados-membros vizinhos. Destaca-se, pela sua “longevidade institucional” e intensidade da cooperação, a Euro-região Galiza-Norte de Portugal. Este artigo analisou o contributo do Eixo Atlântico para o incremento da cooperação transfronteiriça e da sua missão de “meta-rede”. A metodologia da pesquisa é um estudo de caso, realizado por meio de abordagem qualitativa de análise documental de pesquisas de campo e observação participante de estudos realizados por vários académicos na última década (2004–2013). Esse método permite confirmar que a cooperação multinível de base local (municípios) tem sido capaz de gerar novas redes de cooperação multinível e cooperação público-privada, para além do seu âmbito geográfico natural, cobrindo, actualmente, os territórios fronteiriços de Espanha e Portugal, bem como outras áreas da fronteira do resto da UE. O resultado do estudo, e uma de suas principais conclusões, é uma contribuição para a definição de um novo quadro de cooperação transfronteiriça mais aberto, baseado em redes de cooperação locais, permitindo desenvolver uma nova perspectiva sobre a governação multinível, definido como a governação transfronteiriça.

Palavras-chave: Cooperação transfronteiriça. Redes. Municípios. União Europeia. Governação local.

Cross-Border Cooperation Networks, Partnerships and the Challenges of Local Governance

Abstract

Cross-border cooperation is a strategy of the European Union (EU) for the integration of member states and regional development through cooperation between national and subnational actors. For this purpose, a model of governance based on partnership of cooperation was proposed. The dynamics developed in border regions (in some cases, Euro - regions) was partly the result of the policies, programs and resources that favoured the creation of cooperation structures between municipalities in neighbouring Member States. It stands out for its “institutional longevity”

and intensity of cooperation, the Euro region Galicia-North of Portugal. This article examined the contribution of the Eixo Atlântico to increase the cross-border cooperation and its mission of “meta- network”. The research methodology is a case study done through qualitative approach of documentary analysis of field research and participant observation of studies conducted by several academics in the last decade (2004-2013). This method allows to confirm that the multi-level cooperation of local base (municipalities) has been able to generate new networks of multilevel cooperation and public-private cooperation, beyond its natural geographic scope, currently covering the border territories of Spain and Portugal as well as other border areas of the rest of EU. The result of the study, and one of its main findings, is a contribution to define a new framework for more open border cooperation, based on local cooperation networks, allowing develop a new perspective on multilevel governance, which is defined as cross border governance. Keywords: Cross-border cooperation. Networks. Municipalities. European Union. Local governance.

1 INTRODUÇÃO

A cooperação transfronteira foi assumida pela União Europeia (UE) como uma estratégia orientada para promover a integração dos Estados-membros e o desenvolvimento regional, por meio da cooperação entre actores nacionais e subnacionais, especialmente governos regionais e locais. Para o efeito, foi proposto um modelo de governação assente em parcerias de colaboração. A dinâmica que ao longo dos anos se foi desenvolvendo nas regiões transfronteiriças (em alguns casos, Euro-regiões) foi, em boa medida, o resultante das políticas, programas e recursos da UE, que favoreceram a criação dessas estruturas, entre as quais se destacam aquelas dedicadas à cooperação entre os municípios de Estados-membros vizinhos.

Entre as euro-regiões que formalmente se constituíram na União Europeia, destaca-se, pela sua “longevidade institucional” e intensidade da cooperação, a Euro-região Galiza-Norte de Portugal. Ao longo das duas últimas décadas, esse espaço euro-regional favoreceu a criação e a sustentabilidade de redes de cooperação local, confirmando a institucionalização de redes, bem como das suas actividades e programas de cooperação. Nesse quadro, merece especial referência a associação de municípios transfronteiriços Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (EANP), que tem realizado um trabalho importante na promoção do desenvolvimento regional-local, funcionando como uma plataforma na qual os representantes dos municípios das regiões dos dois países vizinhos (Galiza-Espanha e Norte de Portugal) encontraram espaço para o diálogo e a identificação de oportunidades para desenvolver iniciativas e projetos conjuntos.

Partindo da análise das iniciativas de cooperação desenvolvidas no âmbito das actividades do Eixo Atlântico na última década (2004-2013), este artigo analisa o contributo do Eixo Atlântico para o incremento da cooperação transfronteiriça e da sua missão de “meta-rede”, por meio da qual tem sido capaz de gerar novas redes de cooperação multinível e público-privada, para além do seu âmbito geográfico natural, abarcando, actualmente, os territórios de fronteira de Espanha e Portugal, bem como outros espaços fronteiriços do resto da União Europeia.

A questão central deste estudo prende-se com o papel que o Eixo Atlântico tem vindo a desenvolver no âmbito da cooperação transfronteiriça, em primeiro lugar na fronteira de Espanha com Portugal que corresponde à Galiza-Norte de Portugal, em um espaço que, hoje, denomina-se Euro-região. Posteriormente, com o conjunto da “raia” de Espanha-Portugal, por meio da RIET,¹ e, finalmente, no âmbito da cooperação entre cidades na EU do CECICN.² Nesse sentido, e seguindo a linha de investigação proposta no título deste artigo, a questão consiste em saber se é possível a cooperação transfronteiriça ter uma base local (governo e administrações locais) e, nesse caso, se os autores locais podem chegar a liderar processos de cooperação transfronteiriça do tipo “*bottom-up*”, de forma a construir uma nova governação transfronteiriça de carácter claramente local.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A cooperação entre atores públicos e privados é uma expressão institucional que figura entre aquilo que os economistas chamam de interdependência (NORTH, 1996) e os politólogos denominam governação (KOOIMAN, 1993; RHODES, 1996; PETERS; PIERRE, 1998; BEVIR; RHODES; WELLER, 2003; MORATA, 2004; ROJO, 2005; VARELA, 2010). No fundo, a cooperação é uma acção de indivíduos (agregados ou não) e de instituições e organizações que vai além das acções jurídico-formais, baseadas em princípios legais de colaboração e coordenação (MATTESSICH; MURRAY-CLOSE; MONSEY, 2001). Na origem da colaboração e da coordenação estão as dinâmicas interpessoais, não legais, informais e a confiança mútua (VARELA, 2013). Sobre essa linha de trabalho, serão desenvolvidas algumas questões introdutórias que devem ser consideradas como fundamentos teóricos da cooperação transfronteiriça.

2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

A cooperação territorial surge como um objectivo político para promover o desenvolvimento e a coesão em nível local, regional, nacional ou mesmo transnacional. Em um contexto globalizado, no qual os problemas extravasam as fronteiras, os desafios com que se defrontam os países e as regiões exigem acções conjuntas para superar as dificuldades e promover o desenvolvimento regional. A necessidade de encontrar soluções para problemas partilhados está na origem dessa forma de cooperação da qual se esperam benefícios líquidos para todos os que estão envolvidos (BERGMULLER et al., 2007). A cooperação territorial emerge como uma estratégia de desenvolvimento regional que procura utilizar as interdependências entre territórios para encontrar novas formas de superar os desafios com que são confrontados. Ela é um importante instrumento das políticas públicas, que permite alargar a intervenção dos actores políticos e, assim, obter importantes sinergias e dimensão institucional para definir e implementar intervenções para a promoção do desenvolvimento. Segundo Trigal (2012), a cooperação permite o intercâmbio e a disponibilidade em comum de estruturas de cooperação integradas; a criação de fóruns e associações, por meio de consórcios e comunidades de trabalho; e o desenvolvimento de programas específicos de interconexão. Por outro lado, permite o intercâmbio de estruturas de âmbito empresarial e cultural, bem como actuações e acções de natureza material em infraestruturas básicas e apoios financeiros para o desenvolvimento territorial, económico e social.

A cooperação e a interdependência que emergem entre regiões de países diferentes procura fundamentalmente encontrar pontes para fomentar as relações entre os vários actores envolvidos no desenvolvimento regional, mantendo as competências e a identidade de cada um. É nessa modalidade que se enquadra a cooperação entre regiões europeias, onde a proximidade geográfica entre regiões de diferentes Estados-membros é fundamental (SILVA, 2012). Entende-se por cooperação de regiões transfronteiriças a cooperação que ocorre entre grupos sociais e entidades públicas e privadas dos dois lados de uma fronteira internacional, em moldes que permitam aos agentes que têm objectivos e interesses comuns a constituição de organizações e associações solidárias dirigidas para a cooperação e o desenvolvimento (TRIGAL, 2012). No caso da União Europeia, e de acordo com Perkmann (2003), as regiões transfronteiriças apresentam características homogéneas e interdependências funcionais, o que justifica a cooperação. Esta remonta aos anos 1960, tendo como países envolvidos Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos.

Entre as formas de cooperação das regiões transfronteiriças, as denominadas Euro-regiões são uma modalidade que apresenta uma estrutura especializada de governação para a implementação das políticas de desenvolvimento regional e de coesão da UE (ROJO; VARELA, 2011, p. 1-30). Elas surgem da cooperação entre territórios de Estados vizinhos e foram objecto de vários programas de financiamento destinados a promover as políticas de integração e de coesão social. As Euro-regiões são unidades compostas por espaços territoriais ligados a autoridades organizacionais. Com o alargamento da União Europeia a outros países, aumentou a cooperação entre as regiões transfronteiriças, com o objectivo de fortalecer economicamente essas regiões e, concomitantemente, a UE. As Euro-regiões são parte do processo de integração europeia e da política regional, contribuindo para a governação multinível das políticas públicas europeias que estão a ser implementadas em uma lógica de rede (PERKMANN, 2002; MORATA, 2004; VARELA, 2010). Um dos objectivos no desenvolvimento da cooperação transfronteiriça é a procura da concretização de ligações sociais e económicas tanto dentro quanto fora das regiões fronteiriças, transformando as fronteiras em locais de “encontro”. Assim, fortalece-se o crescimento e o desenvolvimento para ambos os lados, procurando a superação de obstáculos e o equilíbrio económico e social (TRIGAL, 2012). A cooperação nesses espaços pode assumir formas não vinculativas ou assumir a forma de uma entidade de direito público. Elas estabelecem um novo padrão de elaboração das políticas europeias que se fundamentam em conexões transnacionais com características próprias tanto no que se refere à configuração das políticas quanto na implementação delas (PERKMANN, 2002). O desenvolvimento da cooperação transfronteiriça é a consequência de vários factores nomeadamente do crescimento das economias transfronteiriças e da transferência de competências específicas de cada Estado para as regiões. Segundo Perkmann e Sum (2002), ocorreram mudanças que alteraram as estruturas de oportunidade para a cooperação transfronteiriça, em particular a permeabilidade crescente das fronteiras, que facilitou a realização de actividades com configurações transnacionais e a criação de redes de organizações públicas e privadas. Nesse processo, as políticas supranacionais desempenharam um papel fundamental na criação de condições para a cooperação transfronteiriça na Europa (PERKMANN, 2002). Esse é o caso da Euro-região do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, que emerge em um espaço fronteiriço com fortes ligações históricas, culturais, sociais e económicas, as quais permitiram a definição e a implementação de uma agenda estratégica para a cooperação sustentada pelas políticas e recursos da UE (DOMÍNGUEZ, 2004; VARELA, 2010a).

Esse é o enquadramento no qual as instituições e os cidadãos (por vezes

instituições ou cidadãos) impulsionam práticas de cooperação das quais o objecto deste estudo são aquelas que estão vinculadas aos actores locais (governos locais, municípios e câmaras), que interagem no espaço institucional da Euro-região Galiza-Norte de Portugal. Em consequência, deve ficar claro que se refere a um tipo de cooperação formal e imaterial (VARELA, 2013, p. 329-356), baseada em redes locais galegas e portuguesas (RAMOS; VARELA, 2009, p. 103-133), que se aglutinam em torno de um actor supralocal e transfronteiriço denominado Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (VARELA, 2010).

Portanto, continuando com a lógica anteriormente enunciada sobre interdependência, cooperação, colaboração e coordenação, como conceitos que definem a interacção formal e informal de sujeitos e instituições (CANCELA et al., 2012, p. 1-15), é necessário prestar atenção aos seus modos de organização e ao ambiente em que se desenvolvem, porque os indivíduos, as políticas e os serviços públicos são contingentes e dependentes do ambiente territorial, cultural, sociopolítico e administrativo. Esse é o caso da cooperação transfronteiriça na Europa vinculada à construção da União Europeia e ao seu processo de integração gradual, extenso e intenso (MAJONE, 2013, p. 283-297).

Centrar a investigação sobre a rede de actores locais, como o caso do Eixo Atlântico, em um espaço euro-regional, como é a Galiza-Norte de Portugal, deixa de fora outras realidades de análise de cooperação transfronteiriça, como são as Euro-regiões do resto da Europa e suas realidades e problemas distintos em torno da coesão social e territorial (AGNEW, 2008, p. 175-191; PERKMANN, 2002, p. 113-139; PAASI; NEWMAN, 1998, p. 186-207; NEWMAN, 2003, p. 13-24; NEWMAN, 2006, p. 143-161; BUFON, 2011, p. 29-45; STEIN, 2010, p. 5-22); ou as pós-modernas regiões transfronteiriças (BARAJAS, 2009, p. 125-164) e metrópoles transfronteiriças (SOHN, 2010, p. 167-184); e porque não dizer as “cidades gémeas” (JOENNIEMI; SERGUNIN, 2011, p. 231-242) de um e de outro lado da fronteira.³ A realidade institucional transfronteiriça, formal, é diversa, rica e assimétrica, razões suficientes para centrar esta análise em um caso considerado representativo da dinâmica da cooperação transfronteiriça por meio de redes locais na União Europeia, como será justificado na secção seguinte.

3 METODOLOGIA

Este artigo teve como objectivo analisar as redes de cooperação local transfronteiriça a partir do caso do Eixo Atlântico enquanto *stakeholder*, organização responsável pelo incremento da cooperação transfronteiriça e por meio da qual tem sido possível gerar novas

redes de cooperação multinível (RAMOS; VARELA, 2009). Pretendeu-se realizar uma narrativa sobre a experiência do Eixo Atlântico no seu papel de actor para a promoção da cooperação transfronteiriça. A análise recorre à metodologia qualitativa e ao estudo de caso (ECKSTEIN, 1975; FLYVBJERG, 2004, p. 33-61; VENNESSON, 2013, p. 237-254), pois tal permite descrever e explicar determinado fenómeno em um contexto específico, fazendo uso de uma única unidade de análise (YIN, 2009).

No caso aqui analisado, pretende-se fazer uma narrativa sobre a experiência de governação da cooperação transfronteiriça nos territórios da Galiza (Espanha) e Norte de Portugal, a partir da sua missão de “meta-rede” (ARAÚJO; VARELA, 2009), por meio da qual têm sido capazes de gerar novas redes de cooperação multinível e público-privada, para além do seu âmbito geográfico natural, abarcando actualmente os territórios de fronteira de Espanha e Portugal, bem como outros espaços fronteiriços do resto da União Europeia. A razão para a selecção desse caso prende-se com o pioneirismo dessa experiência no contexto Europeu e os resultados obtidos ao longo dos anos. O objectivo é produzir uma descrição detalhada de padrões de um fenómeno em particular (BLAIKIE, 2000).

Os dados foram recolhidos a partir de documentos que são as fontes das evidências utilizadas (YIN, 2009). Os dados utilizados são dos tipos secundário (colectados por outros pesquisadores e por autoridades públicas) e terciário (já analisados por outros pesquisadores) (BLAIKIE, 2000; BRYMAN, 2004).

4 DISCUSSÃO DAS INFORMAÇÕES

Nas secções seguintes, desenvolveu-se a análise proposta na parte teórica, abordando a “*path dependence*” do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (EANP) e a governação transfronteiriça, para depois perceber o paradigma de governação transfronteiriça no território da Euro-região Galiza-Norte de Portugal, o que é útil para a compreensão do fenómeno da cooperação formal e material, a partir da concepção, promoção e/ou participação em redes locais de outros espaços de fronteiras na Europa.

4.1 O EIXO ATLÂNTICO DO NOROESTE PENINSULAR (EANP) E A GOVERNAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

O EANP é uma associação transfronteiriça de municípios no âmbito do direito privado português, mas que compreende duas sedes – uma no Norte de Portugal (cidade do Porto) e outra na Galiza-Espanha (cidade de Vigo). Para

desenvolver as suas actividades, dispõe de orçamento próprio e de pessoal técnico. Mas não se trata de uma simples estrutura de cooperação local entre a fronteira da Galiza e o Norte de Portugal, há um conjunto de características que não são fruto da casualidade que a tornam distintiva, nomeadamente a escolha do nome e da sua base jurídica. Em primeiro lugar, porque ao eixo galaico-português adiciona-se o Noroeste Peninsular. Trata-se de um espaço natural vinculado à Comunidade Autónoma da Galiza e à Região Norte de Portugal, com potencialidade para incorporar o resto dos territórios de fronteira que unem Portugal à Espanha no Noroeste Ibérico, nomeadamente Castilha e Leão, e a Região Norte Interior de Portugal. Em segundo lugar, e remontando ao momento da sua criação, utilizou-se o direito privado português, pela facilidade que ele oferecia na gestão cooperativa entre Câmaras Municipais e *Ayuntamientos*, nos termos dos Convénios Internacionais assinados entre Espanha e Portugal. Mas também porque a iniciativa foi liderada, nos primeiros momentos, pela Câmara Municipal do Porto, a qual assumiu a estrutura organizativa do Eixo Atlântico nessa fase.

Como será analisado mais à frente, a organização do Eixo Atlântico cresceu em razão da sua adaptação aos quadros financeiros comunitários, aos projectos estruturantes, bem como por meio da colaboração e apoio das autoridades públicas regionais da Galiza e do Norte de Portugal (VARELA, 2010). A evolução mostra que o Eixo Atlântico passou de uma estrutura simples, inicialmente funcionando com empregados da Câmara Municipal do Porto, e converteu-se em uma “máquina burocrática”, evoluindo para uma configuração de organização “adhocrática” (MINTZBERG, 2004), até chegar ao seu estado actual. Convivem no Eixo Atlântico um modo de organização de gestão institucional (compreendendo a Presidência do Eixo, a Secretaria Geral da Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças (RIET), e a *Conference of European Cross-Border and Interregional City Networks* (CECICN)) e político-administrativa (Assembleia, Executivo, Comissões, Departamentos em Vigo e Porto). A instituição especializou as suas tarefas e consolidou um quadro de técnicos transfronteiriços nas duas sedes. Dispõe de um orçamento próprio a partir do qual são tomadas decisões de gestão no contexto de processos cada vez mais complexos de projectos de cooperação territorial na Europa.

A análise dos objectivos, enquanto organização e instituição, mostram uma orientação estratégica e adaptativa. Inicialmente, em 1992, o objectivo do Eixo Atlântico era converter-se em uma associação de municípios transfronteira que configurasse o sistema urbano da Euro-região Galiza-Norte de Portugal. A programação das suas actividades, em particular as Iniciativas Comunitárias Interreg,⁴ a sua incorporação no mapa de actores da Euro-região, bem como o dinamismo da boa gestão de projectos,

permitiu que fossem as Câmaras Municipais e os *Ayuntamientos* da Euro-região os que pediam sucessivas ampliações. Essas demandas determinaram a configuração de uma estrutura mais complexa em número e em qualidade, inicialmente compreendendo o tecido urbano, mas que se alargou à área rural, com actuações muito diversas, como, por exemplo, na cultura (pintura e música), no desporto, no conhecimento, entre outros.

Importa salientar que há várias limitações na organização do Eixo Atlântico e nos objectivos, uma vez que é uma organização de prestação de serviços que não pode realizar intervenções directas nos territórios dos associados. Por essa razão, enquanto entidade intermédia, tem de conseguir convencer, envolver e apoiar o trabalho dos políticos e técnicos locais, bem como oferecer orientações estratégicas para trabalhar de forma integrada e cooperativa nessa rede urbano-rural, em um território muito assimétrico (interior-litoral). Do exposto, resulta a relevância do papel estratégico do Eixo Atlântico na governação transfronteiriça (RIO et al., 2006; VARELA, 2010).

4.1.1 Evolução do Eixo Atlântico a partir do Neo Institucionalismo Histórico

A perspectiva histórica proporciona informação de grande valor sobre as instituições, sua evolução e bagagem. No caso da Ciência Política e da Administração, esta aproximação realiza-se por meio do neoinstitucionalismo e da análise realizada com recurso ao conceito de “caminho dependente”, o qual estuda a evolução de uma instituição ao longo do tempo e como ele condiciona as escolhas futuras (ARAÚJO, 2002; VARELA, 2010; HECLO, 2011; STEINMO, 2013, p. 131-151).

Para conhecer em profundidade o que é o Eixo Atlântico, como surge e, em especial, como alcançou o estatuto que hoje dispõe e qual a direcção que vai tomar, é necessário entender o processo histórico-institucional. Sobre essa matéria, há vários estudos realizados por historiadores e politólogos, dos quais se destacam Souto (1999), Domínguez (2004) e Varela (2010), que têm no seu saber o “peso histórico” da instituição. É a partir do trabalho desses investigadores que será feita uma síntese da história essencial, incorporando, nos anos que decorreram desde a sua criação, as cidades que se foram juntando ao Eixo Atlântico. Pode-se, então, identificar uma estrutura de fases (VARELA, 2010), bem como uma série de “produtos” que ajudam a entender a transição da infância até a maturidade do Eixo Atlântico e que se encontram identificadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Evolução do eixo atlântico

(continua)

Ano	Cidades	Fases	Produto
1980-91	Porto-Vigo	Fase Informal: Desde os anos 1980 a 1991	Associação de Cidades da Galiza e do Norte de Portugal (impulsionada pelo Porto em 1991).
1992	12 (seis galegas e seis portuguesas) <i>Galiza:</i> Vigo, A Coruña, Santiago, Pontevedra, Ourense e Ferrol.	Fase Institucional (FI): Desde 1992-2006	Estabelece os seus Estatutos em 1992.
1993	1994 <i>Norte Portugal:</i> Porto, Braga, Bragança, Chaves, Viana do Castelo e Vila Real.		Criação de estruturas de direcção e organização.
1994			Papel de <i>lobby</i> no eixo Galiza-Madrid-Espanha, Lisboa-Portugal, Bruxelas-EU.
1995	14 (mais duas galegas) Monforte de Lemos e Vilagarcía de Arousa.		Criação de duas sedes de gestão (Porto-Vigo). I Plano de Infraestruturas do Eixo Atlântico.
1996	1997 1998 1999 2000 2001 2002		Integração na Comunidade Trabalho Galiza-Norte de Portugal.
1997			Início de projectos de valor social (Jogos Eixo Atlântico).
1998			Início como <i>thinktank</i> (Primeiros Estudos Estratégicos).
1999			Novos Estatutos, nova liderança, gestão “comunidades epistémicas” (proto-SEPEA).
2000			Novo período de programação comunitária 2000-2006. (€11 milhões geridos pelo Eixo Atlântico).
2001			Reforço da liderança do Secretário-geral.
2002			II Plano de Infra-estruturas do Eixo Atlântico Agendas 21 Transfronteiriças. Criação do CEER (finparticipación EA 2006).
2003	Reforço dos programas sociais, culturais e desportivos (Jogos, Agenda Cultural, Bienal...).		FI 1: 1992-2000
2004	18 (mais uma galega)		FI 2: 2000-2006
2005	Lugo.	Consolidação de <i>thinktank</i> (Segundos Estudos Estratégicos, Revista Eixo <i>nueva época</i> , Serviço de Publicações, Serviço de Estudos).	
2006			

Ano	Cidades	Fases	Produto
2007	28 (mais 10 galegas e portuguesas) <i>Galiza</i> : O Barco de Valdecorras, Carballo, Lalín, Verín e Viveiro. <i>Norte de Portugal</i> : Barcelos, Famalicão, Matosinhos, Mirandela e Vila do Conde.		Novo período de programação comunitária 2007-2013. (+ €11.5 milhões geridos pelo Eixo Atlântico, como líder). Início da elaboração das Agendas Estratégicas (AEEixo, 2007). Impulso do Euromot.
2008	34 (mais seis, galegas e portuguesas) <i>Galiza</i> : O Carballiño, Santa Uxía de Ribeira y Sarria. <i>Norte de Portugal</i> : Lamego, Macedo de Cavaleiros y Penafiel.	Fase da Maturidade: 2007-2011	Reforço da <i>networking</i> na Euro-região, na fronteira Espanha-Portugal e na União Europeia (RIET & CECICN) Prémio SEPEA (<i>Sail of Papenburg</i>).
2009			Criação da Agência Eixo Ecologia
2010			Início das Agendas Locais Digitais
2011			Elaboração de Agendas Estratégicas na Galiza (Central, Interior, Ría Arousa).
2012-2014		Rumo a uma nova fase? 2012-2014 (2020)	Infraestruturas, Mobilidade, Agendas Digitais e <i>Smart Cities</i> , Estratégia Marítima do Eixo, Preparação do Novo período de programação 2014-2020, <i>Lobby</i> Bruxelas-Madrid-Lisboa.

Fonte: Varela (2012).

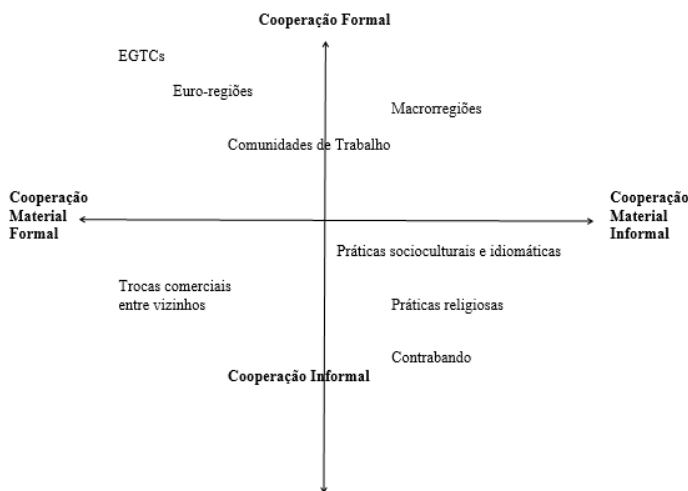
Como se pode constatar em uma observação detalhada do Quadro 1, o Eixo Atlântico é fruto do seu espaço e do seu tempo, marcado pelo “processo de europeização” (MORATA, 2004, p. 19-50) e os sucessivos períodos de programação comunitária, especialmente as Iniciativas Comunitárias Interreg: I. 1990-1993; II. 1994-1999; III. 2000-2006. Ao longo desse percurso, foi mantida uma estratégia adaptativa e uma

liderança integradora com estilos de políticas “pro-activas-consensuais”. O Eixo Atlântico soube construir uma organização que, de origem local (rede de municípios transfronteiriços), passou a integrar-se nas estruturas de cooperação da Euro-região Galiza-Norte de Portugal, até chegar a ser uma instituição central da cooperação na fronteira Portugal-Espanha,⁵ bem como nas redes de territórios transfronteiriços da União Europeia (CECICN-ARFE, 2012).

4.1.2 A Governação Transfronteiriça

A cooperação entre cidadãos e instituições no território fronteiriço denominado Galiza-Norte de Portugal existia antes do aparecimento do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular por meio de várias formas associativas que foram surgindo até a designação actual. Nos anos 1960 e 1970, quando não se podia falar formalmente de cooperação, existia, no denominado Noroeste Peninsular, uma multiplicidade de interacções quotidianas que permeavam uma fronteira rígida entre os dois países. Para os cidadãos da Região do Minho, este era o seu “centro”, o seu “espaço vital” e nele se produzia a cooperação, embora informal e imaterial, aquilo que Kuus (2010) denomina de “práticas de fronteira” pois estavam tão interiorizadas que faziam parte do ADN das pessoas (VARELA, 2013, p. 329-356). Mas antes da adesão de Portugal e Espanha à Comunidade Económica Europeia, em 1986, agora designada União Europeia, já existiam estruturas de cooperação “informal” e “imaterial” (contactos, intercâmbios de bens e serviços básicos) (CANCELA et al., 2012), que antecipavam os tipos de cooperação mais “formal” e “material”, vinculadas ao quadro das políticas públicas de coesão da programação financeira comunitária, como é o caso do próprio Eixo Atlântico, ademais dos actuais Agrupamentos Europeus de Interesse Económico-AEIG. O Gráfico 1 sintetiza os eixos de cooperação “formal” e “informal”, “material” e “imaterial” na União Europeia.

Gráfico 1 – Tipologias de cooperação



Fonte: Cancela et al. (2012).

O processo de europeização foi determinante para consolidar as interações fronteiriças, mas não foi definitivo no momento de construção da cooperação transfronteiriça como é entendida actualmente. Principalmente em um cenário pós-crise, com a forte redução do financiamento comunitário destinado a esse tipo de intercâmbio e interações. O modelo de análise da cooperação a partir dessa estrutura quadruple, “formal”, “informal”, “material” e “imaterial”, tem como objectivo melhorar a capacidade de entendimento da qualidade de vida dos cidadãos e procurar os níveis mais elevados de coesão territorial e, em particular, a programação comunitária que se perspectiva para o próximo período de 2014-2020. Nesse sentido, considera-se, de acordo com Cancela et al. (2012), necessário reconceptualizar a cooperação transfronteiriça em uma base mais dinâmica, pós-institucional, como uma aproximação histórica contingente (PAASI; NEWMANN, 1998). Assim, a cooperação transfronteiriça inclui o conjunto de práticas “formais” e “informais”, “materiais” e “imateriais”, que devem ser observadas no seu conjunto e à luz de uma perspectiva que extravase as questões normativas.

Essas tipologias de cooperação levam-nos a repensar o papel dos atores estaduais e subnacionais, adquirindo estes últimos uma posição de destaque em questões transfronteiriças e, com eles, as suas comunidades locais e a cidadania. Porque, de acordo com Aguilar (2013, p. 111), as especificidades de governação transfronteiriça consistem em que os governos e as comunidades reconheçam

que os factores que causam o problema de preocupação comum e/ou que criam a solução de benefício comum não são totalmente controláveis pelo governo e a sociedade territorial, de um lado da fronteira, ou são controláveis com elevados custos de vários tipos (custos económicos ou mesmo políticos), razão pela qual os problemas não se podem resolver, nem realizar objectivos desejados de maneira unilateral e independente. Depende de acções bilaterais, cujos fluxos de informação, capital e trabalho ultrapassam a linha divisória geopolítica dos Estados soberanos constituídos. Por esse motivo, a governação transfronteiriça tem de ser entendida como uma forma específica de governação territorial (RODRÍGUEZ et al., 2006), que tem suas unidades de análise e actores nos espaços transfronteiriços (RIO et al., 2006) e que, no caso da UE, podem-se incluir nos denominados espaços euro-regionais (e em um futuro próximo também os macrorregionais). Em concreto no espaço da Euro-região Galiza-Norte de Portugal, há de se falar também de redes locais (RAMOS; VARELA, 2009), em que o Eixo Atlântico desempenha um papel central de “meta-rede” (ARAÚJO; VARELA, 2009).

A governação transfronteiriça analisada na perspectiva da liderança dos actores locais caracteriza-se, segundo Varela (2010b, 2013), pela actuação dos governos e administrações locais na coordenação das políticas públicas estratégicas de um município. Por meio desta ocorre uma dinâmica que actua como um catalisador das redes de políticas, ligando os actores públicos, privados e sociais interessados com o território multinível, no qual têm sentido essas políticas. O território está relacionado aos espaços definidos pela cooperação territorial da UE, com especial interesse por aqueles de âmbito fronteiro, nos quais os municípios urbanos e rurais colaboram para definir objectivos de desenvolvimento de coesão social definidos em comum. Trata-se de uma especialização do paradigma da governação que proporciona condições para que os poderes locais exerçam uma liderança *bottom-up* no território transfronteiro, executado, por meio de práticas de redes, tanto para a formulação de políticas quanto para a resolução de problemas.

A governação transfronteiriça foi impulsionada ao longo dos anos pelo Eixo Atlântico enquanto rede e como “meta-rede”, seguindo um caminho inacabado que tem a sua razão de ser na adaptação estratégica das necessidades dos territórios e no processo de europeização (MORATA, 2004; ROJO, 2009). Assim, nos próximos anos será possível assistir a processos de governação multinível mais amplos que tenham como objectivo melhorar as interações e a gestão das diferentes redes que vão se criando na Euro-região Galiza-Norte de Portugal, como, por exemplo, o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT) e as redes de municípios

(CANCELA, 2008, p. 157-189), bem como no resto do espaço da fronteira de Espanha-Portugal (caso da Macrorregião do Sudoeste Europeu (Resoe)), para além de outros espaços mais “fluidos” (para-diplomacia) que se criem ou se reforcem na Europa e, porque não, com a América Latina (VARELA, 2012; BARAJAS; AGUILAR, 2013).

O que foi enunciado seria difícil de entender, e mesmo de partilhar, se não existissem duas décadas de cooperação transfronteiriça e territorial concretizada pelo Eixo Atlântico do Noroeste de Portugal. Essa experiência representa uma legitimidade institucional e boas práticas reconhecidas em toda a União Europeia.

4.2 O CONTRIBUTO DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA PARA O DESENVOLVIMENTO DA EURO-REGIÃO

Uma das preocupações e objectivos estratégicos de qualquer organização responsável pela gestão da cooperação transfronteiriça consiste em produzir benefícios tangíveis aos seus associados (pontes, estradas, programas de emprego, actividades de formação, etc.). O Eixo Atlântico conseguiu ampliar o conceito de benefício, uma vez que, ao longo da sua existência, evoluiu de actor para a cooperação para uma instituição central da Euro-região Galiza-Norte de Portugal reconhecida pelo trabalho desenvolvido.

No seu percurso, ele conseguiu produzir serviços para as Câmaras e *Ayuntamientos* associados. Ademais, o Eixo Atlântico foi capaz de o fazer de forma ininterrupta nas mais de duas décadas da sua existência (período durante o qual houve governos de diferentes orientações políticas em Portugal e na Espanha, na Galiza, bem como entre os seus associados). A análise realizada às actividades em que o Eixo Atlântico esteve envolvido, desde o ano 1992 até 2006, confirma os bons resultados da gestão dos recursos financeiros e das actividades de carácter social, cultural, desportivo, de conhecimento, de turismo, entre outros (DOMÍNGUEZ, 2008). No mesmo sentido, o estudo realizado por Silva (2012) sobre a participação dos Municípios e *Ayuntamientos* no Eixo Atlântico apresenta resultados similares, concluindo o autor que existe entre os associados um elevado grau de satisfação em relação à gestão dos recursos e às actividades desenvolvidas ao longo dos anos. Para além dos resultados tangíveis, há resultados intangíveis que vão na mesma senda, mas referente a dimensões que outras estruturas de cooperação ainda não conseguiram ou não souberam realizar com êxito. Trata-se do desenvolvimento de actuações complementares, nomeadamente o *lobby*, a comunicação social e o capital social que posicionaram o Eixo Atlântico no centro da tomada de decisão para a cooperação na

Euro-região Galiza-Norte de Portugal e que acabou por se tornar em instituição euro-regional.

Esses resultados organizativos e institucionais estão presentes em diferentes dimensões da intervenção do Eixo Atlântico dos quais se destacam:

- a) o exercício de uma liderança assertiva e pedagógica com os restantes actores euro-regionais, madrilenos, lisboetas e de Bruxelas;
- b) a leitura clara e assertiva dos objectivos da programação financeira e de gestão (executar o orçamento) dos fundos obtidos;
- c) a articulação de interesses entre os vários actores transfronteiriços e transnacionais;
- d) a criação de equipas de políticos e técnicos locais, especialistas e académicos que foram configurando a identidade do Eixo Atlântico, para além de a converter em uma referência transfronteiriça na UE em matéria de gestão do conhecimento;
- e) a concentração do “discurso político” da Euro-região Galiza-Norte de Portugal e a liderança dos grandes desafios (rede ferroviária, mobilidade, coordenação de infraestruturas, etc.) perante os meios de comunicação social.

Segundo Varela (2010a, p. 215-229), na longa trajectória do Eixo Atlântico há objectivos transversais que, em virtude da sua integração em duas realidades político-administrativas distintas, apresentam dificuldades e permitem desenhar um futuro cheio de incertezas em virtude da necessidade de:

- a) equilibrar o território (urbano-rural) e introduzir novas dinâmicas na relação entre as cidades, sobretudo em resultado das últimas adesões ao Eixo Atlântico;
- b) extravasar a missão do Eixo Atlântico como actor líder da Euro-região (em virtude da inacção dos restantes);
- c) consolidar uma instituição baseada no equilíbrio entre a organização (técnicos do Eixo) e os sócios (políticos e técnicos locais);
- d) obter recursos face à crise financeira que condiciona o financiamento proveniente dos associados por meio das quotas e dos programas de financiamento da União Europeia;
- e) reduzir a incerteza perante a orientação estratégica em relação a novos projectos e “produtos” mais proveitosos na perspectiva política e social

para o Eixo, para além da manutenção dos anteriores (Jogos, Bienal, Capital Cultural, etc.);

- f) competir com outros actores (privados e sociais) e a abertura a novos territórios (Macrorregião), bem como os limites da sua posição geopolítica (UE ou mesmo a América Latina).⁶

Em todo o caso, e apesar das dúvidas que resultam de uma cooperação tão específica, pode-se afirmar que o Eixo Atlântico tem um passado valioso que lhe proporciona uma bagagem de capital social e conhecimento importante. Ele é um “especialista” único do território em que desenvolve a sua actividade e da programação União Europeia. Acresce que ao longo dos anos se converteu em um gestor da estratégia comunitária, uma vez que, a partir da experiência vivenciada nos três períodos de programação anteriores, está a conseguir introduzir na União Europeia (nas diferentes Direcções Gerais) critérios que favoreceram o desenho da nova programação para o próximo período de 2014-2020 e que contribuirão para a melhoria das políticas urbanas e da coesão territorial em espaços tão periféricos quanto aqueles que se situam na fronteira entre Espanha e Portugal (CECICN-ARFE, 2012).

Por fim, e em uma análise prospectiva, considerando que a tomada de decisão colectiva necessita identificar e imaginar o novo, analisar o passado para observar o presente e ser proactivo em matéria de conhecimento prático (INNERARITY, 2009), estas são características que fazem parte do “código genético” (ARAÚJO, 2002) do Eixo Atlântico e do ADN da cooperação transfronteiriça no seu conjunto. A motivação e a confiança que existe entre os associados, os responsáveis e as suas equipas de trabalho relativamente à capacidade do Eixo Atlântico permite continuar a pensar estrategicamente o seu futuro (VARELA, 2010a).

As organizações têm um “ciclo de vida”, “são criadas e destroem-se”, são contingentes e dependentes de forças exógenas (o seu ambiente) e endógenas (as suas características internas). No caso do Eixo Atlântico, os maiores problemas e dificuldades são condicionados pelas variáveis internas (sem esquecer a crise financeira), razão pela qual se entende que o seu futuro e o da Euro-região, da qual faz parte, dependem da capacidade dos seus responsáveis para assumir os desafios:

- a) da coesão e confiança política e técnica entre os sócios;
- b) da definição de estratégias de coesão territorial entre as grandes cidades e as restantes (médias e municípios rurais);
- c) da consolidação e profissionalização da organização;

- d) do reforço da liderança ibérica em matéria de cooperação fronteiriça e transnacional;
- e) da intensificação do fomento das redes de cooperação em particular no que se refere à “cooperação de segunda geração” ou “cooperação inteligente” (saúde, transporte, emprego, desenvolvimento sustentável, inclusão social, etc.).

Por fim, da capacidade de incorporar a “cooperação informal”, de natureza mais social, com a “cooperação formal”, de raiz mais tecnocrata, e converter as “comunidades de conhecimento” em “comunidades de aprendizagem”. O Eixo Atlântico tem a responsabilidade de saber ler o papel que lhe corresponde e o que esperam dele como actor da cooperação transfronteiriça no seu contexto multinível e ajudar a organizar a boa governação territorial. Com isso, contribuir para a produção de valor público de forma a melhorar a coesão social, bem como a qualidade de vida dos cidadãos dos territórios transfronteiriços. Trata-se de um novo modelo de “competências” transfronteiriças (COVAS, 2009) do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, aquilo que se designa por “Cooperação Inteligente” (CECICN-ARFE, 2012). Nesse modelo, a cooperação procura fomentar serviços transfronteiriços, bem como a colaboração transnacional em várias áreas, e priorizar estratégias de crescimento, de emprego, de investigação e inovação e de desenvolvimento sustentável. Dessa forma, procura-se promover uma cooperação bem equilibrada entre as zonas urbanas e rurais. As primeiras necessitam das cidades interiores e as segundas não podem se desenvolver sem a existência de centros eficazes. É nessa simbiose e na procura da coesão dos territórios que a cooperação transfronteiriça tem um papel determinante na identificação de soluções equilibradas e ajustadas a cada região.

5 CONCLUSÃO

A cooperação transfronteiriça tem assumido um papel cada vez mais importante nas políticas de desenvolvimento e de coesão social na União Europeia. Nesse processo, os actores responsáveis pela dinamização da cooperação assumem um papel fundamental no sucesso dos projectos e actividades entre regiões fronteiriças. A experiência do Eixo Atlântico mostra como a capacidade de liderança e a articulação dos vários actores que integram a Euro-região permitiram desenvolver uma agenda de desenvolvimento e criar condições para dinâmicas de cooperação. Nesse processo, foi determinante o papel do Eixo Atlântico na sua missão de “meta-

rede”, proporcionando as condições para gerar novas redes de cooperação, não apenas entre os actores dos territórios de fronteira de Espanha e Portugal, como noutros espaços fronteiriços do resto da União Europeia. O Eixo Atlântico tornou-se um actor necessário para a governação transfronteiriça, conseguindo construir parte do presente e do futuro da Euro-região da Galiza-Norte de Portugal. O conhecimento e a experiência adquirida ao longo dos anos e o capital social construído constituem recursos importantes para a próxima geração de cooperação transfronteiriça.

Procurou-se, com este estudo, apresentar, em uma perspectiva histórica e institucional, uma experiência de cooperação transfronteiriça, na qual o exercício da liderança e o modelo de governação da rede foi capaz de gerar dinâmicas que permitiram aprofundar a cooperação fronteiriça e servir de modelo para formas mais elaboradas de cooperação. Esse é um contributo para a definição de um novo quadro de cooperação transfronteiriça mais aberto, baseado em redes de cooperação locais, permitindo desenvolver uma nova perspectiva sobre a governação multinível, que se define como a governação transfronteiriça.

Uma vez que se trata de um estudo qualitativo e de natureza descritiva, há questões que, apesar de serem referidas ao longo do estudo, não foram analisadas e merecem ser aprofundadas em pesquisas futuras. Entre elas, salienta-se, nomeadamente, a forma como foi exercida a liderança, a capacidade de dinamizar os actores para a resolução dos problemas que integram a Euro-região, e as formas de colaboração que estão a emergir entre membros da rede. Entre outras questões, parece pertinente questionar, em pesquisas futuras, o que torna essa experiência diferente de outras experiências de cooperação transfronteiriça e quais factores endógenos e exógenos conduziram ao sucesso.

Notas explicativas:

¹ Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças (RIET). Entidade cuja Secretaria-Geral corresponde ao Eixo Atlântico.

² Conference of European Cross-border and Interregional City Networks (CECICN). Entidade impulsada pelo Eixo Atlântico, a que correspondeu na sua origem a Secretaria-Geral.

³ Este é um caso no qual o Eixo Atlântico teve uma participação destacada na fronteira entre Espanha e Portugal, com o impulso da Euro-cidade Chaves-Verín (LOIS, 2013, p. 309-327), embora não seja objecto de análise no presente trabalho.

⁴ O Interreg é um programa de iniciativa da União Europeia, financiado pelo FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), que teve três edições entre 1990 e 2006. O objectivo do Interreg é o de reforçar a coesão económica e social no seio da União, promovendo a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional e o desenvolvimento equilibrado do território comunitário.

⁵ Por meio da participação do Eixo nos processos de tomada de decisões transfronteiriças (*lobbying*) entre os Governos de Espanha e Portugal, nesse caso, a partir das iniciativas que se tomam na RIET, cuja direcção executiva corresponde ao Eixo Atlântico, para toda a fronteira de Espanha e Portugal (<http://www.eixoatlantico.com/?q=es/node/1488>).

⁶ Ver: “El Eixo Atlántico explica su modelo de cooperación transfronteriza a una delegación latinoamericana” (<http://www.eixoatlantico.com/?q=es/nodc/1600>).

REFERÊNCIAS

AGNEW, J. Borders on the mind: re-framing border thinking, **Ethics e Global Politics**, v. 1, n. 4, p. 175-191, 2008.

AGUILAR, L. F. Gobernanza transfronteriza: una observación conceptual. In: AGUILAR, L. F.; BARAJAS, R. (Coord.). **Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas**. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2013.

ARAÚJO, J. F. **Gestão pública em Portugal**: mudança e persistência institucional. Coimbra: Escolar Editora, 2002.

ARAÚJO, J. F.; VARELA, E. J. **La modernización administrativa y la gobernanza en los concellos del eixo atlântico do noroeste peninsular**. Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, 2009.

BARAJAS, R. Relaciones transfronterizas en la región Tijuana-San Diego. In: GARCIA, J.; AGUILAR, I. (Coord.). **La gestión del desarrollo local en México**: Problemas y Agenda. México: El Colef/Miguel Ángel Porrúa, 2009.

BARAJAS, R.; AGUILAR, L. F. (Coord.). **Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas**. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2013.

BERGMULLER, R. et al. Integrating cooperative breeding into theoretical concepts of cooperation. **Behavioural Processes**, v. 76, p. 61-72, 2007.

BEVIR, M.; RHODES, R. A. W.; WELLER, P. Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector, **Public administration**, v. 81, n. 1, p. 1-17, 2003.

BLAIKIE, N. **Designing social research, the logic of anticipation**. Cambridge: Polity, 2000.

BRYMAN, A. **Social research methods**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BUFON, M. Cross-border policies and spatial and social integration, **European Spatial Research and Policy**, v. 18, n. 2, p. 29-45, 2011.

CANCELA, C. et al. The “formal” and “informal” cross-border cooperation in Europe. **European ABS Conference**, Lisboa, p. 1-15, Sep. 2012.

CANCELA, C. Una nueva fase en la cooperación transfronteriza: Galicia-Norte de Portugal-Agrupación Europea de Cooperación Territorial. In: CANCELA, C. (Ed.). **Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas**. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, 2008.

CECICN, A. Cooperación territorial para el fomento de la integración europea: ciudades y regiones, lazos a través de las fronteras. Documento estratégico sobre cooperación inteligente. **Congreso CECICN**, A Coruña, 2012.

COVAS, A. O eixo atlántico e a “coopetição” transfronteiriça. Decálogo para uma nova sabedoria dos limites. Eixo Atlântico. **Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal**, v. 16, p. 49-59, 2009.

DOMÍNGUEZ, L. Europa e a Fronteira Luso-Galaica: História e Reencontro, In: DOMÍNGUEZ, L.; VENADE, N. (Ed.). **As euro-regiões e o futuro da europa: o modelo da euro-região galiza-norte de Portugal**. Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, 2004.

DOMÍNGUEZ, L. La cooperación transfronteriza entre Portugal y España (1990-2006). Las estructuras de cooperación, In: DOMÍNGUEZ, L. (Ed.). **A cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha**. Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular e Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP, 2008.

ECKSTEIN, H. Case study and theory in political science. In GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (Ed.). **Handbook of political science: Strategies of Inquiry** Reading: Addison-Wesley, 1975.

FLYVBJERG, B. Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, v. 106, n. 4, p. 33-61, 2004.

HECLO, H. **Pensar Institucionalmente**. Barcelona: Paidós, 2011.

INNERARITY, D. **El futuro y sus enemigos: una defensa de la esperanza política**. Barcelona: Paidós, 2009.

JOENNIEMI, P.; SERGUNIN, A. When two aspire to become one: city-twinning in Northern Europe. **Journal of Borderlands Studies**, v. 26, n. 2, p. 231-242, 2011.

KOOIMAN, J. Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity. In: KOOIMAN, J. (Ed.). **Modern governance: new government. society interactions**. London: Sage Publications, 1993.

KUUS, M. Critical geopolitics. In: DENEMARK, R. (Ed.). **The International Studies Encyclopedia**. Chichester: Wiley-Blackwell, 2010.

LOIS, M. Re-significando La Frontera: El caso de la Eurociudad Chaves-Verin. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 61, p. 309-327, 2013.

MAJONE, G. Los procesos de integración económica en Europa y América: los costos de transacción, la gobernanza y las relaciones intergubernamentales. In: AGUILAR, L. F.; BARAJAS, R. (Coord.). **Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas**. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2013.

MATTESSICH, P. M.; MURRAY-CLOSE, M.; MONSEY, B. R. Collaboration: What Makes It Work. **Review of Research Literature on Factors Influencing Successful Collaboration**, Saint Paul, 2001.

MINTZBERG, H. **Estrutura e dinâmica das organizações**. 3. ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2004.

MORATA, F. Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea, In: MORATA, F. (Ed.). **Gobernanza multinivel en la Unión Europea**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

NEWMAN, D. On borders and power: a theoretical framework. **Journal of Borderlands Studies**, v. 18, n. 1, p. 13-24, 2003.

NEWMAN, D. The lines that continue to separate us: Borders in our borderless world. **Progress in Human Geography**, v. 30, n. 2, p. 143-161, 2006.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

PAASI, A.; NEWMANN, D. Fences and neighbours in the post-modern world: boundary narratives in political geography. **Progress in Human Geography**, v. 22, n. 2, p. 186-207, 1998.

PERKMANN, M. Cross-border regions in Europe: significance and drivers of regional cross-border co-operation. **European Urban and Regional Studies**, v. 10, n. 2, p. 153-171, 2003.

PERKMANN, M. Euroregions: institutional entrepreneurship in the European Union, In: PERKMANN, M.; SUM, N. (Ed.). **Globalization, regionalization, and cross-border regions**. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2002.

PERKMANN, M.; SUM, N. (Ed.). **Globalization, regionalization, and cross-border regions**. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2002.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, n. 2, p. 223-243, 1998.

RAMOS, L.; VARELA, E. J. Redes de cooperación en las ciudades medias del eixo atlántico: galicia central y douro alliance. In: RODRÍGUEZ, R. (Ed.). **Complementariedade para competir**: Eixo Atlántico: una estratexia polo territorio. Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, 2009.

RHODES, R. A.W. The new governance: governing without government. **Political Science**, n. 44, p. 652-667, 1996.

RIO, J. et al. **A Gobernanza na eurorrexión galicia-norte de Portugal**. Porto: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, 2006.

RODRÍGUEZ, R. et al. El Eixo atlántico del noroeste peninsular, In: FARINÓS, J.; ROMERO, J. (Ed.). **Gobernanza territorial en España**. Valencia: Universitat de Valencia, 2006.

ROJO, A. La gobernanza: un modelo alternativo de gestionar el conflicto. **Revista de Pensamento do Eixo Atlántico**, n. 8, p. 5-30, 2005.

ROJO, A. Una aproximación politológica al fenómeno eurorregional. **Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal**, v. 16, p. 87-121, 2009.

ROJO, A.; VARELA, E. J. Las eurorregiones como motores de la refundación europea: una aproximación politológica. **Razón y Palabra**, v. 4, p. 1-30, 2011.

SILVA, N. **Participação dos municípios nas associações transfronteiriças**: o caso do eixo atlántico e do noroeste peninsular. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política e Administração)–Universidade Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2012.

SOHN, C. El papel ambivalente de las fronteras en la construcción de las metrópolis transfronterizas en Europa. Los casos de Basilea, Ginebra y Luxemburgo, **Doc. Anál. Geogr.**, v. 56, n. 1, p. 167-184, 2010.

SOUTO, X. (Ed.). **A história no eixo Atlántico**. Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, 1999.

STEIN, A. Territorial cohesion in the context of interregional and transnational cooperation. **European Spatial Research and Policy**, v. 17, n. 1, p. 5-22, 2010.

STEINMO, S. Institucionalismo histórico. In: DELLA PORTA, D.; KEATING, M. (Ed.). **Enfoques y metodología de las ciencias sociales**: una perspectiva pluralista. Madrid: Akal, 2013.

TRIGAL, L. Dinámicas de cooperación en las fronteras ibéricas. In: CONGRESO TERRITORIAL DEL NOROESTE IBÉRICO, 1., 2012, Ponteferrada. Anais... Ponteferrada, 2012.

VARELA, E. J. El servicio de Estudios y Publicaciones del Eixo Atlántico (SEPEA): una perspectiva institucional (y emocional). **Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal**, v. 17, p. 215-229, 2010ba.

VARELA, E. J. El “sueño estratégico” del Eixo Atlántico: de la planificación a la estrategia, a través de las agendas estratégicas, In: RODRÍGUEZ, R. (Ed.). **Territorio: ordenar para competir**. Oleiros: Netbiblo, 2010b.

VARELA, E. J. Las fronteras, nuevos ejes centrales de la globalización. La cooperación territorial, solución a sus problemas. **Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal**, v. 19, p. 5-11, 2012.

VARELA, E. J. Gestión y gobernanza local en perspectiva comparada: las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el norte de Portugal. In: **Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid**. 2010. Disponible em: <<http://eprints.ucm.es/10715/1/T31557.pdf>>. Acceso em: 10 jun. 2013.

VARELA, E. J. El ADN de la cooperación transfronteriza. La cooperación informal en la Euroregión Galicia-Norte de Portugal. In: AGUILAR, L. F.; BARAJAS, R. (Coord.). **Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas**. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2013.

VENNESSON, P. Estudios de caso y seguimientos de procesos: Teorías y prácticas. In: DELLA PORTA, D.; KEATING, M. (Ed.). **Enfoques y metodología de las ciencias sociales: una perspectiva pluralista**. Madrid: Akal, 2013.

YIN, R. K. **Case study research, design and methods**. 4. ed. London: Sage, 2009.

Como citar este artigo:

ABNT
ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de; ÁLVAREZ, Enrique José Varela. Redes de cooperação transfronteiraça, parcerias e desafios da governação local. *RACE*, Revista de Administração, Contabilidade e Economia, Joaçaba: Ed. Unoesc, v. 13, n. 3, p. 803-828, set./dez. 2014. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>>. Acesso em: dia/mês/ano.

APA
Araújo, J.F.F.E., & Álvarez, E.J.V. (2004). Redes de cooperação transfronteiraça, parcerias e desafios da governação local. *RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 13 (3), 803-828. Recuperado em dia/mês/ano, de <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>

