

# Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira

*Multilevel governance in regional development: a case study of the Intermunicipal Consortium of Frontier*

Joanni Aparecida Henrichs, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de Meza

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, PR, Brasil

## Resumo

Diante da complexidade que assumiram as relações sociais e intergovernamentais no cenário contemporâneo, teorias clássicas não se mostram mais aptas para explicar o inter-relacionamento na proporção reclamada. A teoria da governança multinível apresenta uma nova perspectiva para buscar compreender as relações tecidas nos mais diversos níveis (governamentais e não governamentais), sobretudo considerando o prisma endógeno (partindo das porções locais e regionais). O estudo objetiva analisar qual a contribuição da governança multinível para o processo de desenvolvimento regional em territórios fronteiriços com base no estudo do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF). Como resultados, verificou-se que a governança multinível contribui para o melhoramento das relações intergovernamentais no contexto federativo brasileiro e funciona como elo entre a intenção e a realização concreta do desenvolvimento regional impulsionado desde a base, possibilitando a inserção democrática no processo. Verificou-se, ainda, que os consórcios públicos intermunicipais são importantes instrumentos de articulação e funcionam como estratégia para o desenvolvimento, não apenas dos municípios envolvidos, mas de todo o entorno regional, pois oportunizam o planejamento, implementação e gestão compartilhada de políticas públicas para resolver problemas de vivência comum, outorgando visibilidade da região perante os demais níveis (estadual, federal e internacional).

**Palavras-chave:** Governança multinível. Desenvolvimento regional. Consórcio intermunicipal.

## Abstract

*Given the complexity that social and intergovernmental relations took in the contemporary scene, classical theories of integration are not able to show better understand of the inter-relationship claimed. The theory of multilevel governance presents a new perspective to try to understand the relations on its various levels (governmental and nongovernmental), especially considering the endogenous prism (starting from the local and regional portions). The study aims to analyze the contribution, based on the study of the Intermunicipal Consortium of Frontier (CIF), of multilevel governance to regional development process in border regions. As a result it was found that the multilevel governance contributes to the improvement of intergovernmental relations, in federative context, and serves as a link between intention and realization of regional development*

JAH é Advogada; Mestre em Planejamento e Governança Pública (UTFPR), e-mail: jo.henrichs@gmail.com

MLFGM é Professora; Doutora em Desenvolvimento Econômico (UFPR), e-mail: malumeza2@gmail.com



DOI: 10.1590/2175-3369.009.001.A003 ISSN 2175-3369  
Licenciado sob uma Licença Creative Commons

*from the ground, enabling the democratic participation in the process. It was also found that the Intermunicipal consortium are important tools for coordination and work as a development strategy, not only for the municipalities involved, but also for the entire regional surroundings because they enable to plan, implement and manage shared public policies to solve common experience problems, giving visibility to the region over other governmental levels (state, federal and international).*

**Keywords:** *Multilevel governance. Regional development. Intermunicipal consortium.*

---

## Introdução

A Administração Pública brasileira, por um extenso período de sua história, esteve afeita a centralização do poder e a política de conveniência, terminando por produzir uma gestão deficiente e pouco responsiva aos anseios da sociedade, sobretudo nas parcelas locais e regionais (Abrucio & Sano, 2013). Após a edição da Constituição de 1988, abriu-se espaço para a descentralização do poder e a redemocratização do país, implicando na necessidade do Estado reinventar a maneira de se relacionar internamente com os demais entes federativos e, externamente, com a sociedade e o mercado.

Levando em conta a dimensão complexa que as relações sociais e intergovernamentais tomaram, teorias clássicas, de forma isolada, não se mostram mais aptas para compreender o inter-relacionamento na proporção reclamada. A teoria da governança multinível enfrenta a complexidade dos processos de tomada de decisão em países federativos e apresenta uma nova perspectiva para buscar compreender as relações tecidas nos mais diversos níveis, sobretudo considerando o prisma endógeno, encorajando a ampliação de estruturas verticais e horizontais – governamentais e não governamentais – dotadas de um processo decisório cooperativo, coeso e transparente, propiciando, nesse contexto, o desenvolvimento regional.

Essa literatura despontou no campo internacional, mas ainda é incipiente a sua aplicação ao contexto nacional, justificando o esforço ora empreendido para aplicar seu conteúdo teórico à realidade brasileira povoada de densos problemas estruturais.

Nesse contexto federativo imbricado, a figura dos consórcios públicos desponta como um importante instrumento de fortalecimento e integração dos níveis governamentais, sobretudo, municipais, sob o signo da colaboração recíproca para a consecução de fins convergentes. Entretanto, para que o viés cooperativo

se sedimente, se faz necessário alçá-lo em alicerces que tenham a transparência, o controle, a prestação de contas e a ética como referência, aí porque guarda relevância ímpar de analisar como se opera a governança em arranjos institucionais federativos para verificar, com vistas ao cenário regional, como se viabilizam as ações tendentes a propulsar o desenvolvimento.

Frente a esse panorama, o objetivo do estudo é buscar analisar qual a contribuição da governança multinível para o processo de desenvolvimento regional, por meio do estudo do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF). A análise parte de uma experiência consorcial pública e é prospectiva, já que se trata da edificação de um arranjo institucional que serve de palco para o entrelaçamento das relações governamentais e não governamentais.

Este artigo estrutura-se em seis seções, sendo a primeira delas esta introdução em que se sintetiza a contextualização, o problema, a justificativa e o objetivo do estudo. A segunda seção perfila o aporte teórico que trata da noção de governança multinível e desenvolvimento regional. A terceira aprofunda os aspectos metodológicos, enquanto que a quarta seção se dedica em estabelecer a análise e discussão dos resultados. As duas seções derradeiras referem-se, respectivamente, as considerações finais e as referências.

## Fundamentação Teórica

### Governança Multinível

Embora muito se disserte sobre governança multinível, é árdua a tarefa de destacar um conceito preciso. Tratar de governança multinível é tratar da “distribuição de poder, papéis, riscos, recompensas e responsabilidade entre os atores envolvidos” (Knopp, 2011, p. 58). Em essência, pode-se tomá-la como o compartilhamento de poder e gestão que se materializa em espaços de negociação fluídos e flexíveis entre

os níveis governamentais e os demais atores sociais para condução de interesses coletivos, pressupondo “equilíbrio dinâmico entre autonomia, inserção e regulação de múltiplos atores” (Knopp, 2011, p. 58).

Tem como marco pioneiro o estudo de Marks (1992) intitulado *Structural policy in the European Community*, cujo conceito foi apresentado como uma alternativa viável para compreender a dinâmica de integração da União Europeia (Aalberts, 2002; Hooghe & Marks, 2001; Stein & Turkewitsch, 2008; Piattoni, 2009) e, desde então, essa literatura despontou no campo internacional, sobretudo atrelada aos estudos relacionados ao federalismo.

Para Peters & Pierre (2001), os seguintes fatores se sobressaem como desencadeadores dessa perspectiva de análise: as reformas administrativas sofridas no Estado; o fortalecimento do processo de descentralização política e administrativa, o que culminou no fortalecimento dos governos locais; a reestruturação no compartilhamento de responsabilidades entre as esferas governamentais e; a tendência dos Estados em ampliar e propiciar a participação popular para otimizar a resposta aos anseios públicos na provisão de serviços públicos.

A percepção é reforçada por Hooghe & Marks (2001) ao observarem que a reformatação das relações políticas provocou a dispersão de estados centralizados tanto para cima (supranacionais, a exemplo da União Europeia) quanto para baixo (subnacionais) para privilegiar a descentralização das ações.

Considerando que o desenho institucional pode ser decisivo na indução ou no constrangimento à cooperação entre os atores envolvidos, Pieranti, et al. (2007) pontuam que a governança não ostenta ser um modelo funcional e organizacional de validade universal. Na União Europeia a governança multinível foi estabelecida em nível supranacional, na constituição de uma entidade que convive com a soberania dos países membros, ou seja, pelos propósitos para o qual foi constituída, flui de cima para baixo, ao contrário da estrutura de governança ora estudada que enaltece o movimento endógeno, de baixo para cima.

Não obstante flua e se estruture de maneira diversa, a experiência europeia empresta valiosas lições à realidade brasileira e suas relações internacionais.

A cultura cooperativa entabulada entre os Estados europeus se deu como um prolongamento das alianças firmadas durante a Segunda Guerra Mundial e, por conta da ausência de fronteiras naturais e da intensa

atividade socioeconômica, amadureceu gradativamente para preservar a estabilidade do bloco, resultando na celebração do Tratado de Maastricht em 1992, marco da constituição da União Europeia, que de um lado trouxe benefícios e, de outro, resultou em certa relativização da soberania dos Estados membros em prol de uma cultura mais cooperativa e solidária (Jesus, 2009).

Mesmo a despeito de eventual impasse ou desconforto que a relativização da soberania possa causar, os países europeus que se aliaram na União Europeia têm consciência de que a estrutura de governança edificada não representa a irrelevância do Estado, mas sim uma flexibilização necessária das relações tradicionais para o alcance de algo maior, no caso do bloco europeu, representado na estabilidade e fortalecimento político, econômico e social (Jesus, 2009).

Dessa experiência, conquanto edificada em contexto distinto da realidade brasileira e dos demais países latino-americanos, pode-se colher o exemplo da importância de flexibilizar as relações e buscá-las em todos os níveis para alcançar consenso, especialmente no que diz respeito a reformas dedicadas a facilitar a harmonização das legislações dos países para abrir caminho ao processo de efetiva integração, a começar pela mobilização para regulamentar a constituição de consórcios públicos internacionais em regiões fronteiriças.

O Governo Federal brasileiro vem se conscientizando da importância do fenômeno e exemplos concretos são a regulamentação dos consórcios públicos e a recente edição do Estatuto da Metrópole, disciplinado pela Lei 13.089 (Brasil, 2015), que busca fortalecer a integração e articulação de políticas públicas em regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos. Para isso, a lei prevê a *governança interfederativa*, tipificada como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (art. 2º, IV).

Entretanto, o Brasil ainda enfrenta circunstâncias que emperram o avanço dessa governança. O diálogo federativo é precário, agravado pela dimensão continental que potencializa as discrepâncias regionais, termina por acentuar o desbalanceamento entre competências e a capacidade resolutiva dos entes federativos, implicando, com isso, no aprofundamento das desigualdades regionais (Abrucio & Sano, 2013).

Isso se deve, em alguma medida, ao movimento de formação da federação brasileira que se encaminhou no sentido centrífugo ou segregado, isto é, num movimento de dentro para fora. O Brasil, que era um Estado Unitário com o poder centralizado, passou à nova formatação a partir da promulgação da Constituição Republicana de 1891 (Lenza, 2011), o que explica a prevalência do caráter centralizador tal qual denuncia a repartição de competências entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Stein & Turkewitsch (2008) reconhecem que num estado central a formulação de políticas é determinada pelo governo nacional, enquanto que no contexto da governança multinível as arenas políticas agem interligadas, circunstância que não se vivencia no Brasil, pois as políticas públicas de maior vulto são formuladas pelo Governo Federal sem que se tome consciência de que, não raras vezes, os governos locais não possuem capacidade operacional e financeira para implementá-las, resultando no insucesso da ação e no desperdício de recursos humanos e materiais.

Embora diga-se que o Brasil adota o federalismo cooperativo, dado o compartilhamento de algumas competências (repartição vertical), a coexistência do modelo de repartição horizontal de competências (distribuição de atuação específica e estanque para cada ente) evidencia-se o quanto o processo de tomada de decisão é monopolizado pela União, sobretudo, no que se refere à arrecadação de tributos para fazer frente a essas competências. Essa dinâmica desajustada da ordenação, recursos versus competências e a falta de diálogo entre as esferas governamentais enfraquece a capacidade de implementar políticas públicas de forma efetiva.

Outro desajuste repousa no protagonismo excessivo dos entes governamentais, relegando a participação popular como mera coadjuvante no período eleitoral. Caminha a passos lentos a inserção popular e o reconhecimento de que a sociedade civil é detentora de outros recursos (informações e capacidades) e deve protagonizar na arena política.

É necessário, portanto, buscar um ambiente institucional que supere o traço centralizador do Estado, permita a efetiva inserção social, minimize os custos de transação entre os interesses contrapostos e favoreça o planejamento integrado para concretizar políticas de desenvolvimento regional mais eficientes.

Uma adequada institucionalização das estruturas, aliada a um processo horizontal de integração,

figuram como “chaves” para uma boa governança multinível (Rover, 2011), mas como estruturar essa governança? Hooghe & Marks (2001) assentam que não há convergência sobre como essa governança multinível deve ser organizada, razão pela qual se propuseram dois tipos de governança multinível, denominadas Tipo I e Tipo II, objetivando facilitar a análise empírica.

O Tipo I atrela-se aos sistemas federativos clássicos, pois concebe os agentes decisores dispersados em um número limitado de níveis em que as jurisdições não se sobrepõem no que toca as suas competências, outorgando relativa previsibilidade e estabilidade às relações. Já o Tipo II conta com diversos agentes decisores dispersos em vários níveis, cujas jurisdições são sobrepostas e especializadas. Nessa perspectiva não persiste razão para que as jurisdições menores fiquem contidas nos limites das jurisdições maiores e a unidade de análise passa a focar no produto dos governos, isto é, as políticas públicas. Embora as relações travadas tendam a ser mais complexas, esse tipo se reorganiza na medida em que novos problemas surgem para responder às demandas e a mudança de preferência dos cidadãos, apresentando-se flexível e adaptável ao invés de permanente (Hooghe & Marks, 2001).

Embora distintos, Hooghe & Marks (2001) atentam que os tipos não são excludentes e podem conviver mutuamente a depender do contexto legal, apresentando respostas alternativas aos problemas de coordenação entre escalas. Ambos os modelos compartilham a oposição a um Estado fortemente centralizado, já que propagam a dispersão de autoridade nos distintos níveis governamentais.

## Desenvolvimento Regional

Contemporaneamente busca-se por uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável, pensada com vistas ao tripé social, econômico e ambiental (Ipea, 2010) e com o engajamento não apenas das esferas públicas, mas também da participação da sociedade civil para firmar um planejamento estratégico conjunto, prestigiando o traço democrático nesse processo (Filippim et al. 2005).

Por se destinar às pessoas, firma-se o pressuposto de que é no âmbito local que devem se firmar as bases que desencadeiam e alimentam o progresso

da sociedade, pois é nessa escala que se capta com mais eficiência as informações, se possibilita maior interação com os cidadãos e se acessam os bens e serviços os quais satisfazem as necessidades básicas (Amaral Filho, 2001). Essa força que se estrutura na base, conhecida na literatura por desenvolvimento endógeno (Boisier, 1996), conceitua-se como a capacidade que os atores locais possuem de ordenar o processo de desenvolvimento a partir da sua realidade e potencialidade sócio territorial aliada às prioridades que lhes são inerentes, despidendo-se do planejamento centralizado e das forças do mercado (Amaral Filho, 2001; Filippim, et al., 2005; Knopp, 2011; Xavier et al., 2013).

Embora seja crescente a perspectiva do desenvolvimento endógeno para construir novas estratégias para as escalas regional e local, além dos movimentos do mercado, o planejamento regional invariavelmente repousa nas linhas de ações pensadas na esfera do poder público federal, fazendo com que as políticas públicas coincidam com o paradigma “centro-abaxo”.

Conquanto seja necessária a articulação nacional, mostra-se infrutífero, ao menos no Brasil que guarda proporções continentais, planejar e coordenar dinâmicas regionais de desenvolvimento sem alinhamento direto com a realidade local.

Knopp (2011) aponta que o êxito da governança para o desenvolvimento depende de que os planos sejam simétricos com a realidade e a dinâmica territorial na qual ela repousa, atento à circunstância de que é no nível local que os projetos melhor articulam-se para a resolução das contendas.

Mostrando sensibilidade à questão, a Lei 13.089 (Brasil, 2015), que trouxe a noção de governança interfederativa, insere como princípio a “observância das peculiaridades regionais e locais” (inciso, IV, art. 6º) e a “gestão democrática da cidade” (inciso V, art. 6º), evidenciando a preocupação em fortalecer o desenvolvimento endógeno.

O desafio, portanto, é progredir de forma multinível, isto é, estabelecer o inter-relacionamento entre as diversas escalas/níveis, a fim de agregar as forças exógenas às particularidades e necessidades regionais (Dallabrida, 2010).

Os consórcios intermunicipais despontam nesse cenário como uma alternativa de fortalecimento e integração dos governos locais apoiados da colaboração recíproca para a consecução de fins convergentes

que não se solucionariam pela atuação isolada dos Entes municipais. A utilidade dos consórcios públicos intermunicipais para o desenvolvimento regional já foi reconhecida pela esfera federal ao destacar que os consórcios servem à articulação de ativos para viabilizar “projetos de abrangência regional, obras e outras ações destinadas a promover o desenvolvimento de determinada região” (IBGE, 2012).

No campo acadêmico também há essa identificação dos consórcios como alternativa eficiente para empreender o desenvolvimento das regiões. Dallabrida (2010) entende que os consórcios públicos intermunicipais se dirigem ao planejamento tático e operacional das ações de desenvolvimento local e regional. Entendem também, que tal processo de cooperação interfederativa condiciona a repartição do poder, concentrado em um ou mais nível, para comparti-lo em prol do novo ente que surge: o consórcio.

Disso se verifica que os temas centrais desse trabalho se entrelaçam, isso porque a governança multinível estima o inter-relacionamento entre os diversos níveis, valorizando o deslocamento do processo de tomada de decisão do centro para a periferia. Em similitude, são crescentes as teorizações que direcionam a eficácia do desenvolvimento regional endógeno, ou seja, aquele que se estrutura da base para aproveitar o impulso democrático que lhe é inerente devido à proximidade com a população. O sucesso dessa perspectiva, entretanto, depende do afinamento das relações construídas a partir de alicerce cooperativo e esse alinhamento encontra guarida no repertório da governança multinível.

## METODOLOGIA

Para alcançar os resultados, adotou-se a estratégia de estudo de caso, de abordagem qualitativa, com objetivos descritivos e exploratórios, realizado por meio de pesquisa bibliográfica (livros, teses, dissertações e artigos científicos), documental (análise de leis, decretos, portarias, resoluções, estatutos, atas e projetos relacionados ao CIF) e de campo, esta última instrumentalizada a partir de entrevistas semiestruturadas com os gestores do CIF.

Para verificar qual a contribuição da governança multinível no processo de desenvolvimento regional fez-se um estudo em profundidade da experiência do CIF. O CIF é um consórcio constituído na forma de

associação pública pelos municípios de Barracão – Paraná, Bom Jesus do Sul – Paraná, Dionísio Cerqueira – Santa Catarina e, informalmente, pelo município argentino de Bernardo e Irigoyen – Misiones – Argentina. Informalmente, pois o marco legal que regulamenta o consórcio repousa na legislação brasileira (Lei Federal 11.107 – Brasil, 2005) e, até o momento, inexistente regulamentação que autorize a inserção formal de ente de outro país na avença.

A opção pelo estudo de caso único se deve à particularidade do fenômeno. Diversamente da maioria dos consórcios públicos, o CIF não foca em apenas um segmento de política pública, mas expande sua atuação a praticamente todas as áreas, estabelecendo novos padrões da gestão pública cooperada. Além disso, atua num espaço territorial peculiar abrangendo dois países (Brasil e Argentina), dois Estados e uma Província (Paraná, Santa Catarina e Misiones) e os quatro municípios acima relacionados que convivem

conurbados, tal qual ilustra a figura 1, propiciando os mais diversos níveis de inter-relacionamento.

Esclarece-se, por fim, que, entre os dias 23 de dezembro de 2014 a 10 de janeiro de 2015, foi realizada pesquisa de campo, comportando análise documental e emprego de entrevista individual em profundidade, por meio de roteiro semiestruturado, realizada com prefeitos e ex-prefeitos dos quatro municípios que participaram do processo de constituição do consórcio (mandatos 2009-2012 e 2013-2016, resultando em seis entrevistados), além do Coordenador Executivo e de três representantes da sociedade civil (Ex e atual presidente da Associação Comercial e Empresarial [Ascoagrin] dos municípios de Barracão, Bom Jesus do Sul e Dionísio Cerqueira, e a Juíza da Comarca de Barracão). As entrevistas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados e, posteriormente, transcritas para assegurar todos os detalhes para a análise de conteúdo. A síntese dos aspectos metodológicos se apresenta no quadro 1.



**Figura 1** - Imagem aérea da fronteira  
Fonte: Consórcio Intermunicipal da Fronteira (2013)

**Quadro 1** - Resumo dos aspectos metodológicos

Caracterização da pesquisa		Organização da pesquisa	
<b>Metodologia</b>	Qualitativa	<b>Objeto empírico</b>	Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)
<b>Tipo da Pesquisa</b>	Descritiva e exploratória	<b>Quantidade de casos</b>	Único
<b>Método</b>	Estudo de caso	<b>Unidade de análise</b>	Organizacional/Institucional
<b>Instrumento de coleta</b>	Registros de arquivos; Entrevistas semi-estruturadas com os ex e atuais prefeitos, exame de documentação	<b>Unidade de observação</b>	Organizacional/Institucional
<b>Análise dos dados</b>	Análise de conteúdo	<b>Enfoque da observação</b>	Relação entre governança multinível e o desenvolvimento regional
<b>Perspectiva temporal</b>	Desde a constituição do CIF em 2009 até 2014	<b>Critério de seleção do caso</b>	Estrutura institucional <i>sui generis</i> ; Relações em diversos níveis. Existência de ações concretas; Acessibilidade;

Fonte: Elaborado pelas autoras

## Análise e discussão dos resultados

A partir de pesquisa *in loco* foi possível constatar que os integrantes do CIF são municípios de pequeno porte, substancialmente agrários (agricultura familiar), historicamente conduzidos por grupos políticos de ideologias partidárias opostas e que a região onde estão inseridos, alijada de todos os grandes polos, sofre a agenda negativa típica de áreas de fronteira (violência, contrabando, tráfico, etc.). Em suma, é possível verificar que se trata de um aglomerado de municípios pouco desenvolvidos, sem qualquer potencial atrativo para instalação de empresas, indústrias ou fomento pelas demais esferas governamentais para ativar o desenvolvimento local, ciclo que, em princípio, tenderia a se arraigar para pior.

Essa infortuna realidade é identificada país afora. O Brasil conta com 5.570 municípios, dos quais 70% têm menos de vinte mil habitantes e são dependentes de recursos repassados pelas demais esferas governamentais, sobretudo, o Fundo de Participação dos Municípios. Além disso, a região de fronteira brasileira possui 150 km de largura que se estende por 15.719 km, abrangendo 588 municípios e 11 Estados, destacando sua posição estratégica para o fortalecimento não apenas nacional, como também de todo o bloco da América Latina (IBGE, 2012). Frente a isso, o ineditismo da formatação (união de municípios fronteiriços) e a existência de ações já concretizadas,

tornam o estudo da experiência do CIF relevante para que outros municípios e regiões em situações semelhantes visualizem como é possível superar entraves políticos, minimizar custos de transação (conflitos de interesses) e constituir uma rede de cooperação que lhes proporcionará a alteração da realidade local e regional. Para isso é preciso entender como se iniciou esse processo, de que forma a governança se mostra presente na estrutura do consórcio e quais ações foram possíveis de concretizar.

A constituição do CIF não foi instantânea. Demandou um longo processo de amadurecimento impulsionado pelo clamor popular que exigia a integração dos serviços de saúde, já que apenas um dos quatro municípios possuía hospital. Estagnados diante da escassez de recursos e baixa capacidade de realização, os prefeitos desses municípios, no ano de 2009, alcançaram consenso para constituir um consórcio público no intuito de unir recursos, pessoal e projetos para empreender obras e melhorar os serviços públicos.

Esse processo não foi alheio a dificuldades. As percepções dos gestores são convergentes ao revelar que a ausência de um marco legal formalizando a participação do município argentino foi e ainda é um empecilho, já que limita ações de cunho transnacional, dada a dificuldade de unificar orçamentos e exigências legais. O histórico comportamento individualista e impasses político-partidários entre os Prefeitos também demandaram superação. Observou-se que

os maiores custos de transação foram (e ainda são) conciliar a vaidade política e os interesses individuais materializados em definir onde determinada obra/serviço seria construída/implementado em prol dos quatro municípios. Na prática do consórcio esses custos foram e são ultrapassados com o balanceamento das ações. Exemplificando, optou-se por reformar o Hospital Municipal de Dionísio Cerqueira (SC) para atender a todos os municípios, enquanto que a implantação do ensino superior gratuito aconteceu em Barracão (PR) e projetos para impulsionar a agricultura familiar foram redimensionados para Bom Jesus do Sul (PR).

Verificou-se que a minimização dos custos de transação só foi possível com a presença de uma consistente estrutura de governança que garante a sustentabilidade do feito. Conforme se verá adiante, essa estrutura tem como protagonistas os entes governamentais (os quatro municípios e o Governo Federal, este no que se refere ao deslocamento de recursos financeiros) e entidades da sociedade civil organizada, com destaque ao Sebrae e Associação Comercial. Observou-se que, embora existam esforços de incluir os cidadãos na arena política decisória, a participação ainda é tímida, podendo-se afirmar que figuram como coadjuvantes.

Para entender a organização dessa estrutura de governança, questionou-se o que os gestores públicos entrevistados entendiam por governança pública. De modo geral, as respostas associaram o conceito ao trabalho da gestão pública em conjunto com a sociedade, de forma integrada e compartilhada para satisfazer suas necessidades de modo mais racional. Há, apenas, a exceção de um entrevistado que não soube formular um conceito.

Embora as definições se assemelhem ao conceito de governança pública, notou-se que os gestores a definiram mais pela intuição do que pelo delineamento técnico e/ou acadêmico. Mesmo sendo intuitiva, por meio da pesquisa de campo foi possível enxergar a governança nas relações horizontais dos municípios no CIF, pois se identificou a presença dos mecanismos de liderança, estratégia e controle (TCU, 2014).

No que se refere à *liderança*, os entrevistados ressaltaram que foi (e ainda é) primordial para a constituição e sustentabilidade do consórcio, pois entendem que para o desenvolvimento regional acontecer e para que haja aderência popular, há a necessidade de lideranças guiando esse movimento.

Quanto à *estratégia*, os prefeitos entrevistados anuíram que existe uma escuta ativa das demandas, com prévia avaliação do ambiente, para então definir caminhos para o alcance dos objetivos. Isso se dá com constantes reuniões entre os membros do CIF e suas equipes nas prefeituras e, ainda, com representantes de órgãos de classe da sociedade civil.

Além da publicação dos atos no Diário Oficial, o *controle* se materializa na periódica prestação de contas que acontece para o Tribunal de Contas e Conselho Fiscal (órgão que compõe a estrutura do CIF, composto de um vereador de cada município e de representantes da sociedade civil).

A presença dos preceitos da governança na base do CIF viabilizou a construção de laços com os demais níveis federativos, nacionais e internacionais, bem como com a sociedade civil.

Apurou-se nas entrevistas que antes da constituição as relações dos municípios brasileiros com o município argentino eram apenas *pro forme*, reduzidas a questões aduaneiras pontuais. De igual maneira o relacionamento dos municípios com a esfera estadual e federal era restrita e limitada, justificada na pouca expressividade dos municípios e o extremo alijamento territorial.

Os gestores entrevistados narram que eventualmente se conseguia acesso a “projetos padrões” dos governos estadual e/ou federal, como por exemplo, a construção de uma creche ou a doação de um ônibus escolar. O Prefeito de Barracão (gestão 2009-2012) ressaltou que esses projetos pensados e “distribuídos” pelas demais esferas federativas em geral não atendiam as expectativas, pois não existia uma escuta ativa das reais necessidades municipais.

Essa circunstância comprova a precariedade do diálogo federativo e a pouca efetividade de um desenvolvimento pensado de *cima para baixo*. Sem conhecer com profundidade as deficiências dos governos subnacionais, onde de fato haverá o gozo das políticas públicas pela população, a tendência é que a política não vingue. A adequação às necessidades dos municípios demanda governança entre os níveis governamentais para fomentar o desenvolvimento que verta de *baixo para cima*.

Relatou-se também que firmar parcerias com os governos estaduais/federal demandava um extenuante empenho político, muitas vezes frustrados quando a sigla partidária não era compatível. Essa realidade tomou outros ares após a constituição do CIF. Narraram os Prefeitos e o Coordenador do Consórcio

que a ação integrada trouxe mais articulação e peso político, contribuindo para a visibilidade perante as demais esferas federativas dos dois países. Quando os outros níveis federativos se deram conta de que atender as demandas de consórcios poderia resultar em economia e facilidade no controle do recurso, se passou a privilegiar as demandas consorciais àquelas isoladas. Os municípios do CIF passaram a ser enxergados como um bloco único, com mais representatividade, enfraquecendo o (des)prestígio às siglas partidárias opostas.

A expressão de governança conjunta foi tão grande frente às escalas estadual e federal dos dois países que, em 2011, realizou-se na fronteira uma agenda integrada com os governadores de Misiones (Argentina), Paraná e Santa Catarina, oportunidade em que os três governadores, os três prefeitos do CIF, o prefeito argentino e o Ministro do Turismo de Misiones formalizaram um Protocolo de Intenções contemplando o comprometimento com as ações referenciadas no quadro 2.

Esse feito inédito demonstra que a articulação de um consórcio intermunicipal pode criar melhores condições de negociação dos municípios com os governos estaduais e federais, assim como na escala transnacional, estratégia que pode ser adotada em outras regiões do país.

Mesmo a despeito das limitações legais, as entrevistas deixaram claro o avanço da relação Brasil e Argentina, estreitando-se o diálogo, a boa vontade e a cooperação, resultando em ações que claramente modificaram o território fronteiriço. Tratando da

relação internacional, em tempos em que o pacto transnacional do Mercosul encontra-se fragilizado, a experiência do CIF, atrelada a contribuição da governança multinível nesse processo, pode funcionar como uma oportunidade para revisitar as relações transnacionais e conceber nova expressividade ao pacto do Mercosul, a começar pelo amadurecimento conjunto dos países para entabular previsão legal da constituição de consórcios internacionais com vistas a fortalecer e desenvolver as regiões de fronteira.

Retomando a análise do relacionamento com as demais esferas governamentais, há unanimidade entre os entrevistados em assentir que a receptividade dos governos estaduais e federal se modificou desde então, já que se passou a dar mais atenção às necessidades pontuais e reais reclamadas pelos municípios, invertendo o histórico modelo de desenvolvimento exógeno. Esse panorama apresentado pelo caso concreto se alinha às premissas teóricas de que a governança multinível é ao mesmo tempo uma teoria de mobilização política, de elaboração de políticas públicas e de estrutura (Piattoni, 2009), cujo desencadeamento acontece com o fortalecimento das porções regionais e a reestruturação no compartilhamento de responsabilidades entre as esferas governamentais (Peters & Pierre, 2001; Hooghe & Marks, 2001).

Outro exemplo concreto da governança entabulada entre diversos níveis foi a parceria firmada com o Sebrae para elaboração de projetos técnicos que subsidiem o recebimento de recursos conveniados e a criação do Gabinete de Gestão Integrada (GGI), órgão vinculado ao CIF, sem hierarquia, que delibera e executa

**Quadro 2** - Protocolo de Intenções Brasil e Argentina

<b>Estruturação do Programa Líder e Caminhos da Fronteira</b>
Construção do Parque Turístico Ambiental de Integração – Brasil/Argentina e da Aduana Integrada de Turistas;
Projeto urbanístico integrado com a identificação das divisas do Paraná, Santa Catarina e Misiones;
Captação de recursos para o custeio de atendimento hospitalar;
Implantação da rede coletora de Esgoto Sanitária e rede de distribuição de água integrada Brasil/Argentina;
Terminal rodoviário integrado Paraná, Santa Catarina e Misiones;
Centro Cultural Integrado Paraná, Santa Catarina e Misiones;
Apoio institucional dos Governadores para a implantação da Universidade pública e gratuita;
Apoio institucional dos Governadores para aprovação no Congresso Nacional brasileiro que trata do acordo Brasil e Argentina – Localidade Fronteiriça Vinculada;
Estruturação da Aduana Integrada de Cargas;
Apoio e estrutura para o fomento da produção agrícola.

Fonte: Caderno de ações integradas do CIF (2013)

ações por consenso, visando prevenir e controlar a violência e criminalidade na tri-fronteira. Esse órgão conta com a participação de várias instituições e órgãos vinculados às três esferas governamentais, dentre os quais se destacam a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Receita Federal do Brasil, Defesa Civil, dentre outros.

A múltipla interface suprarreferida relata a capacidade de articulação do CIF em mobilizar atores e conjugar esforços e competências distintas em prol de objetivos em comum, alinhando-se à perspectiva teórica apresentada por Procopiuck (2011), no sentido de que os governos seguem como protagonistas nos processos de elaboração de políticas públicas, sem, no entanto, monopolizar as decisões, já que uma variedade de outros atores, detentores de outros recursos (informações e capacidades), passam a influenciar e interagir nas diversas arenas políticas.

A interação na arena política e a estruturação dessa rede de governança têm como finalidade concretizar ações que desenvolvam a circunscrição regional. Sem isso poder-se-ia dizer que a mobilização foi em vão. No caso concreto, a governança multinível construída no CIF resultou em ações concretas em diversos segmentos, que vão desde o planejamento e desenvolvimento regional até questões ligadas à infraestrutura, saúde, educação, segurança, e valorização do comércio local. Para que se possa visualizar com clareza, organizou-se todas as ações planejadas, concretizadas ou em execução pelo CIF no quadro 3.

As ações descritas acima, segundo depoimento unânime dos entrevistados, não teriam se viabilizado sem o CIF. O Prefeito de Dionísio Cerqueira (gestões 2009-2012 e 2013-2016) exemplifica que a instalação da agência do INSS, a qual só é autorizada para municípios com mais de 25 mil habitantes, só foi possível porque se considerou a população unificada dos três municípios. Houve unanimidade também ao afirmar que as benesses das ações deixaram de ser apenas localizadas para alcançar a região, como por exemplo, o impacto da implantação do Instituto Federal do Paraná [IFPR], a instalação da agência do INSS e da aduana de cargas.

A inovação na forma de gerenciar interesses e conduzir políticas públicas, seguida de uma agenda positiva de resultados concretos, despertou o interesse em constituir consórcio. Após o CIF, em regiões vizinhas, já foram constituídos pelo menos

dois novos consórcios voltados ao desenvolvimento, são eles: Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região Fronteira do Sudoeste do Estado do Paraná (CIFRA), formado pelos municípios de Bela Vista da Caroba, Capanema, Coronel Vivida, Pérola d'Oeste, Planalto, Pranchita e Santo Antônio do Sudoeste e o Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região Sudoeste Pinhais do Estado do Paraná (CI PINHAIS), integrando os municípios de Coronel Domingos Soares, Honório Serpa, Itapejara d'Oeste, Mangueirinha, São João e Verê.

Por derradeiro, tomando em conta que a governança multinível pode adotar dois tipos, constatou-se que o tipo II, aquele que extrapola os níveis fixos típicos das estruturas clássicas do federalismo para inaugurar uma infinidade deles, apresenta-se mais prospectivo. Isso porque os avanços, representados pela nova cultura de relacionamento e pelas ações concretizadas, se viabilizaram a partir da reinvenção na relação interfederativa, envolvendo a interface de múltiplos níveis governamentais e não governamentais. O CIF, embora protagonizado pela ação política dos gestores municipais, nasceu de um reclame da sociedade civil e a sua constituição, por envolver o município argentino, alcançou o nível transnacional. A interface também aconteceu nos níveis Federal e Estadual com apoio financeiro e com a sociedade civil organizada já que conta com o apoio do Sebrae, parceiro ativo e indispensável na conformação de projetos e de outras entidades, tais como Ascoagrin e conselhos populares para a definição da estratégia de ação.

Diante disso, a figura 2 traduz a representação gráfica da governança nos múltiplos níveis do caso em apreço.

Nessa representação gráfica buscou-se demonstrar a intersecção múltipla, flexível e fluída entre os níveis, deslocando e pulverizando os polos decisórios. O município argentino segue representado pela intersecção com os demais municípios integrantes do CIF e, nele, a intersecção com os governos federal e estadual argentino. Optou-se por não o interligar diretamente ao círculo representativo do CIF para chamar a atenção para a ausência de vínculo legal, mas que, no entanto, como visto ao longo da pesquisa, não impede a fluidez da governança. A sociedade civil é representada pela intersecção com os municípios, pois é nos municípios que a população tem voz mais ativa, já que é ali que vive e usufruiu das políticas públicas.

**Quadro 3** - Principais ações do CIF

Ação	Resultado	Continua
		Situação
<b>Planejamento e desenvolvimento regional</b>		
Lançamento do Programa Líder (Sebrae)	Mobilizar, integrar e capacitar lideranças para elaboração de um plano conjunto para o desenvolvimento regional;	Realizada em 2009
Proposta Caminhos da Fronteira	Promover o desenvolvimento integrado dos municípios da região de fronteira a partir de quatro eixos estratégicos: educação, turismo, agroecologia e produtos locais	Realizada em 2009
EXPOCIF	Foco na divulgação do comércio, indústria, turismo, agropecuária, produtos locais, esportes, lazer e cultura	Realizada anualmente
<b>Infraestrutura para o desenvolvimento econômico</b>		
Nova aduana integrada de cargas Brasil/Argentina	Ampliação da capacidade de operacionalização do comércio transnacional	Em execução
Definir o traçado da Ferrovia da Integração Dionísio Cerqueira-Itajaí	Escoamento da produção de bens da região de fronteira até o porto e vice-versa	Em execução
Ferrovia entre Bernardo de Irigoyen e Posadas	Escoamento de bens da região da fronteira até a capital da Província de Misiones (Arg.)	Planejada
Construção da Ruta 14 entre Bernardo de Irigoyen a San Pedro	Ligação do centro da Argentina até a fronteira, facilitando o transporte de cargas.	Em execução
Instrumentalização do aeroporto de Dionísio Cerqueira	Operacionalizar voos comerciais e de cargas no aeroporto de Dionísio Cerqueira	Planejada
		Continua
Produto local	Elaboração de feiras para divulgação de produtos locais para aquecimento da economia local.	Em execução
<b>Turismo</b>		
Parque Turístico Ambiental de Integração	Revitalização da nascente do Rio Peperiguacú e transformação do conceito de limite	Realizada
Construção do Centro de Atendimento ao Turista – CAT	Satisfação e maior tempo de permanência dos turistas	Em execução
Construção da nova aduana integrada de turismo Brasil/Argentina	Melhoria e agilidade no atendimento dos turistas	Planejada
<b>Saúde</b>		
Reforma e ampliação do hospital de Dionísio Cerqueira	Atendimento qualificado na área de abrangência do CIF	Em execução
Transporte integrado de pacientes	Redução de custos de transporte e atendimento humanizado	Em execução
Custeio de atendimento hospitalar	Repasse de recursos do Fundo MERCOSUL, Governo Federal e Estadual	Planejada
<b>Educação</b>		
Implantação do IFPR	Oferta de ensino superior e profissionalizante gratuito e de qualidade	Realizada em 2015
Escola bilíngue	Formação de cidadãos bilíngues e interativos social e culturalmente	Realizada em 2012
		Conclusão
Implantação do Programa Mais Educação	Para reverter o baixo índice de desenvolvimento da educação básica: educação em tempo integral, acompanhamento pedagógico, etc.	Realizada em 2012
<b>Urbanismo e meio ambiente</b>		
Projeto de urbanismo integrado	Melhoramento das vias públicas e identificação transfronteiriça padronizada	Em execução
		Conclusão
Coleta seletiva e reciclagem do lixo	Redução de custos e preservação ambiental	Realizada em 2011
<b>Habitação</b>		
Zerar o déficit habitacional na fronteira	Construção de 930 casas populares	Planejada
<b>Previdência social</b>		
Instalação da Agência do INSS	Facilidade na fiscalização e encaminhamento de benefícios sem necessidade dos munícipes se deslocarem para outras cidades	Em execução

Fonte: Caderno de ações integradas do CIF (2013)

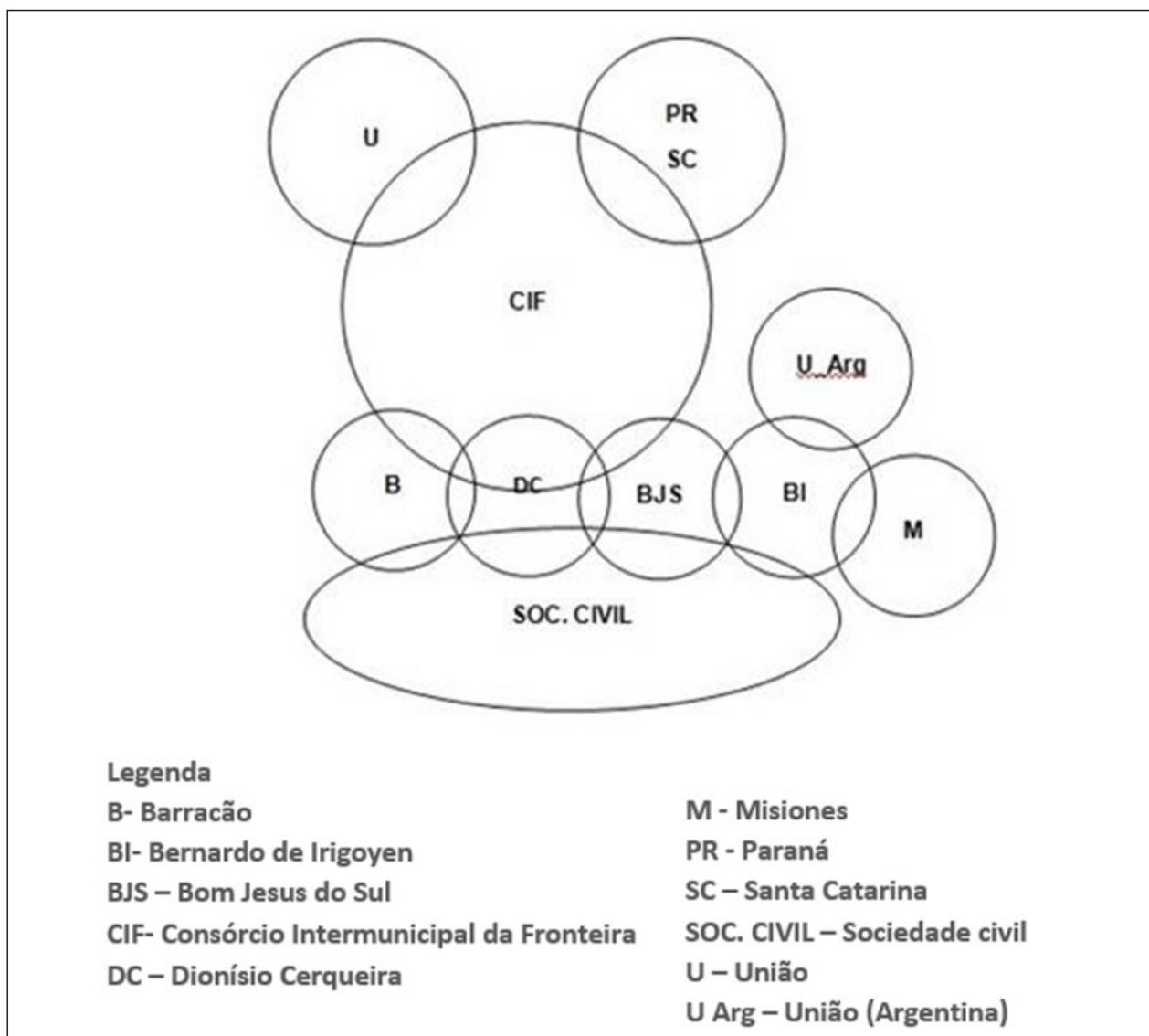
Nota: Adaptado pelas autoras

**Quadro 3** - Continuação...

Ação	Resultado	Continua
		Situação
<b>Rodoviário</b>		
Patrulha rodoviária única	Integração das máquinas rodoviárias (patrolas, tratores, caminhões)	Realizada em 2012
<b>Agricultura</b>		
Fortalecimento da produção de fruticultura	Fortalecimento da Associação e da Cantina de Vitivinicultores	Em execução
Fortalecimento da cadeia produtiva do leite	Fortalecimento do FARBOM para melhorar a renda das famílias e evitar o êxodo rural	Em execução
<b>Segurança Pública</b>		
Implantação do Programa Nacional de Segurança e Cidadania	Realizar o monitoramento da fronteira para controle e redução da criminalidade	Planejada

Fonte: Caderno de ações integradas do CIF (2013)

Nota: Adaptado pelas autoras



**Figura 2** - Representação da governança multinível tipo II no caso concreto

Fonte: Elaborado pelas autoras

Vale observar que a representação não ignora a estrutura federativa clássica, mas amplia os nichos relacionais em reverência à descentralização da tomada de decisões e execução das mesmas, comungando com a premissa de desenvolvimento endógeno.

A partir dessa percepção abre-se a possibilidade de se pensar no consórcio público como o instrumento fomentador e viabilizador da própria governança entre os diversos níveis, pois, em verdade, é a governança – e seus preceitos de reinvenção da forma de se relacionar voltada a efetividade das políticas públicas – que promove a reestruturação reclamada para bem alcançar o desenvolvimento em todas as escalas, sobretudo nas porções regionais.

### Considerações finais

Alcança-se, enfim, a possibilidade de responder o objetivo geral desse trabalho: qual a contribuição da governança multinível para o processo de desenvolvimento regional?

Já nas linhas introdutórias anotou-se que o princípio federativo é a pedra fundamental do Estado Brasileiro. A partir da Constituição Federal de 1988 a estrutura federativa sofre considerável reformulação para descentralizar a estrutura de poder afrouxando, assim, a concentração de poder historicamente assentado na União.

No entanto, a vivência prática da gestão pública informa ser inegável a preeminência da União em praticamente todas as matérias constitucionais e infraconstitucionais, assim como a concentração de receitas tributárias, circunstância que desalinha, na prática, a concretização de políticas públicas, sobretudo nas porções locais e regionais. Nesse panorama a governança apresenta-se como a resposta para reverter essa fragilidade sem que haja necessidade de modificar o texto constitucional.

Levando em conta todo o apanhado da pesquisa, tem-se que a governança multinível exerce papel central e catalisador no processo de desenvolvimento regional, isto é, tem a capacidade de atrair elementos e atores de um dado meio para transformar o seu contexto, transformando-o a partir do fluxo de informações, comunhão de vontades e perspectivas inventivas e inovadoras, rompendo estruturas centralizadoras, rígidas e engessadas para otimizar as competências

constitucionais e o emprego de recursos públicos para bem alcançar a finalidade de ser do Estado.

Uma região que se estrutura a partir da junção de esforços locais, que coopera entre si e estabelece uma cultura de governança em múltiplos níveis, tem mais potencialidade de despontar no cenário nacional e, por que não, no cenário internacional em tempos em que a globalização cada vez mais afina os laços transnacionais.

Observou-se que os municípios ora estudados, agasalhados pela figura jurídica do consórcio público intermunicipal, conseguiram equacionar dificuldades comuns e para isso, mesmo que de forma intuitiva, construíram um sistema de governança multinível que nasceu no núcleo fronteiriço e se espalhou para uma ampla rede de atores e instituições nacionais e internacionais, fomentando a participação cidadã na formulação e gestão integrada dos planos sustentáveis de desenvolvimento dessa porção regional, confirmando uma importante perspectiva acerca da governança multinível: a força que possui de transformar o liame democrático para estreitar as relações entre o Estado e a sociedade civil, funcionando como instrumento hábil para, se não superar a questão cultural de pouco envolvimento do cidadão nas decisões públicas, ao menos contribuir para amadurecer uma nova perspectiva participativa.

Como resultado, a articulação dos municípios que integram o CIF, aliados à parceria com o município argentino, propiciou: o aparecimento de uma identidade regional; a dinamização da tomada de decisões que passaram a ser conjuntas e baseadas nos interesses regionais, restringindo interesses individuais; o diagnóstico e valorização das potencialidades locais, atingindo resultados positivos com o aumento da capacidade de realização a partir da otimização dos custos e fortalecimento político-institucional perante os demais entes da federação.

Nota-se que embora o município argentino não esteja formalmente incluído no pacto do consórcio, já que é ausente a regulamentação transnacional que vença os embaraços jurídicos e orçamentários, graças ao fluxo de governança, a troca e o apoio mútuo tem gerado frutos positivos, especialmente no que diz respeito a aproximação política dos dois países em prol da região, conforme evidencia o protocolo de intenções referenciado no quadro 2.

Essa noção traz outra importante constatação do estudo: a governança multinível, embora flua melhor

em um ambiente institucionalizado por normas, não depende de regulação legal, pois pode nascer e fluir da boa vontade em agir para um resultado diferente e, mais que isso, por vezes ela pode ser o ponto inicial para criar um ambiente de flexibilidade e fluidez a partir do qual se constrói mecanismos regulatórios e normativos que atendam as especificidades de cada relação.

Outra noção igualmente relevante foi apresentada pelo estudo, a de que, pelo seu caráter multifacetado, não se pode afirmar que exista um formato/modelo único de governança multinível, pois é justamente da sua pluralidade, capacidade adaptativa e flexível que é possível realizar experimentações para buscar a eficiência almejada, por isso mesmo não ostenta ser um modelo de validade universal. Tanto é verdade que na União Europeia a governança multinível foi estabelecida em nível supranacional fluindo de cima para baixo, ao contrário da estrutura de governança ora estudada, a qual enaltece o movimento inicial endógeno.

Sabe-se, contudo, que a estruturação da governança multinível, sobretudo em nível transnacional, não é instantânea e que tanto os países latino-americanos, assim como a própria estrutura federativa brasileira, ainda se encontram em estágio embrionário na redefinição de suas identidades, convivendo com a ausência de infraestrutura institucional eficiente, elevada centralização de competências e recursos, bem como corrupção endêmica, situações, estas, que atrasam e prejudicam a cultura de governança.

De todo modo, é possível concluir que o objetivo proposto foi alcançado, pois as constatações proporcionaram a resposta à questão norteadora do estudo, no sentido de que a governança multinível desempenha papel catalisador e essencial na condução dos novos movimentos voltados a desenvolver porções regionais, já que mobiliza atores dos mais diversos níveis por meio de alianças pautadas na confiança e transparência e potencializa capacidades, recursos e experiências otimizando a ação para alcançar novos resultados.

O estudo não teve a pretensão de esgotar o assunto, mesmo porque é passível de se desdobrar em diversos enfoques. Sugere-se, como oportunidade para estudos vindouros, analisar a governança multinível no Mercosul para, sob a ótica empreendida na União Europeia, avaliar os processos de cooperação e tomada de decisão entre países soberanos e os reflexos para

os seus respectivos entes subnacionais, ao fito de fortalecer e dinamizar o desenvolvimento fronteiriço e do bloco da América Latina.

## Referências

- Aalberts, T. E. (2002). Multilevel governance and the future of sovereignty: a constructivist perspective. *Working Papers Political Science*, (4), 1-23.
- Abrucio, F. L., & Sano, H. (2013). *Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras*. Brasília: IABS. Recuperado em 16 de junho de 2014, de [http://antigo.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/modernizacao\\_gestao\\_bra\\_esp/vol\\_8\\_associativismo\\_intergovernamental.pdf](http://antigo.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/modernizacao_gestao_bra_esp/vol_8_associativismo_intergovernamental.pdf)
- Amaral Filho, J. (2001) A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. *Planejamento e Políticas Públicas*, (23), 261-286.
- Boisier, S. (1996). Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. *Planejamento e Políticas Públicas*, (3), 111-143.
- Consórcio Intermunicipal da Fronteira. (2013). *Caderno das ações integradas* (2a ed). Barracão. Recuperado em 25 maio de 2014, de <http://cif.inovecode.com.br/wp-content/uploads/caderno-acoes-cif.pdf>
- Constituição Federal (1988, 05 de outubro). Brasília: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, p. 1.
- Dallabrida, V. R. (2010). Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. *Redes*, 15(3), 165-186.
- Filippim, E. S., Rosseto, C. R. & Hermes, F. M. F. (2005). A gestão do desenvolvimento regional: análise de uma experiência no Meio-Oeste catarinense. *Cadernos EBAPE BR*, 3(2), 1-13.
- Hooghe, L. & Marks G. (2001). Types of multi-level governance. *European Integration online Papers*, 5(11).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (2012). *Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 2011*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 19 de setembro de 2014, de [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2011/munic2011.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf)

- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. (2010). *Estrutura produtiva e regionalmente integrada: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais*. Brasília: IPEA. Recuperado em 10 de setembro de 2014, de [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6471](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6471)
- Jesus, D. S.V (2009). Os processos de partilha da soberania na União Europeia. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52(2), 115-132.
- Knopp, G. (2011). Governança social, território e desenvolvimento. *Perspectivas em Políticas Públicas*, 4(8), 53-74.
- Lei Ordinária n. 11.107, de 06 de abril de 2005. (2005, 07 de abril). *Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União, seção 1.
- Lei Ordinária n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. (2015, 13 de janeiro). *Institui o Estatuto da Metrópole e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União, seção 2.
- Lenza, P (2011). *Direito constitucional esquematizado*. 15 ed. São Paulo: Saraiva.
- Marks, G. (1992). Structural policy in the European Community. In: Sbragia, A. (Ed.). *Euro-politics. Institutions and policymaking in the "new" European Community* (p. 191-225). Washington, DC: The Brookings Institution.
- Peters, G. B. & Pierre, J. (2001). Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy & Politics*, 29(2), 131-135.
- Piattoni, S. (2009). Multi-level governance in the EU: does it work? In: *Globalization And Politics: A Conference In Honor Of Suzanne Berger*, MIT, Cambridge, Massachusetts.
- Pieranti, O. P., Rodrigues, S. & Peci, A. (2007). Governança e *New Public Management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. In: *Anais do XXXI ENCONTRO DA ANPAD* (p. 1-16). Rio de Janeiro, ANPAD.
- Procopiuck, M. (2011). *Governança multinível e inovações em trajetórias de sistemas sociotécnicos: o caso dos transportes coletivos de Curitiba*. (Tese de doutorado). Programa de Pós-Graduação em Administração, Pontifícia Universidade Católica do Estado do Paraná, Curitiba.
- Rover, O.J. (2011). Obstáculos e exigências para a governança regional. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, Taubaté*, 7(1), 130-152.
- Stein, M.; Turkewitsch, L. (2008). The concept of multi-level governance in studies of federalism. In: *International Political Science Association - International Conference "International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives"*, Montreal. Recuperado em 12 de julho de 2014, de: <http://pdf-release.net/3087220/The-Concept-of-Multi-level-Governance-in-Studies-of-Federalism>.
- Tribunal De Contas da União – TCU. *Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.
- Xavier, T. R., Wittmann, M. L., Inácio, R. O. & Kern, J. (2013). Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. *Revista de Administração Pública*, 47(4), 1041-1065.

Recebido: 06/10/2015

Aprovado: 11/04/2016