

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA**

JOANNI APARECIDA HENRICHES

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL PARA O DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: UM ESTUDO DE CASO DO CONSÓRCIO
INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA
2015

JOANNI APARECIDA HENRICHS

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL PARA O DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: UM ESTUDO DE CASO DO CONSÓRCIO
INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Lúcia Figueiredo
Gomes de Meza

CURITIBA

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

H518g Henrichs, Joanni Aparecida
2015 Governança multinível para o desenvolvimento regional
: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da
Fronteira / Joanni Aparecida Henrichs.-- 2015.
163 f.: il.; 30 cm

Texto em português, com resumo em inglês.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica
Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em
Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2015.
Bibliografia: f. 140-156.

1. Consórcio Intermunicipal da Fronteira - Estudo
de casos. 2. Relações com o governo central e local
- Fronteiras. 3. Planejamento regional. 4. Desenvolvimento
econômico. 5. Federalismo. 6. Política pública. 7.
Consórcios. 8. Pesquisa qualitativa. 9. Administração
pública - Dissertações. I. Meza, Maria Lucia Figueiredo
Gomes de, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do
Paraná - Programa de Pós-graduação em Planejamento e
Governança Pública. III. Título.

CDD 22 -- 351

Biblioteca Central da UTFPR, Câmpus Curitiba



TERMO DE APROVAÇÃO

Título da Dissertação Nº 35

GOVERNANÇA MULTINÍVEL PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UM ESTUDO DE CASO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA

por

JOANNI APARECIDA HENRICHS

Esta dissertação foi apresentada às 13h30 do dia **19/08/2015** como requisito parcial para a obtenção do título de MESTRE EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA, Área de Concentração – Planejamento Público e Desenvolvimento, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. A candidata foi arguida pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho:

- Aprovado
- Aprovado com restrições
- Reprovado

Profa. Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza,
Dra. (PPGGP-UTFPR)

Prof. Christian Luiz Da Silva, Dr.
(PPGGP-UTFPR)

Prof. Mario Procopiuck, Dr.
(PPGTU-PUCPR)

Visto da Coordenação

Prof. Antonio Gonçalves de Oliveira, Dr.
(PPGGP-UTFPR)

Prof. Antonio Gonçalves de Oliveira, Dr.
Coordenador do PPGGP-UTFPR

* Seguindo as Normas da Instrução Normativa Conjunta 01/2011, a Folha de Aprovação assinada encontra-se na Coordenação do Curso.

Dedico esse trabalho ao meu pai, que tem o dom de se colocar ao trabalho da política e é um incansável entusiasta da gestão pública, a partir de quem adquiri o gosto pelos assuntos e estudos afetos à área pública.

AGRADECIMENTOS

Devoto o primeiro agradecimento a Deus que, em sua infinita sabedoria, me submete às vivências necessárias à minha evolução, concedendo-me a constante presença amparadora e auxiliadora dos amigos espirituais que me sustentam e inspiram nessa jornada;

Aos meus pais que, privados de seguir seus estudos por circunstâncias da vida, sempre frisaram a importância e não mediram esforços para que eu usufrísse todas as oportunidades para chegar até aqui, fazem jus ao meu eterno amor e gratidão; À minha irmã pela companhia, amparo e amizade;

Ao que me acompanha por novos caminhos da vida, Rodrigo Leonardo Bueno, pelo incentivo carinhoso;

À minha orientadora, professora Dra. Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza, pelas colocações sábias e por me conceder flexibilidade e liberdade para traçar esse estudo;

Ao professor Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira, pela amizade e por ter me oportunizado realizar o estágio de docência sob sua supervisão e me inspirar como exemplo de comprometimento, dedicação e entusiasmo no exercício do magistério;

Ao professor Dr. Christian Luiz da Silva pelas proveitosas contribuições na banca de qualificação e defesa e, sobretudo, por me receber após a qualificação para debater pontos cruciais da minha pesquisa;

Ao professor Dr. Mário Procopiuk da PUC/PR, que gentilmente aceitou o convite para compor minha banca de qualificação e defesa, pelas preciosas observações e contribuições;

Aos professores do programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública da UTFPR por compartilharem conhecimento e amizade;

Aos meus colegas da turma PGP 2013, pela indelével lição de companheirismo, união e cooperação, por terem sido alento, sorrisos e palavras de incentivo;

Por fim, às pessoas que se dispuseram em doar seu tempo para as entrevistas, sem as quais esse trabalho não vingaria.



Quino

RESUMO

HENRICHES, Joanni A. **Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira**. 2014. 163 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, 2015.

Diante da complexidade que assumiram as relações sociais e intergovernamentais no cenário contemporâneo, teorias clássicas não se mostram mais aptas para compreender o inter-relacionamento na proporção reclamada. Nesse matiz, a teoria da governança multinível apresenta uma nova perspectiva para buscar compreender as relações federativas tecidas nos mais diversos níveis (governamentais e não governamentais), sobretudo considerando o prisma endógeno (partindo das porções locais e regionais). A justificativa para o estudo da governança multinível também se mostra ao passo que enfrenta a complexidade dos processos de tomada de decisão em países federativos, contribuindo para esclarecer o dilema da ação coletiva, encorajando a ampliação de estruturas verticais e horizontais, dotadas de um processo decisório coeso e transparente, propiciando, nesse contexto, o desenvolvimento regional. Assim, a pesquisa objetiva analisar qual a contribuição da governança multinível para o processo de desenvolvimento regional em territórios de fronteira com base no estudo do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF). No aspecto metodológico, adotou-se a estratégia de estudo de caso, de abordagem qualitativa, com objetivos descritivos e exploratórios, realizado por meio de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, esta última instrumentalizada a partir de entrevistas semiestruturadas com os gestores do 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) o que favorece a fluidez dos primados da governança multinível.

Palavras-chave: Governança multinível; Desenvolvimento regional; Consórcios públicos intermunicipais.

ABSTRACT

HENRICHES, Joanni A. **Multilevel governance in regional development: a case study of the Intermunicipal Consortium of Frontier**. 2014. 163 f. Dissertation proposal submitted to previous qualification (Planning and Public Governance Master's Degree) – Planning and Public Governance Post – Graduation Program (PPGGP), Federal Technological University of Paraná (UTFPR). Curitiba, 2015.

Given the complexity that social and intergovernmental relations took in the contemporary scene, classical theories of integration aren't able to show better understand of the inter-relationship claimed. In that nuance, the theory of multilevel governance presents a new perspective to try to understand the federative relations on its various levels (governmental and nongovernmental), especially considering the endogenous prism (starting from the local and regional portions). A reason for the study of multilevel governance is also shown when facing the complexity of decision-making processes in federative countries, clarifying the dilemma of collective action, encouraging the expansion of vertical and horizontal structures, gifted with a coherent and transparent decision-making process, providing, in this context, regional development. Therefore, the research 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. On the methodological aspect, it was adopted the case study strategy, qualitative approach, with descriptive and exploratory goals, accomplished through literature, documentary and field research, this one instrumented from semi-structured interviews with managers from CIF. 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 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) which favors the fluidity of multilevel governance primates.

Keywords: Multilevel governance; Regional development; Public intermunicipal consortium.

LISTA DE FIGURA

FIGURA 1 - PERSPECTIVAS DE OBSERVAÇÃO DA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO	38
FIGURA 2 - RELAÇÃO ENTRE AS PERSPECTIVAS DE OBSERVAÇÃO DA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO	40
FIGURA 3 - MECANISMOS DA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO	42
FIGURA 4 - GOVERNANÇA MULTINÍVEL TIPO I	53
FIGURA 5 - GOVERNANÇA MULTINÍVEL TIPO II	53
FIGURA 6 - HEXÁGONO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	68
FIGURA 7 - MUNICÍPIOS QUE PARTICIPAM DE CONSÓRCIO PÚBLICO E/OU ADMINISTRATIVO, SEGUNDO OS PARCEIROS	76
FIGURA 8 - MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS E/OU ADMINISTRATIVOS POR REGIÃO E TAMANHO POPULACIONAL	77
FIGURA 9 - PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS COM CONSÓRCIOS PÚBLICOS E/OU ADMINISTRATIVOS, SEGUNDO A ÁREA DE ATUAÇÃO.....	78
FIGURA 10 - PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS COM CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL, COM O ESTADO E COM A UNIÃO, SEGUNDO A ÁREA DE ATUAÇÃO	78
FIGURA 11 - IMAGEM AÉREA DA FRONTEIRA.....	88
FIGURA 12 - RESUMO DO ATENDIMENTO AOS OBJETIVOS PROPOSTOS	93
FIGURA 13 - DIVISAS TERRITORIAIS DAS CIDADES TRIGÊMEAS.....	94
FIGURA 14 - REPRESENTAÇÃO DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL TIPO II NO CASO CONCRETO	129
FIGURA 15 - REPRESENTAÇÃO DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL TIPO II NO CASO CONCRETO COM ÊNFASE NO NÍVEL SOCIEDADE CIVIL.....	130

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - DISTINÇÕES ENTRE OS MODELOS BUROCRÁTICOS, NAP E GOVERNANÇA	31
QUADRO 2 - PROPOSIÇÕES E DILEMAS DA GOVERNANÇA	34
QUADRO 3 - CONCEITOS DE GOVERNANÇA	35
QUADRO 4 - PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO	41
QUADRO 5 - TIPOS DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL	51
QUADRO 6 - TIPOS DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL: VARIAÇÕES ENTRE JURISDIÇÕES E PROPRIEDADES SISTÊMICAS	51
QUADRO 7 - QUADRO SINÓTICO SOBRE GOVERNANÇA	56
QUADRO 8 - DIMENSÕES PARA ALCANÇAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	58
QUADRO 9 - FATORES QUE FAVORECEM E DIFICULTAM O CONSORCIAMENTO PÚBLICO INTERMUNICIPAL	80
QUADRO 10 - QUADRO SINÓTICO SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	84
QUADRO 11 - RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS	90
QUADRO 12 - RESUMO DOS TEMAS CENTRAIS QUE NORTEARAM O ESTUDO	92
QUADRO 13 - RESUMO DOS ASPECTOS METODOLÓGICOS	92
QUADRO 14 - DIFICULDADES, FAVORECIMENTOS E VANTAGENS RELACIONADAS AO CONSÓRCIO PÚBLICO	104
QUADRO 15 - CONCEITO DE GOVERNANÇA PÚBLICA PELOS GESTORES PÚBLICOS ENTREVISTADOS	107
QUADRO 16 - PROTOCOLO DE INTENÇÕES BRASIL E ARGENTINA	112
QUADRO 17 - INSTITUIÇÕES E ÓRGÃOS INTEGRANTES DO GGI	115
QUADRO 18 - EIXOS DO PROGRAMA CAMINHOS DA FRONTEIRA	118
QUADRO 19 - PRINCIPAIS AÇÕES DO CIF	123
QUADRO 20 - PRINCIPAIS AÇÕES DO CIF NA VISÃO DOS GESTORES MUNICIPAIS	124

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH) 1991, 2000 E 2010	98
TABELA 2 - DISTÂNCIAS DOS MUNICÍPIOS ATÉ OS POLOS POLÍTICOS RESPECTIVOS	99

LISTA DE SIGLAS

ASCOAGRIN	Associação Comercial, Empresarial e Agroindustrial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CIF	Consórcio Intermunicipal da Fronteira
COPEL	Companhia Paranaense de Energia
DEM	Partido Democratas
DIOEMS	Diário Eletrônico dos Municípios do Sudoeste do Paraná
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento Educação Básica
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFAC	International Federation of Accountants
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
IFPR	Instituto Federal do Paraná
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEC	Instituto Provincial de Estadística y Censos
NAP	Nova Administração Pública
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA	Plano Plurianual
PPGPGP	Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública
PT	Partido dos Trabalhadores
PUR	Planejamento Urbano e Regional
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	20
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	21
1.3 OBJETIVOS	22
1.3.1 Objetivo Geral	22
1.3.2 Objetivos Específicos	22
1.4 DELIMITAÇÃO DO TEMA	23
1.5 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	24
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	25
2.1 GOVERNANÇA	25
2.1.1 Governança no setor público.....	26
2.1.2 Governança multinível.....	43
2.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL	57
2.2.1 O desenvolvimento em região de fronteira.....	70
2.2.2 Consórcios públicos intermunicipais e o desenvolvimento regional	74
2.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	85
3 METODOLOGIA	86
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	94
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES	132
6 SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS	139
REFERÊNCIAS	140
APÊNDICES	157
APENDICE 1 – ROTEIRO ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PREFEITOS	158
APENDICE 2 – ROTEIRO ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA SOCIEDADE CIVIL	163

1INTRODUÇÃO

A organização do poder no plano territorial assume relevo pela influência que exerce nos processos de tomada de decisão e participação popular. Dita influência, no entanto, varia de acordo com a forma de Estado adotada e os consequentes arranjos intergovernamentais tecidos (ABRUCIO; SANO, 2013).

Tipicamente o Estado pode adquirir a forma de unitário, confederação ou federação. Unitário é aquele Estado em que não há distribuição geográfica do poder, remanescendo no ente central a emissão de normas e competências. A confederação, por seu turno, representa a união de entes que não abrem mão de sua soberania¹, se viabiliza por conta da contiguidade territorial na busca pelo fortalecimento das unidades e, frente à coexistência de soberanias, as decisões invariavelmente se condicionam ao aval unânime. Enquanto que na federação a distribuição geográfica do poder acontece pela conjugação de entes autônomos que compartilham competências delimitadas no texto constitucional e a soberania reside no Estado Federal e não nos entes autônomos, aos quais é vedada a secessão.

O Brasil, que já adotou a forma de Estado unitário, passou à roupagem de federação provisoriamente com o advento do Decreto n. 1 de 15 de novembro de 1889 e consolidou-se como tal a partir da Constituição da República de 1891, o que é mantido desde então (LENZA, 2011). Abrucio e Sano (2013) apontam que a existência de heterogeneidade advinda da complexidade territorial favorece a decisão de uma nação adotar o modelo federativo como meio de manter a unidade nacional, e este parece ser o fundamento que orientou a opção nacional, dada a abrangência territorial continental na qual se distribui uma miscelânea de traços geográficos, sociais, culturais, políticos e econômicos conflitantes que, sem um senso de unidade, penderiam à fragmentação territorial.

Para além do senso de unidade em meio à diversidade, o funcionamento das federações condiciona-se à presença de estruturas institucionais que assegurem os direitos e o peso e contrapeso entre os entes pactuantes, tais como Constituição escrita, Corte Constitucional para solução dos conflitos, representação e descentralização política; e do processo de relação intergovernamental, o qual não é

¹ “Poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência” (REALE, 1960 apud DALLARI, 2013).

afeito apenas a critérios formais, mas, especialmente, ao modo como os níveis governamentais edificam suas estratégias de interação e ação, existindo, para tanto, basicamente duas formas de relacionamento no âmbito federativo: a competição e a cooperação (ABRUCIO; SANO, 2013).

A competição no ambiente federativo, assunto largamente debatido por Tiebout (1956) e Dye (1990), teria por ponto positivo o controle mútuo que gera entre os entes governamentais e, com isso, estimularia o melhoramento dos serviços públicos prestados. No entanto, a competição genuína é preocupante pela tendência que possui de aprofundar as desigualdades entre os entes federativos, tal qual já pontuou Peterson (1995) e, tomando em vista as estruturas federativas então existentes, se constata que grande parte dos serviços não são implementados por apenas uma esfera governamental, já que há uma interdependência entre elas na consecução de políticas públicas.

Desse modo, o modelo cooperativo de federalismo traz uma perspectiva positiva na efetividade do papel do Estado na vida dos cidadãos, sem que haja necessidade de derrogar aquela competição sadia que propicia a inovação do agir e a correção da ação, pois, como bem enunciado por Wright (1997), cooperação e competição não se anulam. O que se deve perseguir em estruturas federativas, portanto, é o equilíbrio entre os dois modelos que alicerçam as relações intergovernamentais, sendo que a estabilidade e o êxito dessa engrenagem vai depender da maneira pela qual se estabelece o inter-relacionamento entre os entes federativos.

Outrossim, tomando em conta que no contexto federativo os entes unem-se em laços de interdependência, nasce a inclinação de que os níveis governamentais devem amadurecer o viés cooperativo e estreitar o diálogo para negociar acordos políticos conjugados, indo além, dessa forma, da mera ativação das competências institucionais repousadas na Carta Constitucional.

Nesse norte, a adoção da descentralização, traço típico de Estados federados, suscita a construção de plurais formas de coordenação e cooperação intergovernamentais, tanto verticais, entre as esferas federal, estadual e municipal, quanto horizontais, entre entes da mesma escala. É desse entrelaçamento de competências administrativas e diálogo conjunto fomentado para a ação, sem esquecer a necessidade de incluir a participação popular nesse processo, que

vertem os preceitos da governança multinível². Isso porque, considerando a dimensão complexa que assumiu as relações sociais e intergovernamentais no cenário contemporâneo, teorias clássicas de integração, de forma isolada, não se mostram mais aptas para compreender o inter-relacionamento na proporção reclamada.

Dessa feita, a teoria da governança multinível, erigida recentemente no âmbito da Ciência Política (PIATTONI, 2009), apresenta uma nova perspectiva para buscar compreender as relações federativas tecidas nos mais diversos níveis (governamentais e não governamentais), sobretudo considerando o prisma endógeno (partindo das porções locais e regionais).

A utilidade da governança multinível também se apresenta ao passo que enfrenta a complexidade dos processos de tomada de decisão em países federativos, contribuindo para esclarecer o dilema da ação coletiva, encorajando a ampliação de estruturas verticais e horizontais dotadas de um processo decisório coeso e transparente, propiciando, nesse contexto, o desenvolvimento regional.

Essa literatura raiou com efervescência no campo internacional, contudo sua exploração no contexto nacional ainda se mostra incipiente, justificando o esforço ora empreendido para aplicar seu conteúdo teórico à realidade brasileira, cujo cenário federativo revela sérios problemas estruturais, dentre os quais se destaca a ausência de um diálogo federativo consistente (ABRUCIO; SANO, 2013).

A redefinição do papel do Estado brasileiro vivenciada nas últimas décadas promoveu a construção de um novo arranjo federativo balizado pela descentralização do poder e o compartimento de competências. Nos termos da vigente Constituição Federal (BRASIL, 1988) a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a presença dos seguintes entes autônomos: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A autonomia diz respeito à capacidade que cada ente possui de se auto-organizar (elaborar as suas

² Originariamente o conceito de governança multinível foi apresentado como uma alternativa viável para compreender a dinâmica de integração da União Europeia; É atraída em especial a partir de duas literaturas afetas à ciência política: federalismo e políticas públicas; Buscar compreender como as relações intergovernamentais são entabuladas entre os atores das distintas esferas governamentais e não governamentais no processo de tomada de decisão; Construção teórica que desafia a roupagem tradicional do funcionamento do Estado, para abrir frente para novas capacidades e formas de organização (AALBERTS, 2002, 2004; HOOGHE; MARKS, 2001, 2003; STEIN; TURKEWITSCH, 2008; PIATTONI, 2009; BEST, 2011; PANCERI, 2012). Essa noção será aprofundada no item 2.1, subitem 2.1.2, deste trabalho.

próprias normas), de se autogovernar (contar com a presença dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a exceção dos municípios que não contam com esse último) e se autoadministrar (exercício das competências administrativas e legislativas). Nessa perspectiva sobressaiu a atuação dos municípios, os quais, a partir da promulgação do texto constitucional de 1988, receberam destaque na cena política-institucional à medida que assumiram a execução de políticas públicas que antes ficavam ao encargo da União ou dos estados, restando-lhes dois desafios: assegurar as condições mínimas de bem estar social à população e promover o desenvolvimento econômico a partir das ações locais (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Ocorre que o cenário fiscal-financeiro não acompanhou a descentralização política, pelo contrário, remanesceu em muitos aspectos a centralização financeira da União, ocasionando a fragilização da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas no âmbito local e regional, agravando a desigualdade. Em suma, as obrigações aumentaram de forma desproporcional à capacidade financeira dos municípios, incitando, num primeiro momento, a competição por recursos (ABRUCIO; SANO, 2013).

Ademais disso, a repartição de competências entre os entes federativos adotadas na Constituição Federal (BRASIL, 1988) se dá em dois sentidos. Adota-se a repartição vertical, ou seja, dois ou mais entes atuam conjunta ou concorrentemente para uma mesma matéria, existindo na lei, no entanto, a presença de limite previamente definido para exercício da competência concorrente, e se adota também a repartição horizontal, aquela pela qual algumas competências se restringem a um Ente apenas. Esta circunstância, somada a questão da repartição de recursos, denota que o diálogo e a cooperação federativa no cenário nacional são fundamentais para o êxito do desenvolvimento do país.

No entanto, a forma pela qual se dá o compartilhamento das competências instituídas na Constituição Federal, figura como o principal fator que obstaculiza a solidificação do federalismo cooperativo no país. Para tanto, a figura dos consórcios públicos, prevista no texto constitucional, desponta como um importante instrumento de fortalecimento e integração dos níveis governamentais, sobretudo os municipais, sob o signo da colaboração recíproca para a consecução de fins convergentes. Entrementes, para que o viés cooperativo se sedimente, faz-se 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 analisar como se opera a governança em arranjos institucionais³ federativos para verificar, com vistas ao cenário regional, como se viabilizam as ações tendentes a propulsar o desenvolvimento.

Nessa dimensão, outro desafio que se revela no contexto federativo é pensar a estratégia de ação impulsionada desde a base, isto é, a capacidade que os atores locais possuem de ordenar o processo de desenvolvimento a partir da sua realidade e potencialidades sócio-territorial aliada às prioridades que lhe são inerentes. Como o cidadão usufrui de fato das políticas nos municípios em que reside, a pressão popular recaí com maior intensidade nas esferas subnacionais e é nesse nível que as possibilidades de inclusão da participação social se avolumam. Daí a importância de olhar para o funcionamento da estrutura federativa nacional com ênfase às porções locais e regionais, visualizando no nível subnacional o potencial de atuar como indutor de novas possibilidades na condução da coisa pública e imprimir maior participação democrática nesse processo.

Todo o dilema da ação coletiva intergovernamental no âmbito das federações se agrava na região de fronteira, seja porque envolve mais um nível de negociação, o transnacional, seja porque se caracteriza historicamente como palco de disparidades econômicas e socioculturais que contribuem para um cenário de descontinuidade política e estagnação do desenvolvimento.

Frente a esse panorama, a perspectiva da pesquisa é buscar analisar qual a contribuição da governança multinível para o processo de desenvolvimento regional em territórios de fronteira a partir do estudo do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF). A análise partindo de uma experiência consorcial pública 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. A constituição de uma estrutura pública plural, inclusiva e responsiva aos anseios da população, com aptidão para enfrentar as dificuldades que extrapolam o liame rígido das competências de cada ente federativo é cogente e os arranjos consorciais tem se mostrado uma alternativa vívida capaz de responder aos desafios da governança em espaços públicos com vista ao fomento do desenvolvimento em múltiplos níveis.

³ Arranjos institucionais podem ser conceituados como emaranhado de regras que indica o meio pelo qual agentes podem cooperar e/ou competir (DAVIS; NORTH, 1971; FIANI, 2013).

1.1 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

A Administração Pública brasileira, por um extenso período de sua história, esteve afeita a centralização do poder e da 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).

Conforme delineado nas notas introdutórias, após a edição da Carta Constitucional de 1988, abriu-se espaço para a descentralização do poder e a redemocratização do país, implicando na necessidade de o Estado reinventar a maneira de se relacionar internamente com os demais entes federativos e, externamente, com a sociedade e o mercado.

Tomando em conta a dimensão complexa que tomou as relações sociais e intergovernamentais no cenário contemporâneo, teorias clássicas de integração, de forma isolada, não se mostram mais aptas para compreender o inter-relacionamento na proporção reclamada. Nesse viés, a teoria da governança multinível, conforme referido no tópico anterior, 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 coeso e transparente, marcado pelo traço cooperativo.

Ademais, essa literatura despontou no campo internacional, mas ainda é incipiente a sua aplicação ao contexto nacional, justificando, na perspectiva acadêmica, o esforço ora empreendido para aplicar seu conteúdo teórico à realidade brasileira, cujo cenário federativo aponta sérios problemas estruturais, clamando pelo redesenho do pacto federativo.

Já no que se refere à perspectiva do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), a presente dissertação dialoga com a linha de pesquisa “Governança Pública e Desenvolvimento”, na medida em que propõe uma discussão teórica e empírica embasada nos preceitos da governança no setor público, especialmente aquela dita multinível, estabelecida entre os níveis governamentais e não governamentais, com vistas a colaborar para o entendimento da sua contribuição para com o processo de desenvolvimento da estrutura estatal e

da sociedade. O estudo igualmente apresenta aderência à área de Planejamento Urbano e Regional (PUR) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) na qual se insere o PPGPGP, pois a intenção de promover a discussão em tela preocupa-se em delimitar sua abrangência, para fins didáticos, à porção regional, haja vista que regiões fortalecidas e bem estruturadas refletem ou ao menos propiciam o desenvolvimento dos governos locais, provedores diretos das políticas públicas usufruídas pela sociedade e palco nascente da participação democrática.

Já na perspectiva do proveito da sociedade com o estudo, tem-se que a governança no setor público representa, em linhas gerais, a inserção de mecanismos para afinar as relações do Estado com a sociedade, mas para que o Estado receba a inserção social na forma reclamada é necessário alinhar suas relações internas entre os níveis governamentais, pois enquanto não houver governança efetiva nas arraias internas do Estado, mais retardado estará o objetivo de firmar em definitivo uma gestão social participativa e, com isso, lograr o desenvolvimento das localidades e regiões, de modo que a abordagem da governança multinível mostra-se prospectiva para viabilizar um novo caminho a se percorrer.

Por fim, na perspectiva pessoal, a vivência profissional trouxe à tona questões práticas de engessamento técnico-financeiro por ausência de uma governança efetiva entre os níveis governamentais, resultando em baixa responsividade à sociedade civil, circunstância que estimulou a presente pesquisa.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Tomando em conta as notas introdutórias e a justificativa para delegar atenção ao assunto em voga, a pesquisa relaciona-se com o tema proposto, pois busca explorar o conceito teórico de governança multinível, a partir da experiência de um consórcio intermunicipal, para responder a seguinte inquietação científica: **qual a contribuição da governança multinível para o processo de desenvolvimento regional em territórios de fronteira?**

1.3 OBJETIVOS

Cabe, ainda, explicitar os objetivos a fim de vislumbrar os desdobramentos inerentes ao trabalho.

1.3.1 Objetivo Geral

Avaliar qual a contribuição da governança multinível para o processo de desenvolvimento regional em territórios de fronteira a partir do estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Estabelecer a relação teórica entre governança multinível e o processo de desenvolvimento regional;
- b) Descrever e analisar o contexto local/regional fronteiriço, político, econômico e social que levou à constituição do CIF e como foi o processo de constituição, quais as dificuldades encontradas e as facilitações na gestão a partir da sua criação;
- c) Descrever e analisar o marco legal que regulamenta a atuação do CIF e de que forma se opera a governança multinível nas relações horizontais (entre os municípios integrantes), verticais (com estados e União) e com a sociedade civil;
- d) Descrever e analisar as ações concretizadas, as que se encontram em andamento e as planejadas para, a partir da percepção dos agentes públicos, verificar possíveis influências/impactos das mesmas para o desenvolvimento dos municípios envolvidos e do entorno regional, bem como verificar qual tipo de estrutura de governança multinível melhor contribui com o processo de desenvolvimento regional.

1.4 DELIMITAÇÃO DO TEMA

O tema da pesquisa repousa no estudo da contribuição da governança multinível para o processo de desenvolvimento regional.

O recorte teórico restou delimitado à governança pública com enfoque na abordagem multinível e desenvolvimento regional, enfatizando a correlação dos consórcios públicos intermunicipais com este último tópico e pontuando as especificidades da região de fronteira, pois a revisão desses tópicos contribuiu para estabelecer a relação teórica entre governança e desenvolvimento regional e, assim, avaliar qual a contribuição da governança multinível para o processo de desenvolvimento regional em territórios de fronteira.

O recorte temático ficou por conta dos consórcios públicos intermunicipais, ou seja, aquela modalidade de arranjo horizontal firmado entre municípios para propiciar a observação do comportamento intergovernamental para o desenvolvimento regional a partir da base local.

Já o recorte empírico reside na escolha da experiência do CIF. A atenção se deve ao ineditismo da formatação, da abrangência e da existência de ações já concretizadas. Diversamente da maioria dos consórcios públicos existentes, esse arranjo não foca em apenas um segmento de política pública, mas expande sua atuação a praticamente todas as áreas da atuação pública, estabelecendo novos padrões da gestão pública cooperada. A formatação também é peculiar, pois compreende dois países, três estados e quatro municípios que se situam em fronteira seca, divididos apenas por linhas imaginárias convivendo em completa conurbação territorial, sendo eles: Barracão (Paraná - Brasil), Bom Jesus do Sul (Paraná – Brasil), Bernardo de Irigoyen (Misiones – Argentina) e Dionísio Cerqueira (Santa Catarina – Brasil).

Frisa-se que formalmente o consórcio é composto apenas pelos municípios brasileiros, mas, informalmente, o município argentino participa ativamente das ações e estratégias adotadas. Por sua vez, embora não integrem o consórcio, os Estados do Paraná, Santa Catarina e Misiones firmaram protocolo de intenções para cooperação e a União apoia o arranjo a partir de seus ministérios com a provisão de recursos. Percebe-se, desta feita, a presença de diversos níveis governamentais, o que enriquece sobremaneira a pesquisa, além de que já existem

ações concretas e outras em planejamento, o que permite, a partir da prática, estruturar teoricamente de que maneira a governança multinível contribui para o desenvolvimento regional desde a base.

Por fim, importante frisar que o estudo limita-se em observar o fenômeno partindo da ótica teórica, legal e perspectiva dos agentes públicos envolvidos no processo, tal qual é possível assentir dos objetivos específicos.

1.5 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Frente ao exposto, esta dissertação se estrutura em sete seções, sendo a primeira delas esta introdução em que se sintetiza, no primeiro tópico, a contextualização do tema, sobretudo, no que concerne a preocupação em situar o leitor quanto à visão federativa e das relações intergovernamentais, assuntos coadjuvantes à temática principal. Esta parte traz, ainda, o problema de pesquisa, a justificativa, os objetivos do estudo e a delimitação do tema. A segunda seção perfila o aporte teórico que tem a governança multinível e o desenvolvimento regional como pilares estruturadores. A revisão desses tópicos contribuirá para o entendimento de qual é a contribuição da governança multinível, engendrada no âmbito dos consórcios públicos intermunicipais, no processo de desenvolvimento regional, particularmente na parcela territorial fronteiriça. A terceira aprofunda os aspectos metodológicos para evidenciar o caminho percorrido pela pesquisa e, nesse ponto, adotou-se a estratégia de estudo de caso, de abordagem qualitativa, com objetivos descritivos e exploratórios, realizado por meio de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, esta última instrumentada a partir de entrevistas semiestruturadas com os gestores do CIF e membros da sociedade civil. Já a quarta seção se dedica à análise e discussão dos resultados, enquanto que os três capítulos derradeiros referem-se, respectivamente, às conclusões e considerações finais, sugestões para novos estudos e às referências.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Governança multinível e desenvolvimento regional são os pilares que estruturam o recorte teórico do presente trabalho. A revisão desses tópicos contribuirá para avaliar qual a contribuição da governança multinível, engendrada no âmbito dos consórcios públicos intermunicipais, para o processo de desenvolvimento regional, particularmente na parcela territorial fronteiriça.

Para tanto, inicia-se com o percurso pela noção de governança na esfera do poder público com destaque para o segmento de múltiplos níveis e, no segundo momento, investiga-se a teorização a respeito de desenvolvimento com ênfase na escala local/regional no ímpeto de destacar as tendências e condicionamentos voltados à prosperidade das regiões por meio de consórcios públicos intermunicipais, especialmente no que se refere à parcela de fronteira.

2.1 GOVERNANÇA

Pelo caráter multidisciplinar e multifacetado de seu conceito (HIRST, 2000; RHODES, 2000; FREY, 2004), que lhe assegura maleabilidade para adaptar-se aos mais variados cenários e áreas de conhecimento, governança é um termo empregado com diferentes abordagens em distintos setores da sociedade e essa variação está intimamente atrelada à perspectiva de análise empregada.

De maneira ampla, a partir da definição atribuída pelo International Federation of Accountants (IFAC, 2013), governança pode ser compreendida como uma estrutura de ordem administrativa, política, econômica, social, ambiental e legal, que procura assegurar que os interesses almejados pelas partes envolvidas sejam delineados e, por conseguinte, alcançados.

Embora as definições mais exploradas e conhecidas estejam relacionadas à governança corporativa, pública e global (TCU, 2014), é possível deparar-se com noções derivadas, tais como, governança democrática ou social (ROVER, 2007; KNOPP, 2011; BALLESTEROS, 2012), governança civil e cívica (ROVER, 2011), governança territorial (DALLABRIDA, 2003, 2010 e 2011; CHAMUSCA, 2013,

FERREIRA, 2012), governança interativa (KOOIMAN, 2002; FREY, 2004), governança urbana (FREY, 2004 e 2007), governança metropolitana (LIPPI, 2012; FREY, 2013), governança multinível, interjurisdicional ou *multi-level* (HOOGHE; MARKS, 2003; PETERS; PIERRE, 2004; STEIN; TURKEWITSCH, 2008; BEST, 2011; SPINK, 2012; BALLESTEROS, 2012).

2.1.1 Governança no setor público

Os primados da governança se inseriram no setor público particularmente ao tempo em que o Estado viu-se impelido a modernizar-se e melhorar seu desempenho. A emergência em transferir e adaptar os aspectos gerenciais empreendidos no setor privado para o setor público destaca-se desde meados da década de 70 e alcança seu auge na década seguinte no Reino Unido, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia. Esse novo olhar para o serviço público para tomá-lo como um negócio e o cidadão como um cliente se convencionou chamar *New Public Management* (ou Nova Administração Pública – NAP), ideário que repaginou a forma de gerir a coisa pública (ABRUCIO, 1997; PAULA, 2007, SLOMSKI *et al.*, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2010; KNOPP, 2011, OLIVEIRA *et al.*, 2013). Essa tendência irradiou para outros países e alcançou o Brasil no curso da década de 90, quando, a partir da inspiração das experiências internacionais, instituiu-se a reforma do Estado brasileiro para repaginá-lo como gerencial.

Não por acaso, o surgimento da NAP coincide com o período em que a sociedade passa a requisitar espaço junto ao Estado para influir na condução dos interesses públicos. Nessa toada, Paula (2007) aponta que a NAP absorveu as noções de democracia e participação reverenciando, assim, a dimensão sociopolítica da gestão. No entanto, conforme se verificará adiante, a NAP não se confunde com a noção de governança em si, já que há entendimentos que sustentam que a reforma do Estado materializada pela NAP abre caminho para a inserção dos preceitos da governança.⁴

⁴ Faz-se necessário ressaltar que o momento da inserção da noção de governança no setor público sofre variação de entendimento. Há quem sustente que a inspiração viria da governança corporativa engendrada no âmbito privado no seio das grandes corporações (SLOMSKI *et al.*, 2008; MATIAS-

Situado o marco temporal, antes de avançar à estruturação do conceito de governança na seara pública, convém demorar-se um tanto mais nos alicerces teóricos que sustentam a reforma do Estado para abrir frente à nova gestão pública, pois é a partir dessa base que frutificam os preceitos da governança.

O pensamento neoliberal e a teoria da escolha pública foram correntes teóricas que conduziram a edificação do novo momento estatal (PAULA, 2007). Para se chegar ao cerne do pensamento neoliberal é aconselhável deter-se, mesmo que brevemente, ao quadro da evolução do Estado.

O século XVIII foi marcado pelo traço liberal em que se defendeu a não intervenção estatal para permitir que o mercado se autorregulasse. A inspiração desse momento histórico teve por expoente clássico a obra *A Riqueza das Nações* de Adam Smith (2003) que popularizou a expressão *a mão invisível do mercado*, pressupondo que agentes econômicos atuando de maneira desimpedida alcançariam o patamar de eficiência almejada, dispensando, desse modo, a ação do Estado, a qual estaria limitada ao poder de polícia e prestação de serviços essenciais à sociedade.

Decorrente desse e de outros pensamentos correlatos, o capitalismo tomou proporções expressivas, mas esse sistema econômico não previu e tampouco conseguiu se opor as crises econômicas cíclicas, a exemplo da quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929. A partir disso, começou ganhar evidência posições teóricas que indagaram a efetividade do não intervencionismo, com destaque para os estudos do economista britânico John Maynard Keynes. O keynesianismo defendeu

PEREIRA, 2010). De outro lado, necessidades afetas à transparência, controle e otimização das relações de poder na esfera pública podem ser visualizadas em obras clássicas anteriores àquelas erigidas por Coese (1937) e Jesen e Meckling (1976), respectivamente as teorias da Firma e da Agência que encararam a complexidade das atividades organizacionais privadas e a necessidade de se impor métodos de controle para amenizar os conflitos de interesses e, assim, otimizar os ganhos. A exemplo disso tem-se a obra de Montesquieu, *O Espírito das Leis*, publicado em 1748, na qual se debatia a repartição de poder como forma de potencializar o controle e a efetividade da atuação pública, logo, já seria possível antever uma noção de governança, embora não explícita, desde muitos séculos atrás nas arraias públicas, inclusive muito antes da reforma que se convencionou chamar de Nova Administração Pública. De todo modo, enfrentar essas questões imporiam um profundo debate que conflitaria com o problema científico e os objetivos propostos nesse trabalho, pois a complexidade de tal reflexão faz jus a um trabalho que lhe dedique especial atenção. Esse enfrentamento tornaria o presente trabalho demasiadamente extenso e, possivelmente, retiraria o foco da inquietação científica que ora se propõe. Assim, com apoio no referencial teórico encontrado, optou-se por seguir a inclinação para qual se toma a governança no setor público como um preceito contemporâneo, amadurecido nas arraias da NAP, sem, no entanto, desprezar a inspiração advinda das corporações privadas ou de obras clássicas que se destinaram à compreensão dos meandros do Estado. Desde já, deixa-se a sugestão para estudo que busque realizar um minucioso levantamento histórico das teorias clássicas para investigar as diversas correntes sobre o assunto.

a intervenção do Estado e, por conseguinte, a ampliação dos gastos públicos para fomentar o crescimento econômico e mitigar os efeitos cíclicos que são inerentes ao mercado, proporcionar empregos e impulsionar o bem estar social.

Os pressupostos keynesianos foram postos em prática no *New Deal* promovido pelo presidente americano Theodore Roosevelt e também em países europeus, contribuindo para reforçar a crença de que “as crises capitalistas são contornáveis quando o governo mantém o pleno emprego da economia, usando corretamente o poder de tributar, empregar e despender recursos” (PAULA, 2007, p. 29).

Ocorre que, mesmo a despeito do crescimento do Estado perante o cenário econômico, em meados da década de 70 o capitalismo vê-se relegado a uma profunda crise, desmistificando a noção da intervenção estatal como elemento fundamental para alijar a estagnação e propiciar o equilíbrio e ascensão econômica. Para Abrucio (1997) quatro fatores socioeconômicos contribuíram para a crise do Estado nesse período: i) a crise econômica mundial do petróleo em 1973; ii) crise fiscal; iii) situação de ingovernabilidade pela sobrecarga de atividades; iv) globalização e transformações tecnológicas que afetaram a lógica do setor produtivo.

Em resposta a esse contexto resplandece o neoliberalismo, sobretudo apoiado pela construção teórica das escolas Austríaca e de Chicago que opuseram duras críticas ao modelo idealizado por Keynes.

A escola Austríaca, apoiada em nomes como Ludwig von Mises, Friedrich Hayek e Lionel Robbins, seguiu criticando a primazia do Estado como nociva ao desempenho econômico. Nos Estados Unidos o neoliberalismo ganhou contorno empírico com a escola de Chicago, cuja representação de destaque ficou a cargo de Milton Friedman e a teoria econômica do monetarismo, para a qual os governos deveriam deixar de lado as indicações keynesianas para implementar o controle monetário a fim de repelir a inflação e a estagnação da economia.

Empiricamente o neoliberalismo teve expressão no Reino Unido na gestão da Primeira Ministra Margaret Thatcher (1979-1990) e nos Estados Unidos na gestão do Presidente Ronald Reagan (1981-1989). No Brasil, a expressividade dessa corrente tomou espaço, sobretudo, na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), com a implantação da reforma gerencial e desmobilização do aparato estatal.

Em suma, para a corrente teórica do neoliberalismo, Estados grandes e intervencionistas mostram-se ineficientes e retratores do crescimento econômico capitalista. Borges (2001) pontua que o colapso econômico da década de 70 é apresentado como uma crise de gestão e clama pela reformulação do Estado e seu modelo *burocrático-keynesiano* para adaptar-se aos novos reclames contemporâneos.

Alinhada as premissas neoliberais, a Teoria da Escola Pública (*Public Choice Theory*) integra o arcabouço pela reformulação estatal. De raízes econômicas, esta teoria busca compreender o processo de tomada de decisões pelos governos e seus agentes e como isso influencia o movimento dos mercados e os resultados das políticas empregadas. Embora se possa destacar dentro desta teoria correntes com enfoques distintos, a linha de argumentação erigida por Gordon Tullock em *As políticas da burocracia* (1965), Anthony Downs em *Por dentro da burocracia* (1967) e Willian Niskanen em *Burocracia e governo representativo* (1971) (PAULA, 2007) evidencia a tendência de o agente público burocrático agir voltado à satisfação de seus interesses pessoais, tais como a permanência no poder e maximização de salários. Desta feita, essa corrente inclina-se em visualizar o “processo político e sua intromissão nas transações mercantis privadas como uma ameaça à liberdade individual e ao progresso econômico” (BORGES, 2001, p. 160), razão pela qual entende o livre mercado como o meio adequado para alcançar a eficiência dos processos (BORGES, 2001; PAULA, 2007).

Tem-se, portanto, que “enquanto os neoliberais reforçavam suas visões sobre a eficiência do mercado em relação ao Estado, os teóricos da escolha racional elaboravam análises que sustentariam a crítica da burocracia do Estado” (PAULA, 2007, p. 33), ambas convergindo para refutar o arcabouço burocrático weberiano e forçar a reforma do Estado enquanto gestão eficiente voltada para resultados.

Em meados da década de 90 a busca pela gestão eficiente fez aflorar o movimento gerencialista que transportou a cultura do setor privado para o público, culminando no levante “reinventando o governo” (PAULA, 2007). Esse movimento foi inspirado, sobretudo, na obra *Reinventando o Governo* de David Osborne e Ted Gaebler (1994) que se tornou o marco da discussão dos novos rumos da administração pública americana.

Para aqueles autores o cerne do problema não estava em determinar se era

necessário aumentar ou reduzir a atuação do governo, mas sim na forma e na qualidade deste. Para os autores a solução residia em alcançar uma melhor atividade governamental (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Embora primassem pela gestão por resultados com a inserção de mecanismos inerentes ao setor privado, os autores não ignoravam que a atividade governamental é detentora de natureza própria (fazer o bem) de modo que não deve ser reduzida ao padrão do mercado (fazer dinheiro) (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 21-23). Esta diferença estrutural entre os setores público e privado demanda, na visão dos autores, trilhar um caminho próprio para elevar o governo à categoria empreendedora sem transmutá-lo para o formato de uma empresa. Para isso, como bem anotado por Abrucio (1997, p. 36), os autores “consideram imprescindíveis os conceitos de equidade, *accountability* e participação dos cidadãos no governo a fim de reconstruir o setor público (...) defendem a reinvenção do governo, e não sua substituição pelo mercado”.

Abrucio (1997) observa que Osborne e Gaebler igualmente não atribuíram os problemas governamentais aos funcionários, ou seja, ao aparato burocrático, pois entendiam que as inconsistências estavam no sistema e não nas pessoas, de maneira que uma reforma institucional proporcionaria uma burocracia apta a responder as demandas. Para Abrucio (1997) essa reforma institucional significa:

[...] a introdução de métodos voltados para a produção qualitativa de serviços públicos com a prioridade dada aos clientes e cidadãos como razões últimas do setor público, o que quer dizer não só que eles devem ser bem atendidos, mas que devem ser também chamados a participar do governo, definindo os destinos de suas comunidades. A maioria dos exemplos do livro de Osborne e Gaebler mostra que a melhor resposta para tornar melhor um serviço público é chamar a comunidade a participar de sua gestão, seja fiscalizando, seja trabalhando voluntariamente na prestação de serviços [...]. (ABRUCIO, 1997, p. 31-32).

Não obstante o destaque à obra de Osborne e Gaebler, a qual não restou isenta de críticas (ver GOODSELL, 1993 e JORDAN, 1994) o movimento gerencialista impulsionou vasta produção acadêmica acerca da reforma do aparato estatal (DENHARDT, 1994; DUNLEAVY, 1994; FLYNN, 1990; FREDERICSON, 1996; GRAY; JENKINS, 1995; KALL; COLLINS, 1995; KAMENSKY, 1996 e MOE, 1994).

Tem-se, por conseguinte, que a reforma do Estado implicou na reformatação das bases legais, para migrar a gestão burocrática para alicerces gerenciais,

impondo reformas no aspecto administrativo, político, fiscal e regulatório, abrindo caminho para a governança se espalhar. Chamusca (2013, p. 42) observa que a NAP não se trata de um conceito sinônimo da governança, pois é entendida como um modelo intermediário ou transacional para essa etapa. Para bem visualizar essa transição de modelos, o autor sistematiza as distinções dos três padrões de gestão, tal qual se reproduz no quadro 1.

Característica / modelo	Burocrático	NAP	Governança
Orientação	Legalista (normas e regras)	Serviços	Cidadania ativa e participação
Objetivo	Gestão orientada para o cumprimento das regras e leis	Gestão orientada para a competitividade	Gestão orientada para a qualidade de vida da sociedade
Perspectiva	Associada ao tradicional governo	Associada à eficácia e desempenho do setor público (com incorporação dos privados)	Associada às expectativas da sociedade civil
Regulação	Com hierarquias fortes	Com ênfase no papel dos mercados	Através de redes
Lógica	Jurídica	Econômica	Sociedade (Política)
Tipificação	Administração legalista	Administração de serviços	Administração estratégica

Quadro 1 - Distinções entre os modelos burocráticos, NAP e governança

Fonte: Bovaird e Loffler (2003 *apud* CHAMUSCA, 2013, p. 41)

Nota: Adaptado pela autora

A perspectiva de que NAP cria um alicerce material para a proliferação da governança, embora formem conceitos distintos, também é comungada por Pieranti *et al.* (2007). Nessa toada, Slomski *et al.* (2008) observam que a NAP antecede a governança no setor público, já que a construção de um Estado capaz de responder aos anseios da sociedade depende de reformas consistentes, o que justifica a preocupação em demorar-se nos aspectos históricos e teóricos referentes à evolução do Estado para, então, alcançar a governança pública e a derivação multinível que é o cerne do presente trabalho.

Desse apanhado, a governança na gestão pública representa o modo pelo qual as instituições são governadas e administradas, “é definida como a proteção ao inter-relacionamento entre administração, controle, supervisão e responsabilidade em prestar contas” (SLOMSKI *et al.*, 2008, p. 160) e é nesse tom que pode-se enxergar a governança atuando como instrumento da reestruturação pretendida.

Contextualizado o processo de reforma do Estado e a inserção da

governança no setor público, cumpre investigar seus desdobramentos e implicações nesse segmento, já que a produção acadêmica é vasta e sobrepõem os mais diversos enfoques.

Antes de tudo, no entanto, é necessário distinguir governança e governabilidade. O debate acerca da governabilidade desponta no escólio de Habermas (1987) e Huntington (1968, 1975) e contemporaneamente pode ser entendida como o exercício do poder viabilizado por certas condições sistêmicas, tais como, relações entre os poderes, formas e sistemas de governo (DINIZ, 1996; RUA, 1997; MATIAS-PEREIRA, 2010). A governança, por seu turno, expressa a capacidade que o governo detém para implantar políticas públicas ou, em outras palavras, a aptidão para administrar recursos econômicos e sociais para tornar realidade as decisões exaradas (RUA, 1997; BRESSER PEREIRA, 1997). Matias-Pereira (2010) resume que a governabilidade se refere às condições do exercício da autoridade política, enquanto que a governança qualifica o seu modo de uso e o ponto de convergência entre ambas reside na conservação da participação institucionalizada como forma para alcançar estabilidade política.

Rua (1997) arremata que a distinção entre governabilidade e governança figura como mero recurso de análise, já que a opção de uma ou outra como recorte analítico não revela disfunção entre a dimensão política da governabilidade e o gerenciamento despolitizado da governança, pois, na sua concepção, a administração é política o que implica a existência de um elo dinâmico e contínuo entre ambas.

Da diferenciação supra-apresentada emerge o contorno prefacial do conceito de governança pública. Entretanto, ainda que se possa visualizar convergência de traços, estudiosos e entidades que se dedicaram à temática, a partir dos mais variados ramos da ciência, pulverizam uma infinidade de noções e abordagens conceituais, o que leva a constatar que inexiste uma sistematização precisa sobre o assunto.

Na literatura internacional, por exemplo, Rhodes (1996, p. 652) define governança como “uma mudança no entendimento de governo, significando um novo processo de governação ou uma mudança das regras ou ainda um novo método pela qual a sociedade é governada” e, reconhecendo a dificuldade de alcançar uma definição uníssona, aponta seis distintas abordagens para

governança: i) noção de Estado mínimo em busca da redefinição da intervenção pública para ocupar-se da regulação; ii) corporativa no âmbito da gestão das organizações privadas com atenção especial para a *accountability*; iii) associada ao empreendedorismo na seara pública (*New Public Management*) guiada para o alcance de resultados; iv) boa governança erigida a partir dos pressupostos exarados pelo Banco Mundial na década de 80 e 90 orientando a abertura de modelos mais transparentes, participativos e democráticos; v) sistema sócio-cibernético que ressalta a inter-relação de todos os atores como condicionante para os resultados; vi) estruturação em redes auto-organizadas, envolvendo o setor público, privado e a sociedade civil que, num contexto complexo, coordenam-se sem a dependência do ente estatal.

Aproximando-se dessa classificação, Kitthananan (2006) apresenta seis categorizações para governança, das quais quatro se assemelham com as enunciadas por Rhodes (*ibidem*): Nova Gestão Pública; governança corporativa; boa governança e redes. Acrescenta as abordagens de governança global e sócio-política ou interativa. Esta última se atenta às interações entabuladas pelos diversos atores políticos e sociais numa teia de interdependência que favorece a cooperação negociada, enquanto que a aquela se refere às relações internacionais, a qual, no contexto europeu, alinha-se com a noção de governança multinível, ou seja, a relação institucional entre as diferentes escalas governamentais.

Neste ponto vale notar a divergência de entendimento perfilado por Chamusca (2013), apoiado nos estudos de Bovaird e Löffler (2003), ao observar que a NAP ou Nova Gestão Pública, diferentemente do que aponta Kitthananan (2006) e Rhodes (1996), não se trata de um conceito sinônimo da governança, pois é entendida como um modelo de transição para essa etapa. Esse entendimento que as distingue parece ser mais prospectivo quando se tem em conta que um Estado para ser responsivo aos anseios da sociedade depende da reestruturação e modernização de suas bases, tal qual anotaram Slomski *et al.* (2008).

Por seu turno, Stoker (1998) oferece cinco proposições teóricas a respeito de governança e seus dilemas correspondentes a fim de evidenciar a complexidade e a possibilidade de múltiplas abordagens que o conceito comporta.

Proposições da governança	Dilemas
Existência de instituições e de atores dentro e fora da esfera governamental	Existência de um divórcio entre a complexa realidade do processo de tomada de decisões associado à governança e os códigos normativos usados para explicar e justificar a governação.
Realça a flexibilização das fronteiras e responsabilidades para resolução de questões econômicas e sociais	Flexibilização das responsabilidades pode levar à falta de responsabilização
Enfatiza as relações entre os atores envolvidos na ação coletiva	As dependências de poder amplificam o problema das consequências não intencionais para a governação
Refere-se a redes de atores autônomos e auto-organizados	A emergência das redes auto-governáveis levanta dificuldades na sua fiscalização
Reconhece a capacidade de realização independente do poder do governo e uso de sua autoridade e vê o governo como apto para usar novas ferramentas e novas técnicas para coordenar e guiar as ações	Possibilidade da existência de falhas de governança mesmo num contexto em que os governos atuam de uma forma flexível de forma a guiar a ação coletiva

Quadro 2 - Proposições e dilemas da governança

Fonte: Stoker (1998 *apud* FERREIRA, 2012, p. 9)

Nota: Adaptado pela autora

Para Stoker (1998) o valor da governança reside em criar condições para bem gerir a ação imbricada pelos diversos atores e galgar entendimento a respeito desse processo, afeito ao contexto em que o papel do governo se afasta do mero uso da autoridade para enaltecer a capacidade de lançar mão de outros métodos para afinar as relações entre Estado e sociedade e, assim, alcançar os resultados pretendidos que rumem para o desenvolvimento.

A associação do conceito de governança à abordagem do desenvolvimento, segundo aponta Bandeira (2000, p. 38-39), é mundialmente recente, pois, até meados da década de 70, havia um insulamento do Estado como condutor do processo de desenvolvimento. Já na década de 80 os horizontes se expandiram para começar a verificar a aptidão do Estado em integrar com a sociedade na busca do desenvolvimento, o que se consolidou na década de 90 na América Latina quando a sociedade civil e o mercado passaram a ser vistos como agentes indutores ao lado do Estado, propiciando o amadurecimento de mecanismos fomentadores da participação democrática.

Mesmo a despeito das variadas abordagens, desse apanhado já é possível identificar um traço sobressaliente à governança: a reformulação das relações entre Estado e sociedade civil para fomentar as interações entre estes. A governança afasta o aspecto centralizador e hierárquico ao qual o governo tradicionalmente era gerido, para implantar uma nova cultura relacional que avança horizontalmente. A

constância desse traço se afirma na literatura no transcurso do tempo conforme ilustra o quadro 3.

Autor	Ano	Conceito
Fischer	1996	Entende que a governança compreende “a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes do processo” (p. 19)
Savitch e Vogel	2000	A governança sugere o engajamento horizontal e cooperativo entre instituições e sociedade de maneira fluída e voluntária;
Kissler e Heidemann	2006	Anotam ser “decisiva a transição do Estado gestor (hierárquico), com ingerência na sociedade, para o Estado cooperativo, que atua em conjunto com a sociedade e as organizações empresariais, por meio de parcerias estratégicas” (p. 846);
McGee	2010	Assinala que a governança permite agregar o “desenvolvimento da capacidade de cooperação para a produção de resultados” (p. 29);
Rover	2011	A governança engloba processos de gestão que integram o governo com outros grupos e atores sociais na negociação de interesses e que essa dinâmica clama pela ampliação da participação, do controle social e da transparência;
Oliveira <i>et al.</i>	2013	Visualizam a governança como o entrelaçamento entre diversos <i>stakeholders</i> (sociedade civil, governo e instituições) em busca do interesse da coletividade, prevalência do bem comum e a continuidade sustentável (p. 97-98);

Quadro 3 - Conceitos de governança

Fonte: Elaborado pela autora

Essa percepção da governança a partir dos fluxos interativos como essenciais para a evolução da gestão pública de bens e serviços e as relações daí decorrentes, alastrou pela literatura a edificação de abordagens derivadas, tais como, governança democrática ou social que provém da participação ativa e efetiva dos cidadãos no trato da coisa pública (ROVER, 2007; KNOPP, 2011; BALLESTEROS, 2012), a governança interativa (KOOIMAN, 2002; FREY, 2004), e estudos dessas relações no formato de redes (RHODES, 1996; KITTHANANAN, 2006; ROVER, 2007).

Ballesteros (2012) avalia que a reconstrução da acepção das relações entre Estado e sociedade não deve conduzir a uma visão de antagonismo ou exclusão, já que tais relações devem avançar com elos mútuos de vinculação e interdependência. Nesse turno, Gonçalves (2005, p. 14), complementa que "a governança não é ação isolada da sociedade civil buscando maiores espaços de participação e influência. Ao contrário, o conceito compreende a ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns".

Outrossim, para além de ressaltar a governança como uma tipologia que reconfigura a relação entre os atores estatais e não estatais, Peters e Pierre (1998),

acrescentam que a governança figura como uma estratégia de condução do governo no aspecto das políticas públicas.

A participação das instituições não governamentais e dos cidadãos no curso da tomada de decisões públicas tem por objetivo central viabilizar da melhor maneira políticas públicas em favor da sociedade. Nesse viés, Domingues Filho (2004) compreende a governança como a capacidade estatal de governar, ou seja, a capacidade de inovar, implementar políticas públicas e alterar seu curso e sua durabilidade. Tomando o contorno operacional como diretriz, Rua (1997) e Bresser Pereira (1997) visualizam a governança como expressão da aptidão para administrar recursos econômicos e sociais para implantar políticas públicas.

Nesse sentido, o segundo traço preponderante da governança se mostra como a capacidade administrativa do Estado em viabilizar de forma eficiente a elaboração e implementação de políticas públicas em proveito da sociedade.

No tocante às políticas públicas, tomando em conta as fases que compõem seu ciclo (FREY, 2000)⁵, a governança deve atuar em cada etapa desse ciclo instituindo mecanismos que assegurem a efetividade e responsividade almejada, atrelados à garantia da participação da sociedade neste processo.

Note-se, portanto, que o conceito de governança, em linhas gerais, guarda dois traços preponderantes que se complementam. Um refere-se à capacidade administrativa estatal na implementação de políticas públicas (feição que se alinha às questões político-institucionais de tomada de decisões) e o outro trata dos padrões relacionais de articulação e cooperação estabelecidos entre os atores políticos e sociais na constituição de espaço e arranjos para intermediar interesses, participação e acompanhamento das políticas públicas.

Em seus achados, Ballesteros (2012), além de observar que palavras como “conjunto”, “integração”, “interação” e “relação” são uma constante no vocabulário das teorias a respeito de governança, aponta três níveis que se associam, respectivamente, com três características: efetividade, responsividade e responsabilidade social, os quais, por seu turno, dialogam com os traços preponderantes sinalizados:

⁵ Não é foco central desta pesquisa detalhar as fases que compõem o ciclo das políticas públicas, de modo que para saber mais sobre o assunto ver Frey (2000).

[...] a governança de primeira ordem se refere à administração dos problemas cotidianos e à sequência de ações estabelecida para sua superação, onde pessoas e organizações interagem na identificação de obstáculos e de oportunidades e soluções para superá-los; b) a governança de segunda ordem tem foco nos arranjos institucionais, que moldam e orientam as decisões adotadas na governança de primeira ordem – normas, leis, regras, papéis e procedimentos, ou seja, a construção de instituições que se coadunem às necessidades sociais, assim como às diretrizes estabelecidas para sua atuação; c) a governança de terceira ordem ou meta-governança é o nível onde se definem coletivamente entre todos os atores sociais envolvidos em determinada ação os princípios e valores normativos da governança, pelos quais esta prática pode ser formada, executada e avaliada. (BALLESTEROS, 2012, p. 25-26).

Para o arremate no que concerne à busca árdua pela definição de governança pública, opta-se pela passagem de Knopp (2011), a qual parece ser bem sucedida em contemplar a amplitude inerente ao tema:

Governança é um conceito-chave para explicar o conjunto de mecanismos, processos, estruturas e instituições por meio dos quais diversos grupos de interesses se articulam, negociam, exercem influência e poder. O conceito é demarcador de relações alternativas àquelas baseadas no centralismo decisório unidirecional, propondo a transição de uma gestão monológica para uma gestão mais dialógica. Falar em governança é falar em distribuição de poder, papéis, riscos, recompensas e responsabilidade entre os atores envolvidos, assim como a transparência e a prestação de contas sobre decisões e ações. Governança, em essência, é gestão e poder compartilhados, incluindo o *modus operandi* das relações entre os atores envolvidos. Governança, portanto, pressupõe o equilíbrio dinâmico entre autonomia, inserção e regulação de múltiplos atores. (KNOPP, 2011, p. 58).

Cumprido salientar, ainda, que a governança pode ser entendida tanto como um *processo* quanto uma *estrutura*. Ballesteros (2012, p. 42-44) assente que “entender a governança requer observar e interpretar processos e as influências dos atores políticos neles envolvidos”, com destaque às funções de direção e coordenação que o Estado empreende no ambiente. Entrementes, de outro lado, ressalta que a governança pode ser entendida e analisada como estrutura, ou seja, “utilizando-se dos modos pelos quais ela é posta em prática” (p. 44). Assevera que esses modos de se entender a governança não são contrapostos ou excludentes, pois, em verdade, agregam ao conceito “a noção sobre os modos pelos quais a governança ocorre, ou seja, sua concretização empírica” (p. 44).

Nessa toada, tomando em conta que o objeto central desse estudo é averiguar a governança estabelecida na inter-relação e coordenação entre os entes

federativos, impende destacar que se toma aqui o Estado como ator central da governança e que o conceito utilizado neste trabalho prestigia, sobretudo, a dinâmica do formato federativo no contexto brasileiro para buscar verificar a maior ou menor eficácia na implementação de ações voltadas ao desenvolvimento regional. Tal estreitamento, no entanto, não despreza o protagonismo da sociedade civil na governança, já que toda ação estatal verte para o fim precípua de atender o interesse público.

De tudo isso, verifica-se, em suma, que a governança deve ser abrigada e percebida no contexto complexo e multidimensional no qual se insere, de modo que o realço de seus traços vai depender da visão empreendida. A ciência política e a sociologia, por exemplo, tenderão a enfatizar as relações entre Estado e sociedade, enquanto que, à luz das teorias administrativa e organizacional, haverá a predisposição em ater-se aos mecanismos atrelados à capacidade de implementação de políticas públicas e aos arranjos intergovernamentais.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU) (2014) assinala que a governança no setor público pode ser analisada a partir de quatro perspectivas de observação enunciadas na figura 1.

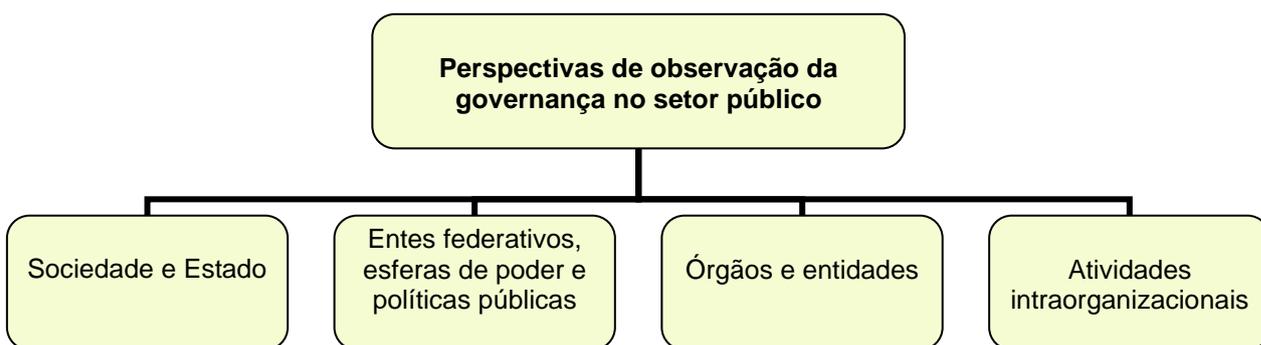


Figura 1 - Perspectivas de observação da governança no setor público
 Fonte: TCU (2014, p. 20)

No que diz respeito à primeira perspectiva (Sociedade e Estado), o TCU (2014, p. 21) avalia que esta vertente foca-se “no desenvolvimento nacional, nas relações econômico-sociais, nas estruturas que garantam governabilidade (...) e no atendimento de demandas da sociedade”. Nesse matiz, conclui que a governança terá por objeto de análise seis eixos primordiais: i) estruturas democráticas; ii) processos de seleções, monitoramento e substituição dos governos; iii) forma de organização do Estado e a distribuição do poder entre as instituições; iv) traço ético

na conduta dos governantes eleitos; v) instrumentos institucionais de controle; e vi) o respeito dos cidadãos às instituições que governam a economia e o Estado.

A segunda perspectiva (Entes federativos, esferas de poder e políticas públicas) representa o viés político-administrativo da governança demandando atenção ao processo de políticas públicas, às redes transorganizacionais incluindo distintas esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada (TCU, 2014, p. 40) e, por conseguinte, trata de questões relacionadas a: i) coordenação de ações; ii) monitoramento de ações traçadas conjuntamente; iii) estruturas de autoridade; iv) compartilhamento de poder e responsabilidade entre os distintos atores; v) manejo de recursos para dar cabo as ações; vi) capacidade governamental em implementar políticas públicas mediante estruturas de cooperação e parceria (TCU, 2014, p. 22).

No que concerne a terceira perspectiva (órgãos e entidades) resplandece a aptidão para alinhar as ações das organizações com o interesse público, de modo que ganha relevância nessa ótica: i) postura ética; ii) participação das partes interessadas; iii) definição de resultados e benefícios a serem perseguidos; iv) intervenção para otimizar resultados; v) desenvolvimento de capacidades; e vi) gestão de risco e desempenho; e vii) transparência e *accountability* (TCU, 2014, p. 22).

Por fim, a quarta perspectiva (atividades intraorganizacionais) é entendida como “o sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados” (TCU, 2014, p. 23). Essa linha valoriza os usos e mecanismos para otimizar os recursos, minimizar riscos e agregar valor às entidades para o alcance dos resultados esperados.

Embora foquem em aspectos distintos, as perspectivas não são excludentes, muito pelo contrário, convivem em uma relação de complementação e interseção conforme ilustra a figura 2.

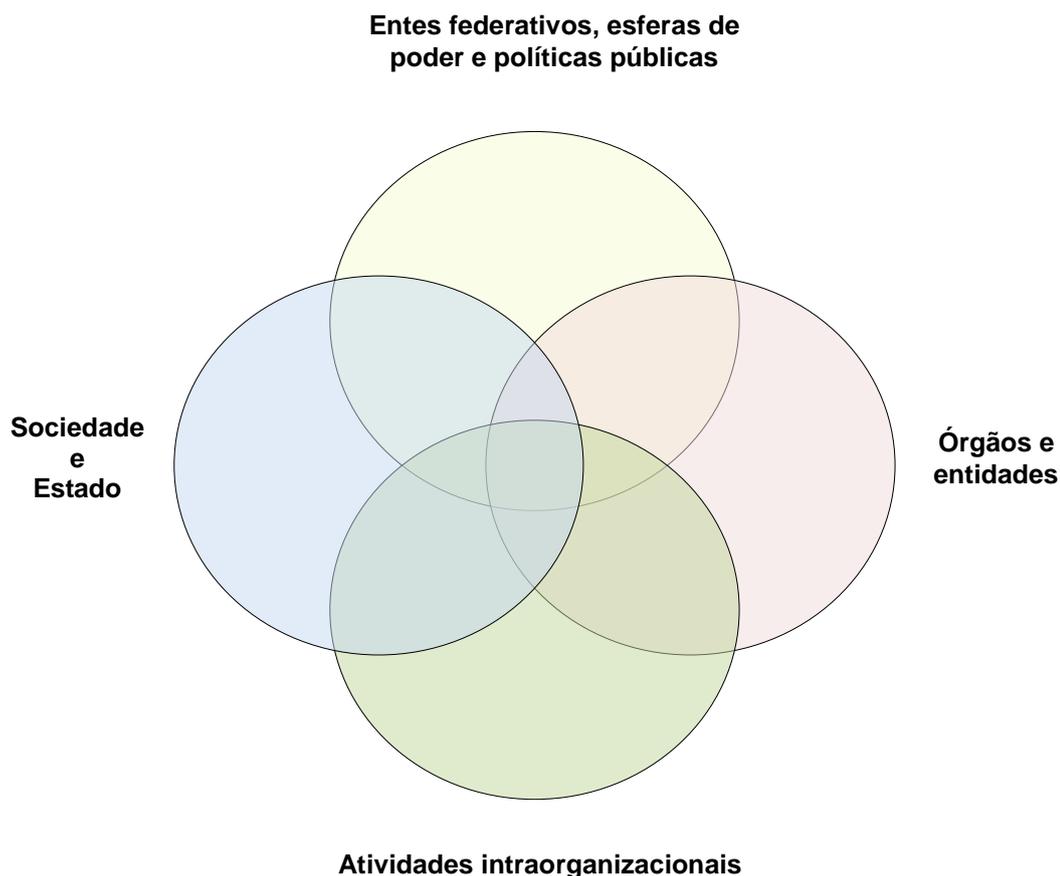


Figura 2 - Relação entre as perspectivas de observação da governança no setor público
Fonte: TCU (2014, p. 23)

Tomando em vista que o presente estudo se aprofunda na governança multinível, ou seja, aquela estabelecida entre os entes federativos, para avaliar como contribui para o processo de desenvolvimento regional, tem-se que a perspectiva de observação adotada para este trabalho se afina com a segunda: entes federativos, esferas de poder e políticas públicas, sem, no entanto, desmerecer as demais perspectivas do processo.

Cientes de que a governança no setor público, de maneira geral, assume duas vias preponderantes: a promoção do engajamento e participação da sociedade civil no processo de diálogo para condução dos interesses públicos, aliado à capacidade de elaborar e implementar políticas públicas eficientes, cabe prospectar, por fim, de que forma esta governança deve se estruturar e pautar seu alicerce de sustentabilidade. A resposta encontra respaldo no conjunto de princípios e mecanismos que conduzem a uma boa governança.

No que se refere aos princípios, alinhado com os valores empreendidos na literatura corporativa, Matias-Pereira (2010, p. 125) aponta que a governança clama que todos os indivíduos envolvidos se guiem pelos valores da transparência (*disclosure*), equidade (*fairness*), prestação de contas (*accountability*), cumprimento das leis (*compliance*) e ética. Barret (2005), por seu turno, aponta liderança, integridade e compromisso como princípios associados à postura comportamental das pessoas envolvidas e responsabilidade em prestar contas, integração e transparência como princípios afetos ao produto das estratégias, sistema e processos adotados. O TCU (2014), apoiado nos pressupostos do Banco Mundial (WORLD BANK, 2007), repisa os princípios supracitados, acresce outros e sintetiza seus significados conforme ilustra o quadro 4.

Legitimidade	Princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito (...) não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado.
Equidade	Garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis, políticos e sociais.
Responsabilidade	Diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade.
Eficiência	É fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível.
Probidade	Trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia (...) obrigação que os servidores têm de demonstrar serem dignos de confiança.
Transparência	Possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros
<i>Accountability</i>	Obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades.

Quadro 4 - Princípios da governança no setor público
Fonte: TCU (2014, p. 47-48)

Tem-se, portanto, o indicativo de que a classificação dos princípios sofre sensível variação na literatura, mas, em alas gerais, há unanimidade em consagrar

que as linhas mestras da boa governança pública residem na conduta ética, na responsabilidade de prestar contas e na promoção do controle, que nada mais são do que meios para promover a transparência, a qual se efetiva por meio do acesso à informação pelas partes interessadas.

Ainda o TCU (2014, p. 46) toma como funções da governança as ações de *avaliar* (ambiente, desempenho e resultados), *direcionar* (a articulação e coordenação de políticas, planos e relação entre as partes interessadas) e *monitorar* (resultados, desempenho e metas) e para que essas funções sejam executadas a contento, indica como necessários os mecanismos constantes na figura 3:

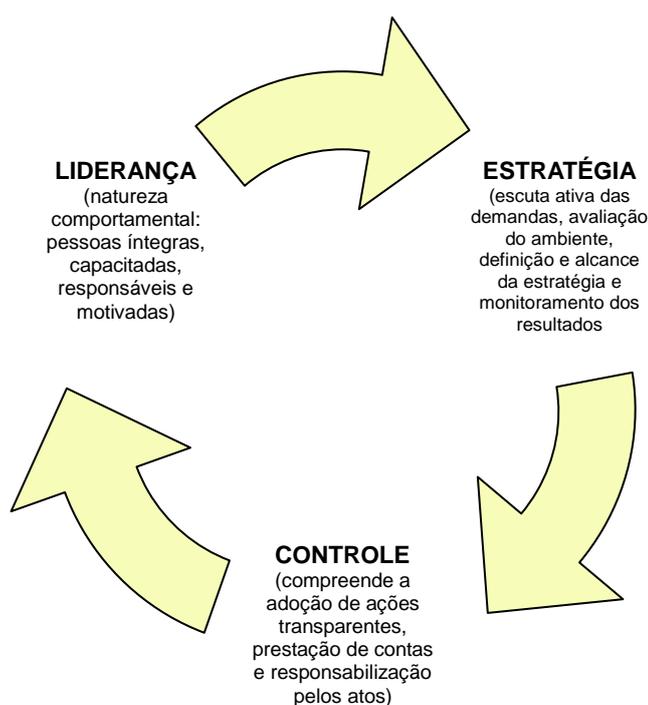


Figura 3 - Mecanismos da governança no setor público
Fonte: TCU (2014, p. 50)

Os três mecanismos propulsores da governança, alinhados com o conjunto de princípios, podem ser aproveitados em qualquer das quatro perspectivas de observação referidas anteriormente, bastando apenas que sejam ajustados de modo a garantir o ideal direcionamento da ação (TCU, 2014).

2.1.2 Governança multinível

Prefacialmente cumpre mencionar que o conceito de governança multinível foi desenvolvido em nível governamental, o que, em princípio, não justificaria o desmembramento do assunto em um tópico apartado. No entanto, opta-se por conceder destaque especial tomando em conta o quão fundamental a concepção se mostra ao desenvolvimento da pesquisa.

A governança multinível, múltiplos níveis, multiescalas ou múltiplas jurisdições ou, ainda, conforme referido na literatura internacional, *multi-level governance*, 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, 2004; HOOGHE; MARKS, 2001, 2003; STEIN; TURKEWITSCH, 2008; PIATTONI, 2009; BEST, 2011; PANCERI, 2012), fenômeno que, até então, especialmente no campo da ciência política, vinha sendo dominado pelas teorias do neo-funcionalismo e intergovernamentalismo (PIATTONI, 2009). Desde então, essa literatura despontou no campo internacional, sobretudo atrelada aos estudos relacionados ao federalismo⁶.

Hooghe e Marks (2001, 2003) alertam para a derivação de termos, tais como, governança policêntrica, múltiplas perspectivas ou esferas, jurisdições sobrepostas ou interjurisdicional, consórcios, condomínio, federalismo em rede e, não obstante, a diversidade, assentam que todos compartilham a ideia de que a disseminação da governança em vários níveis é mais flexível e operante do que a concentração em uma única esfera de jurisdição. Em outras palavras, ao revés de se manter uma hierarquia rígida, com o monopólio das competências e do poder de decisão pelos governos nacionais, é desejável a descentralização e o compartilhamento com os

⁶ Conforme enunciado na introdução desse trabalho, tipicamente o Estado pode adquirir a forma de unitário, confederação ou federação. Unitário é aquele Estado em que não há distribuição geográfica do poder, remanescendo no ente central a emissão de normas e competências. A confederação, por seu turno, representa a união de entes que não abrem mão de sua soberania, se viabiliza por conta da contiguidade territorial na busca pelo fortalecimento das unidades e, frente à coexistência de soberanias, as decisões invariavelmente se condicionam ao aval unânime. Enquanto que na federação a distribuição geográfica do poder acontece pela conjugação de entes autônomos que compartilham competências delimitadas no texto constitucional e a soberania reside no Estado Federal e não nos entes autônomos, aos quais é vedada a secessão. Para saber mais ver Abrucio e Sano (2013).

demais níveis e, para isso, é preciso desenvolver um inter-relacionamento efetivo e transparente.

A governança multinível é atraída em especial a partir de duas literaturas afetas à ciência política: federalismo e políticas públicas (STEIN; TURKEWITSCH, 2008) e, para esses autores, esse novo conceito se apresenta como uma das contribuições mais expressivas alinhavadas recentemente no campo da ciência política. Best (2011) anota que a análise do termo já foi disseminada em ramos ligados às políticas públicas, relações internacionais, políticas comparadas e, ultimamente, tem sido empregado no estudo das relações federativas entre os níveis de governo no contexto dos Estados Unidos e Canadá.

Nesse viés, Piattoni (2009) anota que a governança multinível é ao mesmo tempo uma teoria de mobilização política, de elaboração de políticas públicas e de estrutura, de maneira que qualquer postulação teórica sobre o assunto poderia ser expressa alternativamente ou simultaneamente na *politics* (dimensão processual), *policy* (dimensão material) e *polity* (dimensão institucional).

Muitos são os fatores apontados na literatura como desencadeadores dessa perspectiva de análise da governança, dentre os quais, no ponto de vista de Peters e Pierre (2001), se sobressaem: 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.

Os preceitos desta modalidade de governança, conforme destaca Best (2011), se apoiam na estrutura de Estados que adotam o formato federalista para buscar entendimento, nesse contexto estrutural, de como as relações intergovernamentais são entabuladas entre os atores das distintas esferas governamentais e não governamentais no processo de tomada de decisão. E para além da compreensão dos fenômenos, Best (2011) avalia que a governança multinível desafia a roupagem tradicional do funcionamento do Estado, para abrir frente para novas capacidades e formas de organização.

Por seu turno, Stein e Turkewitsch (2008) salientam que a construção teórica da governança numa conjunção de vários níveis trata de erigir um conceito inédito

para abarcar a sobreposição de competências e interações dos atores em todos os níveis de governo, outorgando destaque ao fenômeno de realocação da tomada de decisão do nível supranacional para o nível subnacional. Esta abordagem, assim, estimula a repensar as relações entre o Estado, enquanto nação, e as escalas regionais e locais (PETERS; PIERRE, 2004) deferindo maior profundidade às análises tradicionais.

Para Piattoni (2009) a governança multinível denota um conjunto diversificado de arranjos de coordenação e negociação entre entidades formalmente independentes, mas funcionalmente interdependentes que travam entre si relações complexas.

Hooghe e Marks (2001) observam 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. Nesse sentido, apontam o estudo realizado por Garman (2001 *apud* Hooghe e Marks, 2001), o qual conclui que 63 de 75 países em desenvolvimento se submeteram a alguma forma de descentralização de autoridade. Os autores complementam, ainda, que nenhum país da União Europeia tornou-se mais centralizado desde a década de 80, enquanto pelo menos metade se descentralizou a um nível regional.

Nesse passo, no âmbito de verificar a aplicabilidade dos conceitos de federalismo e da governança multinível ao regionalismo, Stein e Turkewitsch (2008) avaliam que os estudos sobre regionalismo no contexto europeu ocidental, no tocante ao papel das regiões e das autoridades subnacionais, vem contribuindo de maneira significativa para amadurecer o debate sobre essa abordagem da governança a vários níveis. Ressaltam que na década de 70 e 80, na Europa Ocidental, começou-se a projetar as regiões como um relevante nível de governo, de modo que atribuem a esse momento o estabelecimento do elo conceitual entre a literatura regionalista e a governança multinível. Os autores citam o estudo de Jeffery (1997 *apud* STEIN; TURKEWITSCH, 2008) no qual se considera, também no ambiente da união europeia, as regiões como o “terceiro nível” de governança, isso porque reconheceu-se o florescimento de oportunidades que viabilizaram às autoridades subnacionais o acesso ao processo de tomada de decisões.

Ainda Stein e Turkewitsch (2008), alicerçados no estudo de Hooghe e Marks

(2003), reconhecem três principais diferenças que distinguem a abordagem da governança multinível da abordagem do Estado centralizado. A primeira diferença refere-se às competências de tomada de decisão. Nesse ponto, tendo o contexto europeu como pano de fundo, indaga-se se o controle nacional do governo sobre a tomada de decisão no âmbito da União Europeia restou comprometida pela integração dos países europeus para formar um bloco supranacional. O segundo traço distintivo relaciona-se com o resultado e os efeitos da tomada de decisão no patamar da União Europeia. Sob a luz da governança multinível o processo de tomada de decisão colegiada entre os Estados implica para os estados membros individuais uma redução substancial de controle. E, por fim, a terceira diferença diz respeito à formulação de políticas. Num estado central a formulação de políticas é determinada, via de regra, pelo governo nacional constrangido por interesses políticos concentrados em arenas autônomas, enquanto que no contexto da governança multinível as arenas políticas agem interligadas.

No entanto, o empreendimento dessa abordagem não se mostra tarefa simples, uma vez que as relações travadas no seio de Estados federativos são deveras complexas. A complexidade inerente às relações intergovernamentais foi notada por Aalberts (2002) no trabalho que teve por objetivo explorar a forma de lidar com a coexistência de governança em vários níveis governamentais em estruturas soberanas. A autora destaca o desafio e a dificuldade em conciliar a governança tomando em conta as diversas autoridades sobrepostas que compartilham competências num contexto permeado por uma gama de atores distribuídos nos níveis.

Os autores Hooghe e Marks (2003) também se depararam com o que convencionam chamar de dilema da coordenação e refletem que, embora a flexibilidade proporcionada pela governança entabulada nos múltiplos níveis seja benéfica, os custos de transação para alinhar a interação são altos, pois as políticas de uma jurisdição repercute (negativa ou positivamente) para as outras jurisdições, o que torna a coordenação essencial para evitar resultados socialmente indesejados.

Dessas constatações decorre a premissa de que o arcabouço conceitual e analítico da governança multinível é imensamente útil para compreender como os governos se relacionam em distintos níveis (vertical e/ou horizontal) em um país federativo, e se vale também para abranger as inter-relações supranacionais, isto é,

entre países soberanos, de modo que a análise se enriquece sobremaneira quando atrelada ao aspecto empírico, em outras palavras, quando posto à luz das peculiaridades concretas de cada cenário federativo ou transnacional.

Nesse matiz, voltando à atenção ao contexto federativo nacional é possível verificar a aplicabilidade do arcabouço de governança multinível no cenário brasileiro, pois, ademais do país contar com um formato clássico de federação (descentralização do poder com a outorga de autonomia aos entes federativos) 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 em seus respectivos níveis, implicando na remanescência do traço centralizador e, com isso, na marcha desacelerada para o desenvolvimento e no aprofundamento das desigualdades regionais.

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 resquício centralizador tal qual denuncia a repartição de competências entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

Embora se sustente que o federalismo toma a forma cooperativa (LENZA, 2011), dado o compartilhamento de algumas competências (forma de repartição vertical: atuação conjunta ou concorrente para uma mesma matéria), a coexistência do modelo de repartição horizontal de competências (distribuição de atuação específica e estanque para cada ente) evidencia o quanto o processo de tomada de decisão remanesce nas arraias da União, sobretudo, no que se refere à arrecadação de tributos para fazer frente a essas competências.

Do escólio constitucional, os afazeres federativos encontram-se distribuídos como competência geral da União (art. 21, I a XXV), competência legislativa privativa da União (art. 22, I a XXIX), competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, I a XII, parágrafo único), competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, I a XVI, §§ 1º a 4º) e competência dos Municípios (art. 30, I a IX). Por seu turno, a repartição

de receitas tributárias encontra previsão nos artigos 157 a 162 do texto constitucional (BRASIL, 1988).

Essa dinâmica desajustada da ordenação recursos *versus* competências e do diálogo entre as esferas governamentais enfraquece a capacidade de implementar políticas públicas de forma efetiva, como bem pontuam Egler et al. (2011).

Efetivamente, parte importante da ineficácia das políticas públicas encontra explicação na insuficiente cooperação e coordenação entre as instituições governamentais seja no sentido horizontal (setores de um mesmo nível de governo) ou vertical (entre os diferentes níveis de governo). A ausência do *diálogo federativo* funciona como uma condição impeditiva do reconhecimento e elucidação dos problemas associados à distribuição de poderes e recursos. O que remete o debate na direção do esclarecimento e retomada do processo de descentralização preconizado (mas não implementado) pela Constituição Federal de 1988. (EGLER *et al.*, 2011, p. 16).

Nessa toada, os preceitos da governança multinível têm grande valia, pois podem contribuir com o entendimento e aperfeiçoamento das relações travadas no espectro federativo brasileiro e tal potencialidade já é observada nos incipientes estudos atrelados à temática, a exemplo da pesquisa de Ballesteros (2012) na qual se avalia que as relações intergovernamentais detêm a aptidão de promover a governança e potencializar “as capacidades dos atores nos distintos níveis de governos, e dos próprios níveis em si”. Observa, ainda, que as federações presidencialistas, em que predomina a atuação do Poder Executivo, a exemplo do Brasil, mostram-se campos férteis de investigação para o amadurecimento desse tipo de governança e segue a observação apontando que nos países federalistas:

[...] a perspectiva da governança permite analisar a interação das diversas esferas de poder não só do ponto de vista dos ditames normativos ou dos constrangimentos das instituições políticas, mas, de um lado, da sistematicidade que estas relações podem engendrar na produção e implementação de políticas públicas, e, de outro, do alcance e profundidade que esta interação pode promover nos resultados destas políticas públicas desenvolvidas de forma multijurisdicional e compartilhada. (BALLESTEROS, 2012, p. 59).

A utilidade da literatura de governança multinível atrelada ao contexto brasileiro também é verificada por Spink (2012). Ao discutir cooperação e governança interjurisdicional, o autor questiona as limitações da legislação brasileira diante da disparidade dos municípios no âmbito federativo, o que dificultaria a

viabilização de uma cooperação séria, efetiva e consistente. Salaria que o amadurecimento da governança nesse contexto, ao mesmo tempo em que se mostra vantajosa para estreitar laços cooperativos intergovernamentais, revela outra faceta: “a dificuldade de lidar com a variedade e a complexidade presente em tentativas de coordenação interjurisdicional de base territorial” (p. 18). A solvência desse empecilho encontraria apoio nas molduras do “novo regionalismo” e da governança de múltiplos níveis.

Segundo o autor, o novo regionalismo surge nos Estados Unidos e prima pela edificação da governança interjurisdicional por meio de alianças cooperativas, público e privada, para a solução de problemas regionais. Essas alianças poderiam, na esteira do que lecionam Savitch e Vogel (2000), acontecer de maneira natural e fluída e potencializariam o desempenho a partir de vínculos institucionais horizontais.

A segunda alternativa – governança múltiplos níveis –, segundo o autor, alcança legitimidade como um instrumento que busca compreender a complexidade das relações multijurisdicionais distribuídas territorialmente e, no caso brasileiro, frente ao modelo federal adotado de índole predominantemente cooperativo, já que a União, estados, Distrito Federal e municípios compartilham responsabilidades, essa abordagem conceitual é significativa para compreensão empírica, especialmente no que diz respeito à crescente relação intermunicipal concretizada por meio de consórcios públicos.

Rover (2007, p. 122) igualmente reconhece a utilidade da governança multinível em cenários complexos de multiplicidade territorial, tal qual o brasileiro, e a enxerga como a “existência de competências sobrepostas e de interação dos atores políticos interpenetrando vários níveis de governo”. Nesse panorama assinala a necessidade de se buscar um ambiente institucional que favoreça o planejamento integrado de estratégias e ações para enaltecer a interlocução política.

Em complemento ao estudo anterior e com olhos nos obstáculos e exigências para a governança regional, Rover (2011) prospecta ser urgente a integração interestatal, pois há uma perda significativa de recursos públicos diante da ausência de ações coordenadas entre os níveis governamentais. Desta feita, segundo o autor, tem se percebido que os entes federativos brasileiros empenham esforços para alçar maior integração entre os níveis do Estado para concretizar políticas de desenvolvimento local e regional mais efetivas. Atenta, por fim, que uma adequada

institucionalização das estruturas, aliada a um processo horizontal de integração, figuram como “chaves” para uma boa governança.

Não por acaso, o Governo Federal brasileiro vem se conscientizando da importância do fenômeno e exemplo concreto é 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), a qual é guiada pelos seguintes princípios: prevalência do interesse comum sobre o local; compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; autonomia dos entes da Federação; observância das peculiaridades regionais e locais; gestão democrática da cidade; efetividade no uso dos recursos públicos; e busca do desenvolvimento sustentável (art. 6º).

Situados no aspecto amplo do conceito de governança multinível e da relevância que empresta ao contexto nacional, cumpre descer a minúcias quanto aos tipos de governança multinível para, adiante, identificar qual tipo de estrutura melhor contribui para a promoção do desenvolvimento regional, haja vista que o desenho institucional pode ser decisivo na indução ou no constrangimento à cooperação entre os entes federativos.

Hooghe e Marks (2001) chamam atenção para o fato de que a realocação de autoridade em estados centrais, seja para cima, para baixo ou para os lados, tornou-se objeto de uma gama de estudos de onde adveio uníssona a premissa de que, contemporaneamente, a governança não apenas se tornou, como deve ser, multinível. Entretanto, assentam que não há convergência sobre como essa governança multinível deve ser organizada.

Desta feita, os autores se propuseram a definir conceitualmente dois tipos de governança multinível, os quais denominam Tipo I e Tipo II, como meios para afeitar a vida política e facilitar a análise empírica.

O Tipo I atrela-se aos sistemas federativos convencionais, 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.

O Tipo II, por seu turno, conta com uma gama de agentes decisores dispersos em vários níveis, cujas jurisdições são sobrepostas e especializadas. Essa estrutura de governança é metaforizada pelos autores como um *patchwork*, ou seja, uma colcha de retalhos. Embora as relações travadas nesse contexto tendam a ser mais complexas, dada a diversidade de níveis possíveis, esse tipo favorece a fluidez e a flexibilidade, pois vão se adequando conforme a demanda da governança (HOOGHE; MARKS, 2001).

Para melhor visualizar a distinção, os autores apresentam as características sistematizadas em um quadro, o qual é reproduzido abaixo, atentando que as duas primeiras dimensões capturam as variações entre jurisdições individuais e as três últimas descrevem propriedades sistêmicas.

Tipo I	Tipo II
Jurisdições com múltiplas tarefas	Jurisdições com tarefas específicas
Jurisdição que se excluem mutuamente a qualquer nível determinado	Jurisdição sobreposta em todos os níveis
Número limitado de jurisdições	Número ilimitado de jurisdições
Jurisdições organizadas num número limitado de níveis	Não há limite para o número de níveis de jurisdição
Jurisdições que tendem a ser permanentes	Jurisdições que tendem a ser flexíveis

Quadro 5 - Tipos de governança multinível

Fonte: Hooghe e Marks (2001, p. 39)

Com alicerce em trabalho posterior de Hooghe e Marks (2003), complementar aos achados daquele publicado em 2001, Best (2011) adapta a classificação dos tipos de governança multinível conforme ilustrado no quadro 6.

	Tipo I	Tipo II
Variações entre jurisdições	Jurisdições de propósito geral	Jurisdições especializadas
	Maior compartimentalização entre as jurisdições	Maior entrelaçamento (horizontal e vertical) entre as jurisdições
	Relação hierárquica entre as jurisdições	Relações jurisdicionais fluídas
	Governança com base na divisão territorial do poder	Governança com base no campo de política pública ou problema
Propriedades sistêmicas	Número limitado de níveis jurisdicionais	Número ilimitado de níveis jurisdicionais
	Arquitetura institucional sistêmica	Desenho institucional flexível
	Constitucionalmente definida, com baixa probabilidade de reformas radicais	A constitucionalização de um arranjo é incrementado e demorado

Quadro 6 - Tipos de governança multinível: variações entre jurisdições e propriedades sistêmicas

Fonte: Best (2011, p. 65)

Nota: Adaptado de Hooghe e Marks (2003)

Dessa caracterização inicial, tem-se que o Tipo I se sustenta conceitualmente na teoria do federalismo clássico, pois, como bem salientam Hooghe e Marks (2001), esse tipo preocupa-se com a relação de compartilhamento de poder entre um número limitado e fixo de jurisdições, mais precisamente governo central e governos subnacionais (regionais e locais) dotados de múltiplas competências que não se sobrepõem, de modo que a unidade de análise nesse tipo são os governos. Procopiuck (2011, p. 32) afirma que esse tipo refere-se a “sistemas pensados como *normais*”.

De outro lado, o Tipo II extrapola os níveis fixos típicos das estruturas clássicas do federalismo para inaugurar uma infinidade deles, que se reorganizam a medida que novos problemas surgem, razão pela qual esse tipo de governança multinível intenciona ser flexível e adaptável ao invés de permanente, a fim responder às demandas e mudança de preferência dos cidadãos. Tais jurisdições não se alinham em apenas alguns níveis, pelo contrário, operam em diversas escalas territoriais compartilhando a tomada de decisão a qual, via de regra, tende a ser especializada (arranjos de governança multinível para a saúde, educação, segurança, por exemplo). 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 (HOOGHE; MARKS, 2001).

Procopiuck (2011, p. 33) pondera que os governos seguem como atores centrais e vitais nos processos de elaboração de políticas públicas, entretanto, sem deter o monopólio das decisões, visto que uma variedade de outros atores, detentores de outros recursos (informações, capacidades e competências), passam a influenciar e interagir nas diversas arenas políticas.

Visualmente, os dois tipos de governança multinível, tomando em conta o contexto federativo brasileiro para desde já criar o liame dessa abordagem com o presente estudo, podem ser representados a partir das figuras 4 e 5:

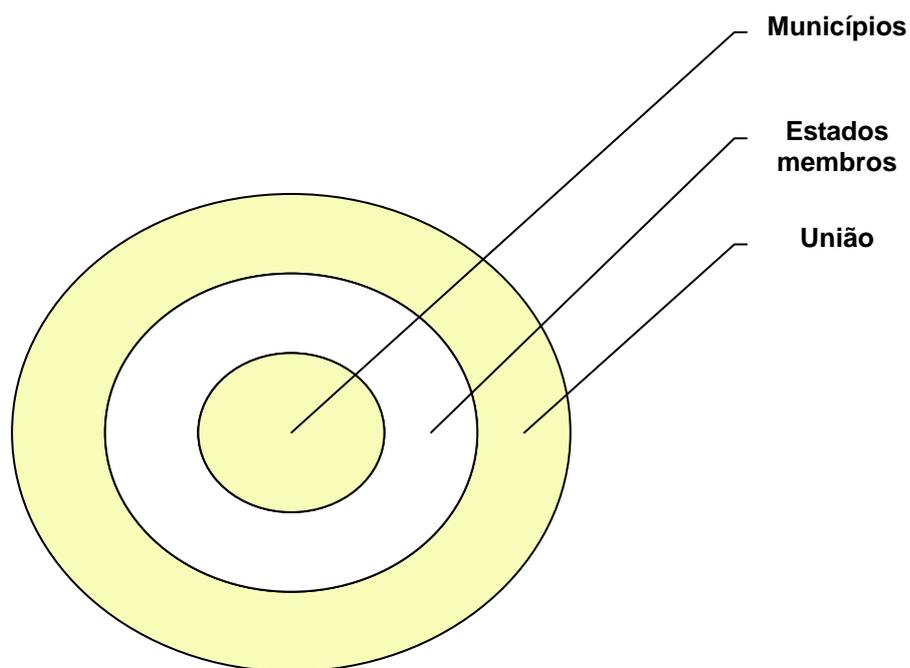


Figura 4 - Governança multinível Tipo I

Fonte: Best (2011, p. 66)

Nota: Elaborado a partir de Hooghe e Marks (2003). Adaptado pela autora.

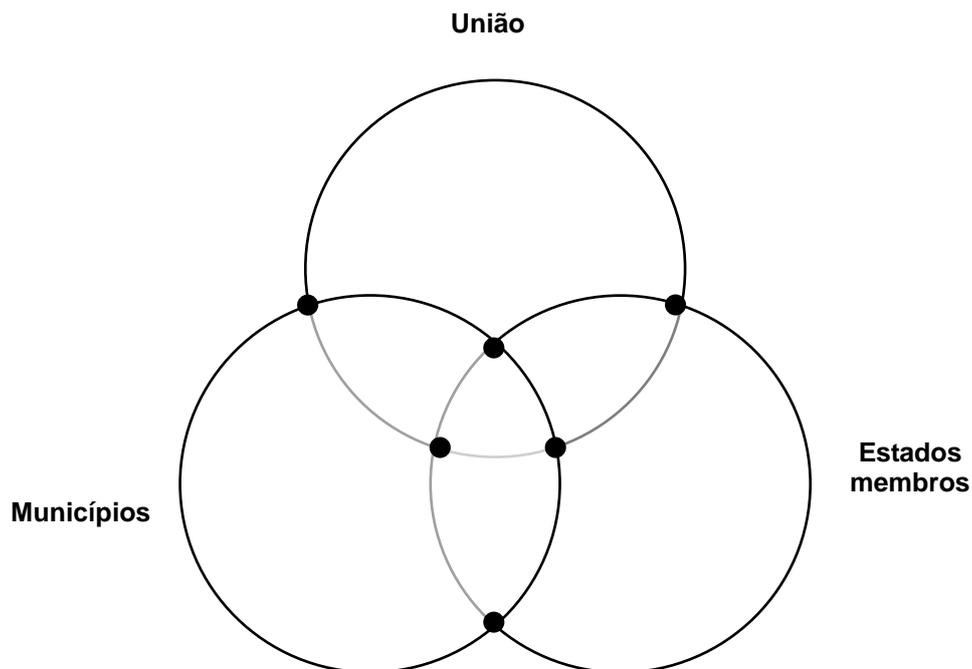


Figura 5 - Governança multinível Tipo II

Fonte: Best (2011, p. 66)

Nota: Elaborado a partir de Hooghe e Marks (2003). Adaptado pela autora.

O Tipo II ilustrado na figura 5, além dos entes federativos, poderia ser acrescido de diversos outros níveis para contemplar, por exemplo, as organizações da sociedade civil, o mercado, dentre outros, todos se sobrepondo e se interseccionando. Também é possível estruturar esse arranjo a partir da interseção de entes federativos do mesmo nível atuando horizontalmente. Logo, é possível verificar que a governança multinível agasalha tanto a dimensão vertical, quanto a horizontal.

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

A convivência mútua é fácil de ser percebida, mormente em contextos federalistas que possuem sua base firmada constitucionalmente, ou seja, que dificulta qualquer mudança estrutural, a exemplo do Brasil que tem assentado na Constituição Federal como cláusula imutável a forma federativa de Estado tal qual concebida: União, estados-membros, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 1988). Por esta razão que Hooghe e Marks (2001) ponderam que o Tipo II de governança multinível costuma nascer das “bordas” do Tipo I. Tem-se, assim, que em planos empíricos, tal qual o brasileiro, o Tipo I sempre há de existir, mas os reclames contemporâneos de uma sociedade que se reinventa a cada passo e clama pela redefinição da ordem institucional vigente para lhe dar voz e vez, possibilitam a coexistência dos tipos, bastando prospectar de que modo essa governança multinível proporciona o desenvolvimento da sociedade.

Em suma, portanto, o argumento essencial para a governança multinível é a premissa de que a governança deve operar em diversos níveis para que possa capturar as variações inerentes ao alcance territorial de externalidades políticas. (HOOGHE; MARKS, 2001; 2003).

Em derradeiro, para melhor ilustrar o apanhado teórico relacionado à governança, segue o seguinte quadro sinótico.

Continua

Governança			
Governança no setor público	Reforma do Estado	<p>A reforma do Estado implicou na reformatação das bases legais, impondo reformas no aspecto administrativo, político, fiscal e regulatório, abrindo caminho para a governança se espalhar. Distinção entre os modelos:</p> <p><i>Burocrático</i>: Legalista; gestão orientada para o cumprimento das regras e leis; perspectiva associada ao tradicional governo; fortemente hierarquizado; lógica jurídica; tipo de administração legalista.</p> <p><i>NAP</i>: Orientada para serviços; gestão competitiva; perspectiva associada à eficácia e desempenho do setor público (com incorporação dos privados); ênfase no papel dos mercados; lógica econômica; administração de serviços.</p> <p><i>Governança</i>: Orientada para cidadania participativa; gestão orientada para a qualidade de vida da sociedade; perspectiva associada às expectativas da sociedade civil; regulação por meio de redes; lógica societal – política; administração estratégica.</p>	Bovaird e Loffler (2003 apud CHAMUSCA, 2013, P. 41)
	Conceito	<p>Em linhas gerais, guarda dois traços preponderantes. Um refere-se à <i>capacidade administrativa estatal na implementação de políticas públicas</i> (feição que se alinha às questões político-institucionais de tomada de decisões) e o outro trata dos <i>padrões relacionais de articulação e cooperação estabelecidos entre os atores políticos e sociais</i> na constituição de espaço e arranjos para intermediar interesses, participação e acompanhamento das políticas públicas.</p>	Domingues Filho (2004); Knopp (2011); Ballesteros (2012); Oliveira et al. (2013)
	Governança e governabilidade	<p><i>Governabilidade</i> pode ser entendida como o exercício do poder viabilizado por certas condições sistêmicas, tais como, relações entre os poderes, formas e sistemas de governo, enquanto <i>governança</i> expressa a capacidade que o governo detém para implantar políticas públicas ou, em outras palavras, a aptidão para administrar recursos econômicos e sociais para tornar realidade as decisões exaradas.</p>	Diniz (1996); Rua (1997); Matias-Pereira (2010); Rua (1997), Bresser Pereira (1997)
	Perspectivas de observação	<p><i>Sociedade e Estado</i>: foca “no desenvolvimento nacional, nas relações econômico-sociais, nas estruturas que garantam governabilidade (...) e no atendimento de demandas da sociedade”.</p> <p><i>Entes federativos, esferas de poder e políticas públicas</i>: representa o viés político-administrativo da governança demandando atenção ao processo de políticas públicas, às redes transorganizacionais incluindo distintas esferas, poderes níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada.</p>	TCU (2014)

		<p><i>Órgãos e entidades:</i> resplandece a aptidão para alinhar as ações das organizações com o interesse público.</p> <p><i>Atividades intraorganizacionais:</i> valora os usos e mecanismos para otimizar os recursos, minimizar riscos e agregar valor as entidades para o alcance dos resultados esperados.</p>	
	Princípios e mecanismos	<p><i>Princípios:</i> legitimidade; equidade; responsabilidade; eficiência; probidade; transparência; <i>accountability</i>.</p> <p><i>Mecanismos:</i> Liderança; estratégia e controle.</p>	TCU (2014)
Governança multinível	Conceito	Originariamente o conceito foi apresentado como uma alternativa viável para compreender a dinâmica de integração da União Europeia; É atraída em especial a partir de duas literaturas afetas à ciência política: federalismo e políticas públicas. Buscar compreender como as relações intergovernamentais são entabuladas entre os atores das distintas esferas governamentais e não governamentais no processo de tomada de decisão; Construção teórica que desafia a roupagem tradicional do funcionamento do Estado, para abrir frente para novas capacidades e formas de organização.	Aalberts (2002; 2004); Hooghe e Marks (2001; 2003); Stein e Turkewitsch (2008); Piattoni (2009); Best (2011); Panceri (2012)
	Aplicabilidade do arcabouço de governança multinível no cenário brasileiro	As federações presidencialistas, em que predomina a atuação do Poder Executivo, a exemplo do Brasil, mostram-se campos férteis de investigação para o amadurecimento desse tipo de governança.	Ballesteros (2012); Spink (2012); Rover (2007; 2011)
	Os tipos de governança multinível	<p>Tipo I</p> <p>Atrai-se aos sistemas federais convencionais; Agentes decisores dispersados em um número limitado de níveis em que as jurisdições não se sobrepõem em relação a suas competências; Previsibilidade e estabilidade às relações;</p> <p>Tipo II</p> <p>Conta com uma gama de agentes decisores dispersos em vários níveis, cujas jurisdições são sobrepostas e especializadas; Extrapolam os níveis fixos típicos das estruturas clássicas do federalismo para inaugurar uma infinidade deles, que se assumam a medida que novos problemas surgem; Favorece a fluidez e a flexibilidade;</p>	Hooghe e Marks (2001; 2003)

Quadro 7 - Quadro sinótico sobre governança

Fonte: Elaborado pela autora

2.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Discorrer sobre desenvolvimento regional pressupõe, antes de tudo, delinear o que se entende pelos vocábulos região e desenvolvimento que compõe o termo. Desta feita, na mesma linha de Yahn Filho (2011) e Fawcett (2004), toma-se nesse estudo a região como algo que vai além do aspecto territorial limitado, para entendê-la como realidade composta por unidades subnacionais, supranacionais e, até mesmo, transacionais, com variados modos de organização e cooperação, com vista à comunhão de interesses comuns. Outro aspecto derivado que merece atenção é o regionalismo, o qual pode ser compreendido como a conjunção de esforços ordenados de atores estatais e não estatais para promover ações estratégicas em uma ou mais áreas temáticas visando alavancar pretensões ou solucionar problemas que, invariavelmente, não seriam alcançados isoladamente (YAHN FILHO, 2011; FAWCETT, 2004).

No que se refere ao desenvolvimento, de início vale destacar o que observa Filippim *et al.* (2005) ao alertar que os vocábulos desenvolvimento e crescimento não são equivalentes, pois crescimento alia-se a noção econômica, relegando outros aspectos que são caros ao desenvolvimento, tais como o social, ambiental, cultural, de modo que nem todo crescimento gera desenvolvimento.

Não obstante a isso, a dimensão econômica, arraigada nos pressupostos do Estado Liberal, por um longo período recebeu destaque especial na construção de teorias clássicas que associaram o desenvolvimento a indicadores econômicos. O crescimento econômico era tido como meio e fim do desenvolvimento. Ocorre que, não obstante os avanços inerentes ao liberalismo capitalista, com a neutralização da atuação do Estado aliada ao crescente individualismo, não tardou para que o sistema começasse a ruir diante das injustiças sociais crescentes, já que esse modelo de Estado liberal foi benéfico àqueles que dispunham de posição econômica favorecida, deixando grande parte da sociedade à margem da prestação essencial de políticas públicas.

Esse panorama contribuiu para resgatar a noção de desenvolvimento para associá-la às demais dimensões, em especial à social fundamentalmente assentada na valorização da qualidade de vida (KNOPP, 2011). A partir da reestruturação desse

entendimento o crescimento econômico passou a ser interpretado como um meio pelo qual é possível criar condições para alcançar o desenvolvimento que é fim último (CABUGUEIRA, 2000; LOPES, 2002), sem desprezar ou minimizar as demais dimensões. Pelo contrário, enfatizou-se que o desenvolvimento é dirigido às pessoas, as quais devem gozar de condições sólidas em todos os ramos para disporem de qualidade de vida com sustentabilidade e por isso o desenvolvimento pode ser entendido como um fenômeno multidimensional, comportando a seara econômica, política, territorial, cultural, social e ambiental, cujas condições para alcançá-lo são sistematizadas no quadro 8.

Dimensão	Característica
Econômico	Desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado e otimização das forças regionais
Político	Participação e coesão social e capacidade do Estado para implantar projeto de desenvolvimento em parceria com outros empreendedores
Territorial	Equilíbrio cidade/campo e organização regional
Cultural	Valorização da cultura local, capacidade para elaboração de um projeto de desenvolvimento integrado e endógeno e abertura para o mundo combinada com autoconfiança
Social	Justa distribuição de renda, digna qualidade de vida e igualdade de acesso aos recursos e serviços sociais
Ambiental	Preservação do potencial do capital natureza na sua produção de recursos renováveis.

Quadro 8 - Dimensões para alcançar o desenvolvimento sustentável

Fonte: Filippim et al. (2005)

Situados no contorno abrangente que se desdobra a concepção de desenvolvimento, cabe posicionar que, para fins desse trabalho, tomar-se-á a concepção mais ampla para prestigiar as demais dimensões. Contemporaneamente clama-se pela edificação de uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável que deve ser 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).

Feita a contextualização acerca das noções de região e desenvolvimento, cumpre perpassar pelas transformações vivenciadas pelas teorias que se dedicaram ao fenômeno do desenvolvimento regional. Cientes da larga produção acadêmica dirigida ao tema, é necessário situar que não se pretende esgotar as abordagens e teorias, mas trazer ao menos uma noção do que se apresenta tradicional e contemporâneo a respeito do assunto.

Nesse sentido, na dimensão econômica, as consagradas teorias de François Perroux (1955), Gunnar Myrdal (1957) e Alberto O. Hirschman (1958), que, intuídas em compreender a movimentação do capital no espaço, buscaram demonstrar que “uma vez estabelecidas as vantagens e desvantagens comparativas dos espaços econômicos, iniciam-se os movimentos migratórios do capital, cujos resultados expressar-se-ão em determinada dinâmica regional” (LIMA; SIMÕES, 2010, p. 6) para delinear a sua prosperidade ou estagnação. Diante da importância ímpar dessas teorias, se expõe, *an passant*, as linhas mestras dos pensamentos.

Perroux, às voltas da década de 50, foi pioneiro em contestar a noção de espaço até então empregada, que coincidia espaços econômicos e humanos. O autor abandona a noção de espaço euclidiano para firmar que “o espaço da economia nacional não é o território nação, mas o domínio abrangido pelos planos econômicos do governo e dos indivíduos” (PERROUX, 1967, p. 158). A heterogeneia do processo de crescimento foi apontada por Perroux, para o qual o crescimento é polarizado e não distribuído no espaço. Para melhor compreensão da análise, o autor introduziu três elementos: i) indústria-chave, a qual atua dinamizando o crescimento; ii) regime não concorrencial do complexo, dotado de instabilidade em função da natureza oligopolística; e iii) a concentração territorial do complexo, pois a proximidade e a concentração urbana intensificam as atividades econômicas (PERROUX, 1967; LIMA; SIMÕES, 2010, p. 7).

Desta feita, os *polos de crescimento* são produtos das economias de aglomeração suscitadas pelos complexos industriais, que têm como líderes as indústrias motrizes. A identificação geográfica desses polos se revela ao passo que se criam em meio as grandes concentrações urbanas ou locais de relevantes fluxos comerciais. Entrementes, com bem salientam Lima e Simões (2010), embora a implantação desses polos seja benéfica, por outro lado repercute desequilíbrios de ordem econômica e social, ao passo que a distribuição de salários e rendimentos não aumenta necessariamente a produção local de bens de consumo, a transferência de mão de obra não confere de pronto um reenquadramento social e a concentração do investimento e da inovação não espraia efeitos para outros locais distantes dos polos.

Com efeito, para que um polo de crescimento possa traduzir-se em desenvolvimento de âmbito nacional e não apenas regionalizado, faz-se

preponderante a ocorrência de transformações estruturais, fruto de planejamento e articulação estratégica para construção de uma nova mentalidade, circunstância que demanda o fortalecimento institucional. Nesse sentido vale a anotação de Lima e Simões (2010):

É preciso conceber eixos de desenvolvimento entre os polos situados em pontos diferentes do território, o que implica em orientações determinadas e duradouras de desenvolvimento espacial. A análise de Perroux não leva a uma conclusão imediata e simples de política econômica, mas orienta algumas decisões práticas e evidencia a importância não apenas dos grandes empresários privados neste processo, mas também dos poderes públicos e suas iniciativas, bem como das pequenas inovações. (LIMA; SIMÕES, 2010, p. 7-8).

Ainda nessa senda, é pertinente a menção aos estudos de Jacques Boudeville que, ao seguir as premissas de Perroux, atribuiu uma concepção mais operacional, concreta e dinâmica ao espaço para distingui-lo em três noções: i) a partir do prisma econômico o espaço é homogêneo; ii) sob o viés de interdependência e hierarquia, o espaço é polarizado e iii) tomando em conta o centro de decisão e objetivos, o espaço é um programa ou plano. Não obstante a distinção de espaço se mostre harmônica aos enunciados de Perroux, Boudeville difere daquele autor ao conceituar região de maneira distinta por conta da contiguidade da superfície. Desta feita, tem-se que: i) quando a região corresponde a um espaço contíguo semelhante, ela é homogênea; ii) quando se verifica a interdependência complementar de aglomerações urbanas, a região é polarizada; e iii) quando as diversas partes estão sob a égide de uma mesma decisão, estar-se-á diante de uma região-plano (BOUDEVILLE, 1970 *apud* LIMA; SIMÕES, 2010, p. 8).

Lima e Simões (2010, p. 8) observam que Boudeville contribui de modo a revelar “a importância dos instrumentos de política regional como meio de orientação dos polos de desenvolvimento urbano”, ressaltando, nessa toada, o quão primordial se apresenta a integração do território nacional e que “coesão, complementaridade e cooperação são fundamentais para o crescimento harmonizado, o que evidencia a necessidade de políticas de colaboração entre as regiões”.

Gunnar Myrdal (1957), por seu turno, atento às disparidades econômicas estabelecidas entre os países ditos desenvolvidos e subdesenvolvidos e, também, nas desigualdades detectadas no plano interno desses países, concebeu

genericamente que os países em situação econômica favorável é diminuta, em contraposição a um número elevado de países que se encontram em situação desfavorável, cujo padrão de desenvolvimento se mostra contínuo naqueles países e descontínuo nestes, sendo que as disparidades entre eles se agravaram nas últimas décadas (MYRDAL, 1957). Tendo em conta esse panorama, Myrdal desenvolveu a teoria da *causação circular cumulativa*, para explicar a dinâmica econômica regional.

Tal qual um círculo vicioso, a tendência é que as regiões prósperas, pelo potencial atrativo, sejam cada vez mais prósperas, enquanto que regiões desfavorecidas se degradem continuamente, o que contribui para aprofundar agudamente as desigualdades regionais. Um exemplo que bem ilustra a teoria da causação circular cumulativa é o encerramento de atividades de uma indústria. Esse fato resulta de imediato no desemprego, redução de renda e demanda; por conseguinte, ocorre a queda na arrecadação, o que leva ao aumento dos impostos para compensar, efeito que aprofunda a redução da renda e demanda; os serviços públicos pioram culminado na migração de outras indústrias. Esse contexto negativo termina por desestimular a vinda de novos empreendimentos, arraigando, assim, a condição de pobreza. Já uma região próspera que recebe um novo empreendimento processa o círculo em sentido diametralmente oposto.

Assim, a teoria da *causação circular cumulativa* busca analisar “as inter-relações causais de um sistema social enquanto o mesmo se movimenta sobre a influência de questões exógenas” (LIMA e SIMÕES, 2010, p. 9). Nesse passo, Myrdal enxerga de forma não prospectiva os polos de concentração espacial, pois acredita que as forças do mercado operam para aprofundar as desigualdades, cabendo ao Estado intervir de maneira a equilibrar os *backwash effects* (mudanças adversas exógenas à região) e os *spread effects* (efeitos propulsores, isto é, estimulantes) na busca pela distribuição de oportunidades regionais. Observa-se que nos países subdesenvolvidos ou naquelas regiões mais adversas, a ação estatal em neutralizar os *backwash effects* gerados pelo mercado mostrou-se menos operante (MYRDAL, 1957; LIMA e SIMÕES, 2010, p. 10), o que se explicaria pela complexidade vivenciada, pois os obstáculos nesses países tomam contornos mais estruturais do que cíclicos.

A consciência de que o desenvolvimento econômico é desbalanceado, isto é, não acontece simultaneamente em toda parte, também foi compartilhada por

Hirschman que entabulou seus estudos na dinâmica espacial do processo de desenvolvimento para verificar como o mesmo pode ser conduzido de um país/região para outro (LIMA e SIMÕES, 2010, p. 11). Nesse diapasão, Hirschman pressupõe o desequilíbrio como importante fator para operacionalizar o crescimento e discute a questão regional a partir da teoria dos efeitos para frente (*forward linkages*) e para trás (*backward linkages*). Nas palavras de Oliveira (2010):

Os efeitos para trás demonstram as externalidades resultantes da implantação de indústrias, que elevam a demanda de insumos no setor, viabilizando suas escalas mínimas de produção na região determinada, ou seja, esses *backward linkages* seriam responsáveis por remeterem estímulos aos setores fornecedores dos insumos necessários para a realização de uma atividade industrial. Já os efeitos para frente iriam decorrer da oferta de insumos, que tornaria viáveis os setores, assim os *forward linkages* seriam responsáveis por induzir o estabelecimento de realizar novas atividades que utilizassem os produtos da atividade industrial estabelecida em uma determinada região. (OLIVEIRA, 2010, p. 35).

Nesse sentido, tomando em vista o contexto das regiões ou países subdesenvolvidos, políticas de cunho intervencionistas que visem estimular o desenvolvimento de indústrias se justifica, pois potencializam os *linkages effects*. Ademais, absorve-se dos ensinamentos de Hirschman que, frente à inconstância do processo de desenvolvimento, a transmissão do crescimento de uma região para outra termina por promover desnivelamento regional e internacional, de modo que “o desenvolvimento de uma localidade gera pressões e tensões em direção às localidades subsequentes, o que resulta em áreas desenvolvidas e subdesenvolvidas (sejam países, regiões, etc.)” (LIMA e SIMÕES, 2010, p. 13).

Em linhas gerais, as teorias em questão corroboram à percepção de que a dinâmica econômica regional revela-se complexa e que o desenvolvimento não ocorre de forma equitativa e simultânea em toda parte. Trata-se de um processo irregular que “uma vez iniciado em determinados pontos, possui a característica de fortalecer áreas mais dinâmicas e que apresentam maior potencial de crescimento” (LIMA e SIMÕES, 2010, p. 5).

Ao analisar como estas teorias influenciaram o planejamento no Brasil entre 1950 e 1980, Lima e Simões (2010) verificam a forte intervenção do Estado no período e que os principais planos econômicos da época (Plano de Metas (1956-60), Plano de Ação Econômica do Governo (1964) e o II Plano Nacional de

Desenvolvimento (1974-79) trazem elementos que demonstram a influência de tais teorias sobre o planejamento econômico regional brasileiro.

Considerando que os conceitos tradicionais arraigam-se ao planejamento centralizado, ou seja, aquele que verte de cima para baixo, Amaral Filho (2001) indica que nos últimos quinze anos eles vêm cedendo espaço aos prospectos de desenvolvimento regional cujo planejamento se encaminha de baixo para cima. Nesse sentido, o mesmo autor (*idem*) pontua que os economistas evolucionistas e institucionalistas, dentre eles Pyke, Becattini e Sengenberger (1990), Storper (1997), em suas análises reconheciam o papel dos agentes locais (estrutura social) e das escolhas políticas no processo de estruturação do modelo alternativo de desenvolvimento regional, em alinhamento com definição de “organização social regional” já propagada por Boisier (1989).

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 uma maior interação com os cidadãos e que se acessam os bens e serviços que satisfazem as necessidades básicas (AMARAL FILHO, 2001; LOPES, 2002). Filippim et al. (2005, p. 5) dispõem que no contexto brasileiro o espaço local “é entendido como sendo o município, unidade básica de organização social, mas é também a região em que vive”, enquanto que o poder local diz respeito “à criação de uma capacidade de autotransformação econômica e social no município ou na região”. Essa força que se estrutura na base é conhecida na literatura por desenvolvimento endógeno (BOISIER, 1996; 1998).

Define-se desenvolvimento endógeno como a capacidade que os atores locais possuem de ordenar o processo de desenvolvimento a partir da sua realidade e potencialidades sócio-territorial aliada às prioridades que lhes são inerentes, despidendo-se do planejamento centralizado e das forças do mercado (FURTADO, 1984; CABUGUEIRA, 2000; VÁZQUEZ BARQUERO, 2001; AMARAL FILHO, 2001, FILIPPIM, et al. 2005; KNOPP, 2011; XAVIER et al., 2013).

Oliveira e Lima (2003) salientam os fatores internos à região capazes de transformar um impulso externo de crescimento econômico em desenvolvimento para a comunidade como um todo. A endogenia, assentada no paradigma “desde abaixo”, se contrapõe às teorias tradicionais que influenciaram sobremaneira às

políticas macroeconômicas dos governos centrais (OLIVEIRA e LIMA, 2003), as quais valorizam os impulsos externos (exógeno) à região como desencadeadores dos processos de desenvolvimento, caracterizando o eixo centro-abaixo.

Amaral Filho (2001) pontua que existem vários conceitos e estratégias que reivindicam representatividade na nova concepção de desenvolvimento regional endógeno, dentre os quais cita: distrito industrial; ambiente inovador e *cluster*, cujas diferenças apresentam-se sutis. O distrito industrial pode ser definido como “um sistema produtivo local, caracterizado por um grande número de firmas envolvidas em vários estágios, e em várias vias, na produção de um produto homogêneo” (p. 272) e, embora atrelado ao viés econômico, a efetividade dessa estratégia se dá no aspecto social e institucional, por considerá-los no processo. O ambiente inovador (*milieu innovateur*) ressalta a tecnologia como determinante para o êxito da estratégia, a qual foi ordenada para que os locais e regiões concebessem seus projetos de desenvolvimento de forma consistente, contribuindo, assim, para a permanência dos distritos industriais. O *cluster*, por seu turno, de alguma maneira sintetiza as duas estratégias anteriores e, a partir da atuação integrada dos agentes locais, foca em erigir uma indústria-chave em determinada região, para alçá-la como líder no segmento e, desse modo, sustentar o desenvolvimento da região. Nesse aspecto, vale mencionar que no Brasil a discussão acerca dos *clusters* foi realizada a partir da introdução do termo Arranjos Produtivos Locais, os quais podem ser concebidos como uma concentração de empresas e demais atores locais em determinado ponto geográfico que se associam às voltas de uma atividade econômica específica e de uma estruturação de um arranjo de governança local para alcançar maiores resultados (SUZIGAN et al., 2007).

Ademais da estratégia de cunho econômico alinhada com os movimentos de mercado, Amaral Filho (2001) também destaca o novo papel do Estado nessa conjuntura, para ele:

[...] um dos elementos centrais da nova economia regional consiste nas “ações coletivas”, e essas só se desenvolvem com eficiência se forem institucionalizadas. O papel do Estado nos novos paradigmas de desenvolvimento regional/local [...] tem-se baseado fortemente no resultado de processos e de dinâmicas econômico-sociais determinados por comportamentos dos atores, dos agentes e das instituições locais. [...] Segundo Sabel (1996), o Estado não deve funcionar como uma máquina, e sim como um sistema aberto; mais atento às nuances de seu ambiente,

mais interativo com seus parceiros, mais sensível à informação que recebe como retorno dos utilizadores dos bens e serviços. (AMARAL FILHO, 2001, p. 268-210).

Dessa nova postura estatal mais aberta e interativa emerge a premência em se sedimentar a participação efetiva das populações locais na consecução de estratégias de desenvolvimentos vingadas do esforço coletivo com vistas a identificação das necessidades e potencialidades (FILIPPIM et al., 2005). Correa (2011) em seu ensaio também destaca a importância de se incutir a participação democrática tanto o é que a vislumbra como fator facilitador do desenvolvimento regional endógeno, pois a sociedade civil direciona a definição dos objetivos e a definição das estratégias.

Muito embora seja crescente a perspectiva do desenvolvimento endógeno a fim de construir novas estratégias para as escalas regional e local, para 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-abaixo”.

Não obstante seja absolutamente necessária a articulação nacional, tem se mostrado infrutífero, ao menos no caso do Brasil que guarda proporções continentais, planejar e coordenar dinâmicas regionais de desenvolvimento sem alinhamento direto com a realidade local de cada porção territorial. Invariavelmente localidades e regiões não logram alterar o *status quo* devido à incompatibilidade dos planos e ações à realidade vivenciada localmente. Nesse sentido Boiser (1998) bem destaca a importância da relação entre Estado Nacional e região:

[...] o desenvolvimento regional, seja no nível de regiões específicas, seja no nível do sistema nacional de regiões, depende criticamente da articulação entre dois atores institucionais: o Estado nacional e a própria Região. Em outras palavras: não há desenvolvimento sustentável para uma região se não é no marco de uma política nacional de desenvolvimento regional e esta carece de toda a viabilidade se não se apoia nas capacidades endógenas das regiões e se não mostra congruência com a política econômica geral. (BOISIER, 1998, p.18-19)

É certo que cada região guarda traços peculiares, umas são moldadas pelas características naturais do solo e clima, outras pelo transcurso histórico de ações políticas e mercadológicas que instigaram a infraestrutura, o adensamento urbano e a industrialização, fatores que determinam a heterogeneidade e disparidades do

desenvolvimento. A heterogeneidade regional é tida como fator propulsor das desigualdades sociais, tanto o é que a Constituição Federal de 1988 tem por preocupação fundamental que o Estado aja no sentido de reduzir as desigualdades regionais (BRASIL, 1988) e, por isso mesmo na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) as desigualdades regionais e a região em si são tomadas como empecilhos a serem superados ou descartados (BRASIL, s/d; ETGES e DEGRANDI, 2013). Como bem destaca Etges e Degrandi (2013, p. 86) ao revés de atuar pensando nas regiões como obstáculos, as desigualdades regionais e as particularidades daí advindas “podem e devem ser potencialidades como uma forma alternativa e endógena de desenvolvimento regional”.

Para isso é premente que se consolide uma cultura de governança pela qual os atores locais, afinados no diálogo e consideração mútua, compartilhem esforços para vencer dificuldades e alcançar objetivos que beneficiem não apenas a circunscrição territorial de cada município, mas todo seu entorno. Na senda do que aponta Knopp (2011) 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 a circunstância de que é na escala territorial local ou sub-regional que os projetos encontram maiores possibilidades de articulação para resolução das contendas.

Seguindo a premissa de que o desenvolvimento regional prima pela estruturação das potências endógenas, Dallabrida (2010) apregoa que o território produtivo resulta de uma construção dos atores organizados que perseguem uma meta comum.

Xavier et al. (2013), por seu turno, complementam ao pontuar que a solidez do processo de desenvolvimento regional supõe que os atores locais firmem compromisso de colaboração mútua e se estabeleça diálogo entre representantes políticos e econômicos para vencer as incompatibilidades.

Raciocínio semelhante é conduzido por Amaral Filho (2001, p. 278) ao anotar que a interação entre os agentes locais assume destaque na nova moldagem de desenvolvimento regional, mas alerta que essa interação acontece apenas quando três elementos se fazem presentes: “(i) construção da confiança; (ii) criação de bases concretas capazes de permitir a montagem de redes de comunicação, e (iii) proximidade organizacional”.

Tomando em conta os efeitos da globalização, Cardin (2009) pondera que as nações como um todo estão abdicando das estruturas de poder verticalizadas para primar por uma organização mais horizontais e democráticas, já que dessa forma o fluxo de informações e a resolução dos problemas locais acontecem de forma mais eficiente e célere.

Ciente das críticas dirigidas a discursos acentuados que sobrevaloram as ações de escala local (BRANDÃO, 2007; DALLABRIDA, 2010) a ponto de negar o espaço nacional, cumpre situar que a valorização da escala local/regional emprestada nesse trabalho não despreza os impulsos exógenos. Isso porque, na linha do que argumenta Dallabrida (2010), o desafio é progredir de forma multinível, isto é, estabelecer o inter-relacionamento entre as diversas escalas/níveis, a fim de agregar e amoldar as forças exógenas às particularidades e necessidades regionais.

O desenvolvimento regional apoiado na perspectiva multiescalar também repousa na doutrina de Amin (2008, p. 362), para o qual “se necessita de um marco político regional alternativo, que considere as regiões como parte de um conjunto mais amplo de conexões econômicas e de obrigações institucionais”. O fluxo negocial entre os diversos níveis é anotado por Boisier (1996, p. 129) como a tradução da gestão regional, o qual pode verter “*para cima* (principalmente com o governo nacional e secundariamente com os outros agentes externos), *para os lados*, ou seja, com o conjunto de agentes e atores propriamente regionais, e *para baixo*, com os municípios e outros atores da base social”.

Ainda com alicerce no escólio de Boisier (1996, p. 133), nota-se que a articulação entre os níveis é tida como fator preponderante, o que leva o autor a afirmar que “o desenvolvimento de um território organizado [...] depende da existência, da articulação e das condições de manejo de seis elementos [...] a) atores, b) instituições; c) cultura; d) procedimentos; e) recursos; e f) entorno”, os quais resultam no “hexágono do desenvolvimento regional” ilustrado na figura 6.

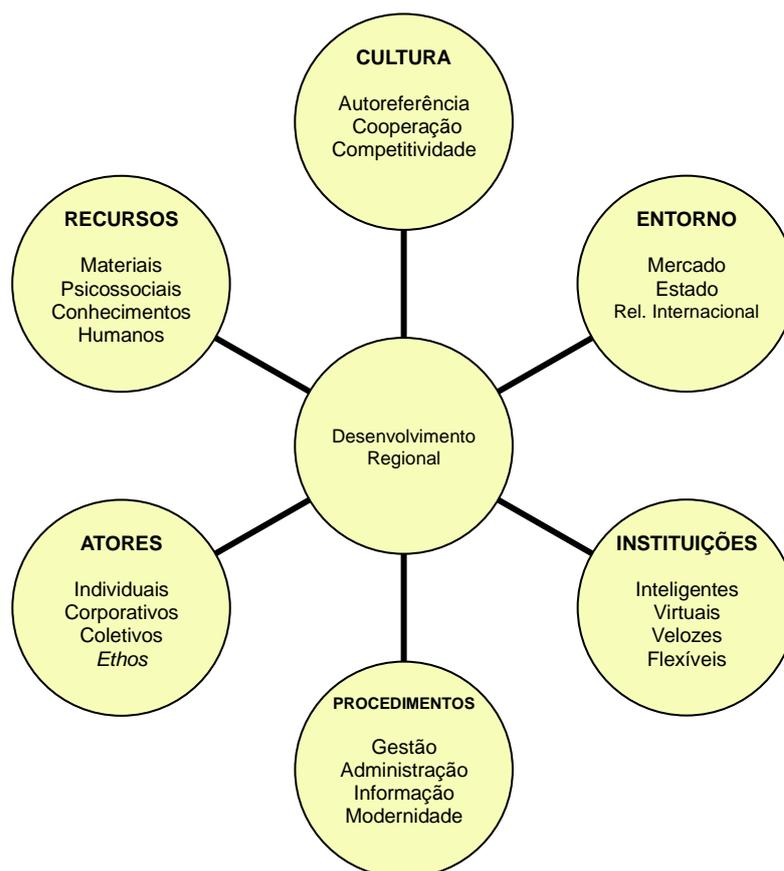


Figura 6 - Hexágono do desenvolvimento regional

Fonte: Boisier (1996, p. 136)

Nota: Adaptado pela autora

Boisier (1996) ressalta, no entanto, que os elementos suprarreferidos são apoio, mas não condicionam em totalidade o desenvolvimento regional, posto que a dependência reside no modo de articulação e relacionamento, expondo que uma articulação sólida e inteligente propicia o desenvolvimento, enquanto que uma difusa e aleatória o impede.

Desse raciocínio se aproveita a premissa de que o efetivo inter-relacionamento entre níveis é substancial para que se possa condicionar elementos e fluxos, pois a ausência de coordenação e de uma governança bem entabulada termina por tornar indiferente se o impulso parte de baixo para cima (endógeno) ou em sentido oposto (exógeno). Desta feita, no viés de pensamento de Coriolano e Vasconcelos (2013), não se trata de promover o insulamento da região, nem demandar a sua autossuficiência, mas impulsionar, a partir da base, alternativas que fortaleçam e qualifiquem os arcabouços internos, tornando-a aberta para receber os fluxos externos.

Tomando em conta o alinhamento de que a fluidez da base para cima é propícia ao desenvolvimento regional e que, nesse processo, a consideração da relação entre os múltiplos níveis - governamentais ou não – é fundamentalmente necessária, a governança verte pressupondo “o equilíbrio dinâmico entre autonomia, inserção e regulação de múltiplos atores” (KNOPP, 2011, p. 58). Nesse matiz, Yahn Filho (2011, p. 7), ciente da intensa variação de externalidades na provisão de políticas públicas, reflete que tais externalidades “não são internalizadas por uma única escala de governo, requerendo uma negociação entre diversas escalas para se chegar a uma decisão final”, razão pela qual se reforça o papel das localidades no desenvolvimento regional e o peso de uma governança multinível para o seu sucesso.

Mostrando sensibilidade à questão, a Lei 13.089 (BRASIL, 2015), que trouxe a noção de governança interfederativa em seu bojo, conforme já mencionado neste trabalho, 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.

A importância da articulação cooperada entre as escalas governamentais com inserção participativa da sociedade, voltada à realidade local/regional, mostra-se também nas diretrizes apresentadas na referida legislação, quais sejam:

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;

II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;

III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;

IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;

V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;

VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;

VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa. (BRASIL, 2015)

O parágrafo único do supracitado artigo 7º sedimenta a questão ao prescrever que para aplicação das diretrizes deverão ser consideradas as especificidades dos Municípios no que se refere à população, renda, território e características ambientais.

Note-se, portanto, que o desenvolvimento regional impende que os atores dos mais diversos níveis se organizem de modo a revelar uma nova forma de governança pública que reverencia o melhoramento técnico-financeiro para concretização contínua e sustentável das metas coletivas, privilegiando a forma de gestão que tem por referencial o diálogo, a negociação, a cooperação, a colaboração e a inserção democrática, a qual repercute na edificação do desenvolvimento regional almejado.

2.2.1 O desenvolvimento em região de fronteira

Diante da infinidade de regiões que poderiam ser objeto de estudo, optou-se pelo recorte atinente a região de fronteira, que no Brasil conta com 150 km de largura que se estende por 15.719 km abrangendo 588 municípios e 11 Estados (BRASIL, 2009) e ocupa posição estratégica para o fortalecimento não apenas nacional, como também de todo o bloco da América Latina.

Antes de sequenciar o assunto, insta traçar uma pequena distinção com apoio nas ponderações de Machado et al. (2005, p. 59) entre o que se entende por faixa e zona de fronteira. A primeira se refere aos limites territoriais do poder do Estado, enquanto que a segunda é tida por um espaço de “interação, uma paisagem específica, um espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, e por fluxos e interações transfronteiriças, cuja territorialidade mais evoluída é a das cidades-gêmeas”, sendo esta segunda noção que interessa destacar e orientará as reflexões vindouras.

Feita a contextualização distintiva, tem-se que a região de fronteira

caracteriza-se como palco de disparidades econômicas e socioculturais que contribuem para um cenário de descontinuidade política e estagnação do desenvolvimento, tendo nas cidades gêmeas, as quais podem ser definidas como “adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira (terrestre ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura)”, a tipologia geográfica que melhor traduz a dinâmica dessa região, dado o potencial de integração econômica e social que apresentam (BRASIL, 2009, p. 28). O próprio Governo Federal reconhece que “a elaboração e a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da área de fronteira são dificultadas por barreiras legais, diplomáticas, falta de articulação do território com o centro político-decisório do país” (BRASIL, id.).

Embora seja um espaço legítimo, Machado et al. (2005) observam que essa região não tem sido acompanhada por políticas públicas que satisfaçam as suas acentuadas especificidades, sejam elas econômicas ou sociais. Moura Filho e Campos (2009) corroboram ao afirmar que os conjuntos transfronteiriços, ademais da unicidade físico-territorial, não têm alicerce em um aparato jurídico-institucional consistente o que contribui para a fragmentação espacial e, por conseguinte, no afunilamento das desigualdades. A heterogeneidade se deve as diferenças geográficas ao longo de seus mais de 15.700 km e ao tratamento assimétrico recebido pelos órgãos do Estado e as relações estabelecidas com os países vizinhos.

Machado et al. (2005) assinalam que a zona de fronteira funciona como um espaço-teste de políticas de integração e cooperação, especialmente no que se refere às cidades gêmeas, sendo imprescindível a formação de núcleos articulados que envolvam toda a região, já que os problemas vivenciados em um município limítrofe são sentidos e absorvidos quase que de imediato para os demais (CARDIN, 2009), resplandecendo a noção de que os espaços fronteiriços não devem vincular-se a ideia de que são limites e separação, mas sim a concepção de que são espaços que clamam por integração e desenvolvimento econômico e humano conjunto (MOURA FILHO e CAMPOS, 2009).

Max (2008) complementa no sentido de que uma cooperação coesa demanda uma estruturação político-institucional sólida, constatação que verte da reflexão de que a proximidade geográfica, embora fator propulsor, por si só não garante a construção de uma coordenação exitosa entre os atores fronteiriços, para o que

afirma:

[...] que a intensidade das interações não é espontânea, portanto não garantida, pela simples proximidade física dos atores econômicos. Dessa forma, a proximidade organizada pode proporcionar uma forma bem sedimentada, o que pode tornar sistemas produtivos locais coesos e articulados em torno de meios geográficos, uma vez que volta-se para aspectos não-territoriais, como regras de comportamento comuns e relações de confiança, estabelecidas através de acordos, alianças estratégicas e redes de cooperação, com bases institucionais garantidoras de sua manutenção. (MAX, 2008, p. 6).

Na premência do delineamento de ações cooperadas, alicerçadas numa base institucional consistente e organizada, o processo de impulsão dessa parcela territorial não poderia diferir do arcabouço literário apresentado no tópico anterior, que apregoa o desenvolvimento endógeno como uma abordagem prospectiva às realidades regionais.

Nesse sentido, Grisales (2005) pondera que o desenvolvimento da região fronteira assume potencial quando acontece a partir da “microintegração”, isto é, quando a cooperação acontece de baixo para cima, da conjunção de esforços dos atores locais, o que importa no resgate de duas premissas: a de que a “integração fronteira para que seja possível deve partir de processos locais” e a visão que “as fronteiras devem ser espaços geográficos de ação local onde a divisão geográfica da linha fronteira pode ser superada e a fronteira seja entendida em termos de cooperação e não confrontação”.

A endogeneização também é sustentada por Max (2008) e Machado et al. (2005). Estes últimos advertem a crescente insatisfação com o modelo tradicional de relações hierárquicas que tem como centro decisório o Ente Federal e a região como receptora passiva. A crítica tem por fundamento o fato de que as decisões firmadas no âmbito federal desconhecem as especificidades dos municípios de fronteira e, por conta disso, não provisionam ou tomam parte dos efeitos gerados nessas localidades.

Além da cooperação, base institucional organizada e movimento de impulso endógeno, mais um fator é determinante na consolidação do desenvolvimento regional fronteiro: a construção de uma governança multinível. Essa governança multinível, nos dizeres de Senhoras (2013, p. 1093), permeia-se tanto por “verticalidades acionadas pelas políticas públicas e pelas ações diplomáticas, quanto

por horizontalidades induzidas pelos atores presentes nas cidades-gêmeas, identificadas como ações paradiplomáticas”.

Filippim et al. (2014) igualmente ponderam que o sucesso cooperativo em zonas transfronteiriças implica na participação coordenada de múltiplos atores políticos e institucionais localizados em diferentes países, razão pela qual chancelam que:

[...] no caso das políticas públicas pelo desenvolvimento regional para territórios de fronteiras, a mobilização territorial em torno do desenvolvimento requer uma governança do tipo multinível, com complexa coordenação de múltiplos atores institucionais e de diversas esferas de governo. Desta forma, relações interorganizacionais, redes, governança territorial, são alternativas de coordenação de esforços, iniciativas, programas e projetos para o desenvolvimento de determinado local/região. (FILIPPIM et al., 2014, p. 12).

Desse modo, evidenciado está o imbricamento entre a governança multinível trabalhada nessa pesquisa e o desenvolvimento regional na porção de fronteira.

Assim, do breve apanhado apresentado, é possível notar que a noção de cooperação toma lugar central quando se tem em conta o desenvolvimento de regiões de fronteira, especialmente porque a inclinação ao conflito e o sobrepeso de problemas de ordem comum, encontram solução na colaboração mútua e no estabelecimento da governança entre os múltiplos níveis, passo importante para impulsionar o processo de desenvolvimento fronteiriço integrado.

Faz-se importante anotar também que o processo de cooperação depende de uma base político-institucional fortalecida e que o movimento progressivo é aquele endogeneizado, em outras palavras, ações que se impulsionam localmente para criar laços e fomentar esforços com os demais níveis, trabalhando, à luz da peculiaridade local, os impulsos exógenos.

Desse modo, frente às dificuldades em erigir o desenvolvimento regional em territórios de fronteira, é imperiosa a mobilização nesse recorte geográfico regional para buscar alternativas concretas que impulsionem o desenvolvimento e a governança multinível considerando as particularidades que lhe é inerente.

2.2.2 Consórcios públicos intermunicipais e o desenvolvimento regional

A redefinição do papel do Estado brasileiro vivenciada nas últimas décadas promoveu a construção de um novo arranjo federativo balizado especialmente pela descentralização do poder. Nessa perspectiva sobressaiu a atuação dos municípios os quais, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, receberam destaque na cena política-institucional à medida que assumiram a execução de políticas públicas que antes ficavam a encargo da União ou dos estados, restando-lhes dois desafios: assegurar as condições mínimas de bem estar social à população e promover o desenvolvimento regional a partir das ações locais (ABRUCIO e COUTO, 1996).

O protagonismo municipal e a atuação voltada ao desenvolvimento local, no curso da reforma do Estado, desvendaram feições gerenciais que terminaram por romper as formas clássicas de ação governamental importando na evolução do relacionamento entre o Estado e a sociedade.

Nasce, então, a concepção de governança pública multinível a qual, em alguma medida, pode ser traduzida no ideário de que a eficácia e a legitimidade da atuação pública se alicerçam na capacidade e qualidade de interação entre os entes federados, e entre estes e a sociedade civil (compreendida pelo cidadão, empresas e organizações do terceiro setor).

Acontece que o panorama fiscal-financeiro não acompanhou a descentralização política, pelo contrário, remanesceu em muitos aspectos a centralização financeira nas mãos da União, ocasionando na fragilização da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas no âmbito local. Em suma, as obrigações aumentaram de forma desproporcional à capacidade financeira dos municípios incitando, num primeiro momento, a competição por recursos, o dito federalismo competitivo.

Referido dilema se agravou nos municípios menores, historicamente ressentidos de peso político e capacidade financeiro-operacional. Para tanto, os consórcios intermunicipais despontam como uma alternativa de fortalecimento e integração dos governos locais sob o signo da colaboração recíproca para a consecução de fins convergentes que não se solucionariam pela atuação isolada dos Entes municipais. Referido instrumento traz em seu bojo inovações na gestão que

propiciam, além da execução de serviços e políticas públicas com eficiência, a transparência das decisões e ações, assim como racionaliza e otimiza o uso dos recursos públicos.

No cenário jurídico-institucional a figura administrativa dos consórcios intermunicipais foi referenciada pela primeira vez na Constituição de 1937 (BRASIL, 1937) no bojo do artigo 29 autorizando que municípios da mesma região pudessem formar agrupamentos dotados de personalidade jurídica limitada a seus fins, visando a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. Entrementes, estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012) apontam que somente a partir da década de 1980 esse arranjo prosperou frente à política descentralizadora apregoada na Carta de 1988.

Ocorre que, pela falta de regulamentação precisa, as conjunções consorciadas que se formaram não passavam de meros ajustes de colaboração sem a existência de obrigações recíprocas a serem atendidas. A fragilidade institucional foi estabilizada com o advento da Lei 11.107 (BRASIL, 2005) que instituiu as normas gerais para estabelecimento dos consórcios públicos. A referida lei regulamentou o artigo 241 da Constituição Federal⁷ o qual previu, a partir da Emenda Constitucional 19 (BRASIL, 1998), a gestão associada de serviços públicos entre os entes federados. Dois anos após editou-se o Decreto 6.017 (BRASIL, 2007) que regulamentou particularidades a respeito da Lei 11.107 (BRASIL, 2005).

A partir da Lei dos Consórcios é possível conceituá-los como “associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos” (DI PIETRO, 2006).

Vale reforçar que os consórcios podem ser constituídos exclusivamente por entes federativos, isto é, apenas entre municípios (intermunicipais) ou entre estados, ou entre município (s), Estado (s) e Distrito Federal ou, ainda, pela junção de todas as esferas federativas. A União figurará tão somente na hipótese de se fazerem presentes todos os estados cujos territórios estejam localizados os municípios

⁷ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988).

consorciados. É notório que a Lei dos Consórcios Públicos respeita a autonomia e as competências de cada ente federativo e, ao mesmo tempo, mostra-se flexível a ponto de permitir que a avença consorciada seja estabelecida nos diversos níveis governamentais (TREVAS, 2006).

Dada à relevância do assunto, no ano de 2011, o IBGE pesquisou as articulações interinstitucionais pactuadas entre União, estados, Distrito Federal e municípios e constatou que 4.175 municípios participavam de algum tipo de consórcio, o que corresponde a 75,0% de todos os municípios brasileiros. Desse contingente, 2.903 municípios declararam participar de consórcio público intermunicipal e 679 de consórcio administrativo intermunicipal (IBGE, 2012).

Esse foi o primeiro ano que se investigou os consórcios de acordo com a sua constituição, se consórcio administrativo (constituído antes da Lei 11.107, cujo pacto é de mera colaboração, sem personalidade jurídica) ou consórcio público (construído sob a égide da Lei 11.107, ou seja, formado exclusivamente por entes federativos e dotado de personalidade jurídica). Nesse ínterim, o estudo indicou o quantitativo de municípios que participavam de consórcios públicos e/ou administrativos de acordo com os parceiros, tal qual expõe a figura 7.

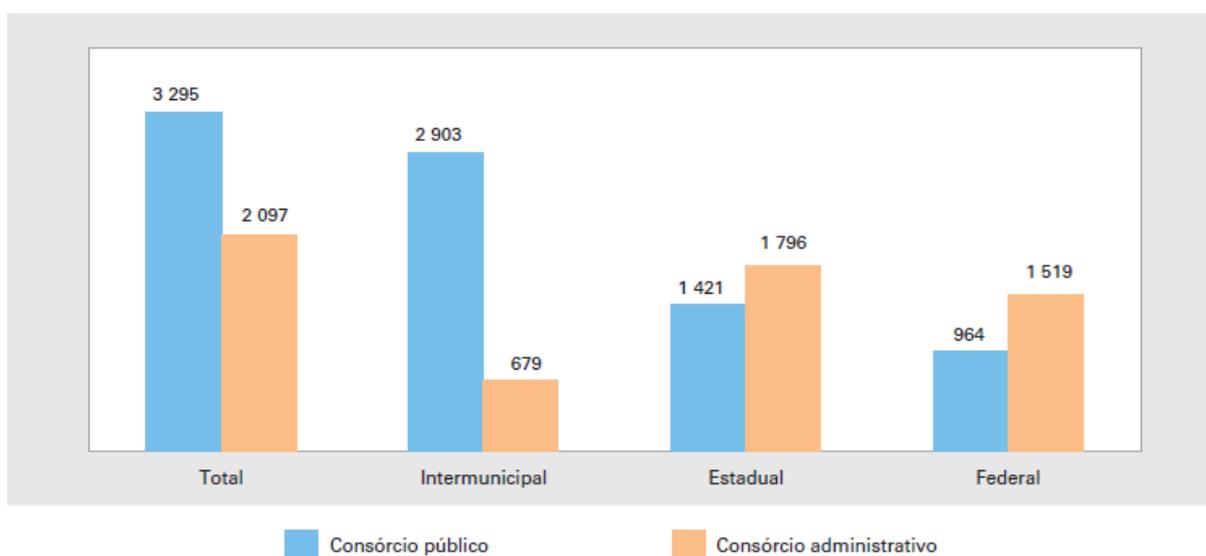


Figura 7 - Municípios que participam de consórcio público e/ou administrativo, segundo os parceiros

Fonte: IBGE (2012)

O estudo também trouxe o percentual de municípios participantes de consórcios públicos e/ou administrativos a partir das grandes regiões e volume populacional. Com olhos Nos consórcios públicos, ou seja, aqueles constituídos

após a edição da lei que os regulamentou, modalidade que se acerca do objeto deste trabalho, a figura 8 demonstra que as regiões Sul e Sudeste apresentam os maiores percentuais e, no que se refere ao contingente populacional, os pequenos municípios, aqueles com até 5.000 habitantes e de 5.001 a 10.000, são os mais engajados em formar esse tipo de articulação interinstitucional.

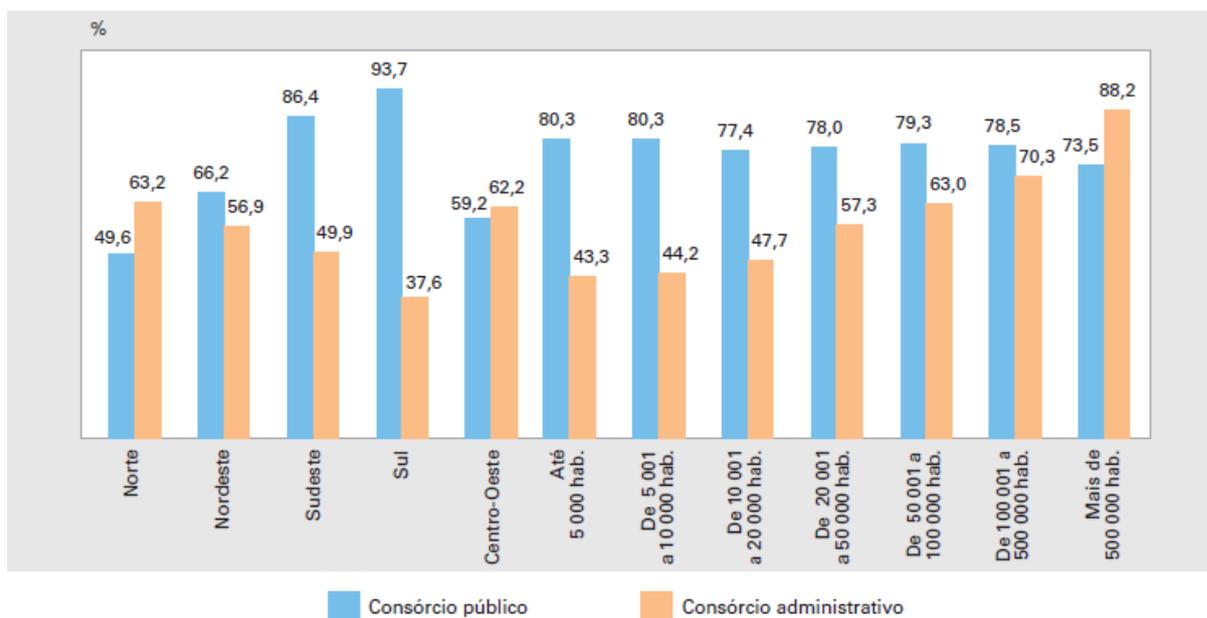


Figura 8 - Municípios participantes de consórcios públicos e/ou administrativos por região e tamanho populacional
 Fonte: IBGE (2012)

Já no que se refere às áreas de atuação, o estudo indicou aquelas que mais se sobressaem como objeto da associação consorcial, cujo destaque expressivo ficou por conta da saúde, já que 80,1% dos municípios apontaram que integram um consórcio público e/ou administrativo nesse segmento. Essa informação veiculada na figura 9 apresenta-se interessante ao presente trabalho, pois demonstra que os consórcios públicos vigentes focam em áreas de atuação específicas e não com enfoque generalizado como faz o consórcio objeto desse estudo, fato que destaca a sua singularidade.

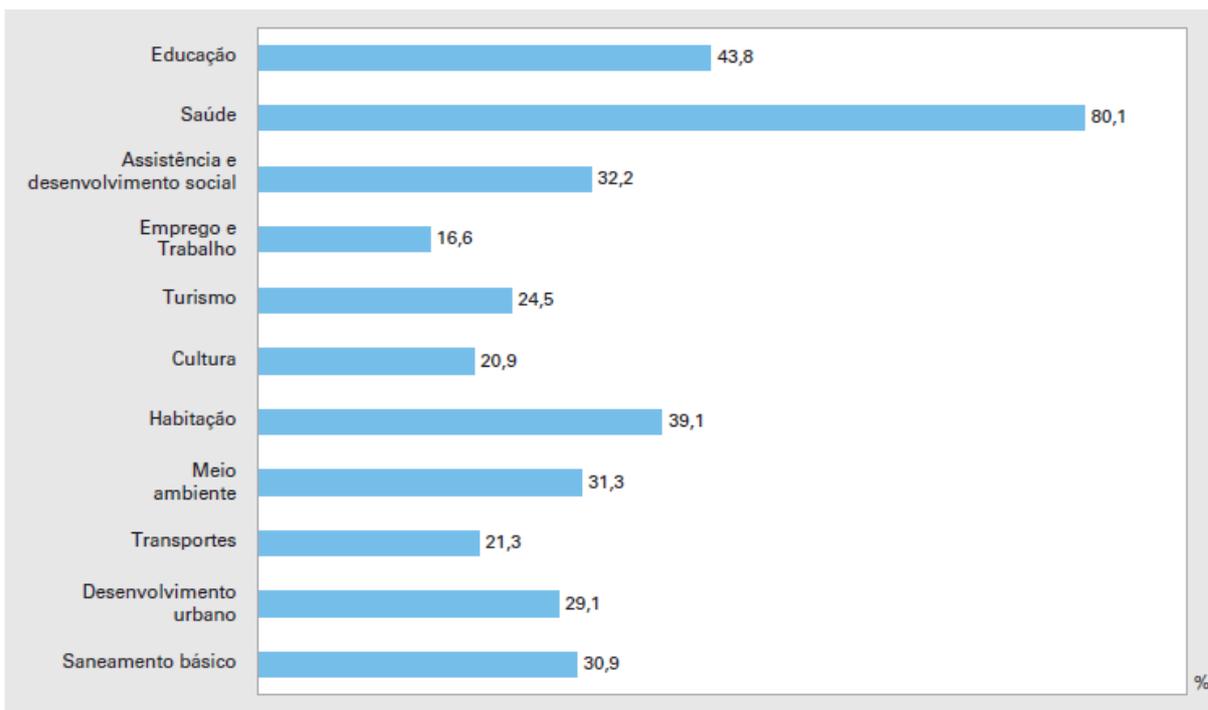


Figura 9 - Percentual de municípios com consórcios públicos e/ou administrativos, segundo a área de atuação
 Fonte: IBGE (2012)

Por fim, o estudo trouxe o percentual de municípios integrantes de consórcio público intermunicipal com o estado e a União, a partir do segmento de atuação.

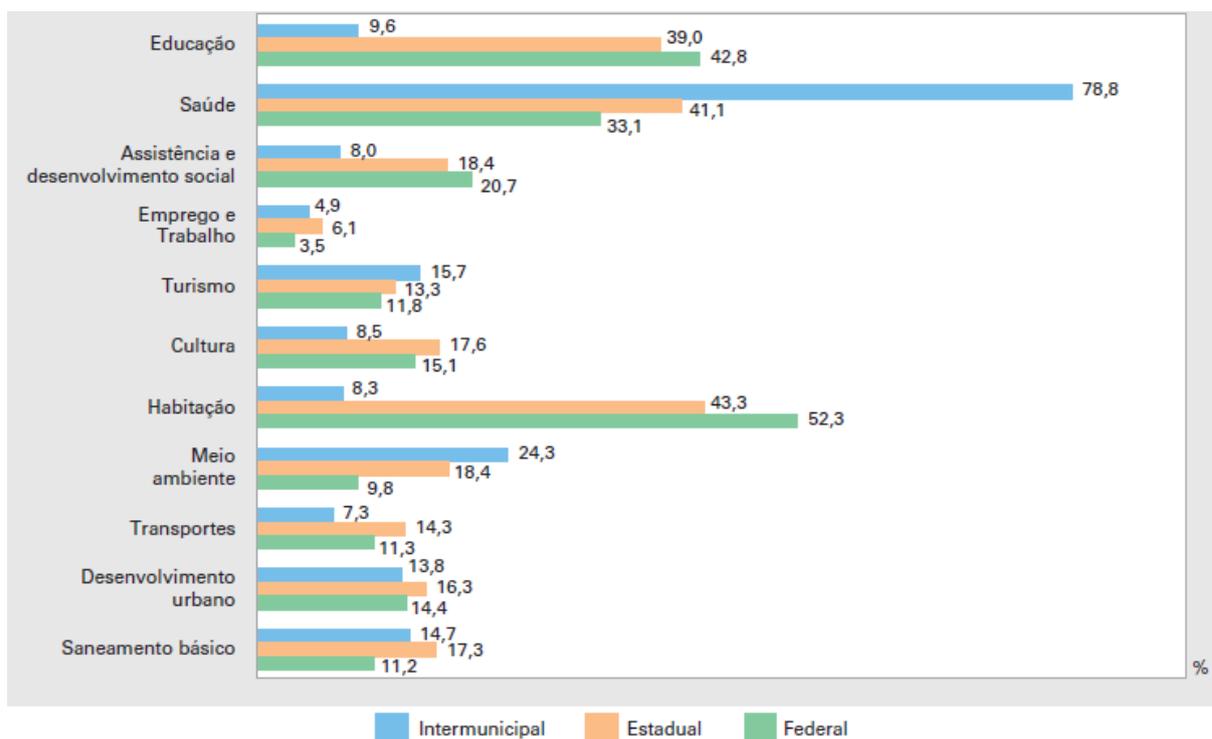


Figura 10 - Percentual de municípios com consórcio público intermunicipal, com o estado e com a União, segundo a área de atuação
 Fonte: IBGE (2012)

No aspecto técnico, cumpre situar que os consórcios públicos se constituem por meio de contrato, condicionado a subscrição de protocolo de intenções, cuja celebração acontece com a ratificação, mediante lei, do referido protocolo. A forma jurídica, conforme já pontuado, poderá ser de direito público, no caso de constituir associação pública, ou de direito privado sem fins lucrativos, regido, nessa hipótese, pela legislação civil. A entrega de recursos pelos entes federados participantes do consórcio acontecerá por meio de contrato de rateio que será formalizado em cada exercício financeiro e a organização administrativa é regulamentada por Estatuto aprovado em assembleia geral (BRASIL, 2005).

Outrossim, a lei não obriga os entes federativos a integrarem um consórcio público; logo, por ser uma faculdade, a sua constituição depende de uma forte e coesa articulação política que alinhe os objetivos a ser perseguidos em conjunto, comprometimento que se justifica a medida que essa formatação institucional apresenta-se como uma possibilidade de reinvenção das relações no seio federativo a fim de impulsionar o aspecto cooperativo. Nas arraias do que assinala Trevas (2006):

A difusão deste novo instrumento de cooperação e gestão intergovernamental poderá fortalecer institucionalmente os entes federados com reduzida capacidade administrativa, gerencial e financeira. Destaca-se em particular o benefício que este instrumento poderia trazer aos pequenos municípios que não possuem escala suficiente para a prestação de serviços públicos e que poderão aprimorar sua capacidade técnica-administrativa pela prática da gestão intergovernamental. A implementação dos Consórcios Públicos poderá fomentar a desconcentração de investimentos que se localizaram tradicionalmente nos grandes centros urbanos em favor de municípios mais pobres, que possuem menor capacidade técnica para a elaboração de projetos. Está previsto além do mais, a possibilidade de compra compartilhada pelo Consórcio Público, o que alterou a Lei de Licitação para dar incentivos para a licitação compartilhada e consorciada. Assim, a Lei dos Consórcios Públicos abre a oportunidade para os dirigentes do País construir um novo modelo de gestão pública, por meio da concertação de políticas federativas no espaço territorial, cuja responsabilidade deverá ser compartilhada pelas esferas de poder consorciadas. Trata-se, portanto, de um instrumento de reforma do Estado que irá fortalecer a Federação Brasileira em sua engenharia institucional, constituindo um mecanismo de cooperação intergovernamental que tem a potencialidade de repactuar a federação em diversas escalas de atuação territorial e no âmbito de uma grande diversidade de políticas públicas setoriais. (TREVAS, 2006, p. 7).

Frente às vantagens advindas do consorciamento público intermunicipal, a literatura investigou quais fatores favorecem e quais atuam no sentido de dificultar a celebração desse tipo de avença. Os achados são os descritos no quadro 9.

Fatores que favorecem e dificultam o consorciamento público intermunicipal	
a) A existência de uma identidade regional prévia que abarque um conjunto de municípios, tornando-se um catalisador político e social que favorece a atuação conjugada;	a) comportamento individualista e autárquico dos municípios;
b) A constituição de lideranças políticas regionais que são capazes, mesmo em contextos adversos, de produzir alianças intermunicipais;	b) ausência de uma identidade regional, acoplada ao baixo capital social das instituições locais;
c) Questões que envolvem “tragédias dos comuns”, isto é, problemas coletivos que atingem vários municípios de tal modo que a cooperação se torna necessária para que ninguém seja prejudicado;	c) brigas político-partidárias, entre prefeitos ou destes com o governador; engessamento do direito administrativo e de sua interpretação por parte dos Tribunais de Contas, que criam obstáculos ao associativismo intermunicipal;
d) A lógica das políticas públicas pode impulsionar formas de consorciamento, especialmente quando suas regras sistêmicas e/ou seus mecanismos de indução financeira apontam nesse sentido;	d) falta de indução federativa advinda dos outros níveis de governo, especialmente dos governos estaduais; gestão pública frágil, o que dificulta a obtenção de informação e conhecimento sobre a montagem de consórcios;
e) O apoio e indução do governo estadual e/ou federal é outro instrumento que pode incentivar a criação e manutenção de consórcios, reduzindo rivalidades e incertezas que possam existir entre os prefeitos;	e) conflitos intergovernamentais em determinadas políticas públicas;
f) Pactos políticos, <i>ad hoc</i> , entre prefeitos e governadores podem favorecer o associativismo intermunicipal quando estão em jogo questões que favoreçam, pelo menos conjuntamente, a ambos;	f) o lugar pouco destacado que a questão territorial e, particularmente, a do associativismo, ainda têm na agenda pública brasileira.
g) A existência de marcos legais que tornem mais atrativa e estável a cooperação intermunicipal pode incentivar os atores a buscar formas de consorciamento;	

Quadro 9 - Fatores que favorecem e dificultam o consorciamento público intermunicipal

Fonte: Abrucio et al. (2013, p. 1547-1548)

Finalmente, a utilidade dos consórcios públicos intermunicipais para o desenvolvimento regional já foi reconhecida pela esfera federal, por meio do IBGE (2012), que apoiado nos constantes levantamentos realizados, destaca 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”.

Na seara acadêmica também é recorrente essa identificação dos consórcios como alternativa eficiente para empreender o desenvolvimento das regiões. Dallabrida (2010) entende que os consórcios públicos intermunicipais podem ser

instituições dirigidas ao planejamento tático e operacional das ações de desenvolvimento local e regional. Para o referido autor, “os consórcios públicos interferem nas relações de poder territoriais, por serem estruturados entre entes do Estado, na sua tripla dimensão: federal, estadual e municipal” e que tal processo de cooperação interfederativa condiciona a repartição do poder concentrado em um ou mais nível intergovernamental para comparti-lo “em favor do novo sujeito que surge: por exemplo, o consórcio” (p. 177).

Barbosa e Dias (2012) salientam que à medida que um problema se apresenta comum a todos os municípios de dada localidade espacial e esses entes o percebem como um desafio a ser vencido já se está diante do caráter de região, recaindo ao consórcio o desafio de se firmar como unidade regional competente para solucionar a demanda que afeta toda a localidade.

A superação de entraves comuns a diversos municípios que comungam de áreas contíguas também é reconhecida por Silveira e Philipp (2008). Os autores embora reconheçam que o consórcio não se mostra como o único meio, esse formato institucional potencialmente viabiliza a solução de problemas locais, dentro de um contexto regional promovendo ganhos de escala de produção com a racionalização de recursos humanos, financeiros e tecnológicos. Na mesma passada Abrucio et al. (2013) vislumbram o consorciamento como um efetivo meio de solver “problemas comuns às regiões, racionalizar custos, garantir a continuidade da ação pública, minimizar os efeitos da polarização partidária e incentivar a participação dos municípios”.

Trevas (2006, p. 8), por sua vez, enaltece o consorciamento intermunicipal pelo potencial que representa na modificação das realidades regionais e avalia que a remodelação do pacto federativo implica na articulação institucional nos diversos níveis e o abandono do processo centralizado de elaboração de políticas públicas. Nesse sentido, entende-se como cogente a pactuação intergovernamental para a promoção compartilhada do desenvolvimento regional e aponta que os consórcios públicos se apresentam como um instrumento flexível à disposição, pois se reveste num “suporte político-institucional das estratégias de desenvolvimento regional/local que vem se difundindo por meio da concertação entre o poder público e a sociedade civil no âmbito de órgãos colegiados regionais”.

A seu turno, Boiser (1989) defende que o desenvolvimento regional explica-se

pela interação de três elementos que se relacionam reciprocamente: captação de recursos, política econômica e ativação social. Os consórcios públicos parecem atender a esses elementos, ao menos no que se refere à captação de recursos e ativação social, visto que a junção de esforços implica em unir recursos para implementar ações que não seriam viáveis individualmente e o fortalecimento político desempenha pressão às escalas estadual e federal para firmar convênios para captação de repasses de verbas. O apelo para o diálogo mútuo e a decorrente transparência nas decisões estimula o engajamento da sociedade civil no projeto de desenvolvimento.

Tem-se, portanto, que os consórcios públicos possuem a virtude de proporcionar a expansão das fronteiras territoriais para propiciar uma gestão que reverencia a governança territorial entre os distintos níveis por intermédio da cooperação em prol do desenvolvimento integrado local e regional.

Por fim, segue o quadro sinótico que desenha os contornos teóricos ora empregados.

Continua

Desenvolvimento regional			
O desenvolvimento e as escalas local e regional	Conceito de região e regionalismo	<p>Região: definida nesse trabalho, como algo que vai além do aspecto territorial limitado, para entendê-la como realidade composta por unidades subnacionais, supranacionais e, até mesmo, transacionais, com variados modos de organização e cooperação, com vista à comunhão de interesses comuns.</p> <p>Regionalismo: conjunção de esforços ordenados de atores estatais e não estatais para promover ações estratégicas em uma ou mais áreas temáticas visando alavancar pretensões ou solucionar problemas que, invariavelmente, não seriam alcançados isoladamente</p>	Yahn Filho (2011); Fawcett (2004)
	Conceito de desenvolvimento	<p>O crescimento econômico era tido como meio e fim do desenvolvimento. Resgatou-se a noção de desenvolvimento para associá-la às demais dimensões, em especial à social fundamentalmente assentada na valorização da qualidade de vida</p> <p>Fenômeno multidimensional, comportando a seara econômica, política, cultural, social e ambiental.</p>	Filippim et al. (2005); Knopp (2011)

Continua

	<p><i>Polos de crescimento</i> (Perroux): produtos das economias de aglomeração suscitadas pelos complexos industriais, que têm como líderes as indústrias motrizes. A identificação geográfica desses polos se criam em meio as grandes concentrações urbanas ou locais de relevantes fluxos comerciais;</p> <p><i>Causação Circular Cumulativa</i> (Myrdal): busca analisar “as inter-relações causais de um sistema social enquanto o mesmo se movimenta sobre a influência de questões exógenas”. Tal qual um circulo vicioso, a tendência é que as regiões prósperas, pelo potencial atrativo, sejam cada vez mais prósperas, enquanto que regiões desfavorecidas se degradem continuamente, o que contribui para aprofundar agudamente as desigualdades regionais.</p> <p><i>Efeitos para frente e para trás</i> (Hirschman): o desenvolvimento econômico não acontece simultaneamente em toda parte, o autor investigou a dinâmica espacial do processo de desenvolvimento para verificar como o mesmo pode ser conduzido de uma país/região para outro. Pressupõe o desequilíbrio como importante fator para operacionalizar o crescimento e discute a questão regional a partir da teoria dos efeitos para frente (<i>forward linkages</i>) e para trás (<i>backward linkages</i>).</p>	Perroux (1967); Myrdal (1957); Hirschman (1958)
Desenvolvimento regional com enfoque endógeno	Capacidade que uma comunidade possui de ordenar o processo de desenvolvimento a partir da sua realidade e potencialidades sócio-territorial aliada às prioridades que lhe são inerentes.	Boisier (1996; 1998); Amaral Filho (2001); Lopes (2002); Filippim et al. (2005); Xavier et al. (2013)
Desenvolvimento multinível	A valorização da endogenia emprestada nesse trabalho não despreza os impulsos exógenos, pois o desafio é progredir de forma multiescalar (ou multinível), isto é, estabelecer o inter-relacionamento entre as diversas escalas/níveis, a fim de agregar e amoldar as forças exógenas às particularidades e necessidades locais/regionais.	Amin (2008); Dallabrida (2010)

		Conclusão
Região de fronteira e suas peculiaridades	Caracteriza-se como palco de disparidades econômicas e socioculturais que contribuem para um cenário de descontinuidade política e estagnação do desenvolvimento. Os espaços transfronteiriços não devem vincular-se a ideia de que são limites e separação, mas sim a concepção de que são espaços que clamam por integração e desenvolvimento econômico e humano conjunto, visto que tal região ocupa posição estratégica para o fortalecimento nacional.	
Consórcios Públicos Intermunicipais e desenvolvimento regional	Consórcios públicos	“Associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos”.
	Relação	Os consórcios públicos são identificados como alternativa eficiente para empreender o desenvolvimento das regiões, pois valoram o planejamento tático e estratégico, bem como a prática da cooperação entre os diversos níveis governamentais ou não governamentais, para perseguir interesses e solucionar problemas em comum.
		Machado et al. (2005); Moura Filho e Campos (2009)
		Di Pietro (2006)
		Dallabrida (2010); Barbosa e Dias (2012); Abrucio et al. (2013)

Quadro 10 - Quadro sinótico sobre Desenvolvimento Regional

Fonte: Elaborado pela autora

2.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

O percurso teórico às voltas da governança multinível e desenvolvimento regional, pilares que estruturam o recorte teórico do presente trabalho, permitiu verificar a complementação e entrelaçamento entre ambos no campo teórico. Isso porque, a governança multinível estima o inter-relacionamento entre os diversos níveis que compõe a estrutura federativa, além dos níveis extragovernamentais, valorizando o deslocamento do processo de tomada de decisão do centro para a periferia, espreitando as relações de governança que se estabelecem nos níveis subnacionais e se espraiam a partir desse ponto.

Em similitude, são crescentes as teorizações que direcionam a eficácia do desenvolvimento regional endógeno, ou seja, aquele que se estrutura da base (ou periferia) para aproveitar o impulso democrático que lhe é inerente devido à proximidade com a população e seus anseios, e verte para cima (centro) aproveitando os impulsos exógenos para transformá-los em perspectivas positivas dentro do contexto afeto ao local e a região. O sucesso dessa perspectiva, entretantes, depende do afinamento das relações construídas a partir de alicerce cooperativo e esse alinhamento encontra guarida no repertório da governança multinível.

Em assim sendo, frente ao marco teórico apresentado, passa-se a demonstração das abordagens metodológicas de pesquisa para, ato contínuo, adentrar ao recorte empírico (estudo de caso) como fator ilustrativo deste estudo.

3 METODOLOGIA

Tem-se que é o emprego do método, por intermédio de processos e técnicas, que assegura a validade do saber adquirido, cabendo, para tanto, delinear o presente estudo nesse aspecto.

A **problemática central** se associa a questão de qual a contribuição da governança multinível para o processo de desenvolvimento regional em territórios de fronteira e a resposta para essa inquietação científica demanda observar o comportamento de múltiplos atores políticos e institucionais situados em variados planos governamentais à luz dos preceitos da governança multinível e do desenvolvimento regional visitados no referencial teórico.

No que se refere à **abordagem**, consiste numa pesquisa qualitativa, pois pretende visualizar o fenômeno – contribuição da governança multinível para o processo de desenvolvimento regional - a partir da dinâmica que lhe é intrínseca para absorver o entendimento necessário, sem a pretensão de tomar uma proposta rigidamente estruturada, pois a intenção é estimular a proposição de estudos futuros que explorem novos enfoques (Godoy, 1995). Triviños (1987) aponta que esse tipo de pesquisa caracteriza-se por tomar o ambiente natural como fonte de dados e se preocupar essencialmente com o significado do fenômeno, de modo que a preocupação do pesquisador não se restringe ao resultado, mas a todo o processo.

No que concerne aos **objetivos**, trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória. Descritiva, como o próprio nome sugere, é uma pesquisa que descreve particularidades de determinada população ou fenômeno sem, no entanto, se comprometer em enunciar explicações, embora sirva de base para eventual pesquisa explicativa a respeito (VERGARA, 2004). Já a exploratória é empregada quando há nenhum ou pouco conhecimento acumulado e sistematizado sobre determinado assunto (VERGARA, 2004), por isso mesmo essa modalidade de pesquisa objetiva atribuir maior familiaridade com o ambiente, fato ou fenômeno objeto de pesquisa a fim de aprimorar ideias ou formular/intuir novas (GIL, 2002). No caso em tela, a governança multinível ainda é pouco explorada no contexto nacional, sobretudo com enfoque no desenvolvimento regional, o que demanda investigar o assunto.

É descritiva à medida que se preocupa em descrever: i) o contexto local fronteiriço, político, econômico e social que levou à constituição do CIF e como foi o processo de constituição, quais as dificuldades encontradas e as facilitações na gestão a partir da sua criação; ii) o marco legal que regulamenta a atuação do CIF e de que forma se opera a governança multinível nas relações horizontais (entre os municípios integrantes), verticais (com estados e União) e com a sociedade civil; iii) as ações concretizadas, as que se encontram em andamento e as planejadas para verificar e compreender possíveis influências/impactos das mesmas para o desenvolvimento integrado dos municípios envolvidos e do entorno regional; e exploratória, pois se tem por intuito aproximar-se de uma experiência federativa de cunho cooperativo, para prospectar qual a contribuição da governança multinível para o processo de desenvolvimento regional e verificar qual tipo de estrutura dessa governança melhor se apresenta para esse fim, guiando-se na intenção de gerar informações capazes de balizar uma investigação mais minuciosa sobre essa questão ainda carente de exploração na literatura científica.

Adotou-se como estratégia o **método** de estudo de caso que, para Yin (2010, p. 32), “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Gil (2009, p. 15) pontua que o estudo de caso possibilita estudar em profundidade o objeto da pesquisa e que esta “ênfase na profundidade favorece a aproximação entre a abstração dos resultados da pesquisa e a concretude da prática social”. Tal qual expõe Yin (2010) a estratégia de estudo de caso toma por alicerce variadas fontes de evidências e tem no enfoque empírico o propulsor de conhecimento sobre o assunto estudado, distanciando-se de um extremo rigor técnico.

Desse modo, para verificar qual a contribuição da governança multinível no processo de desenvolvimento regional em territórios de fronteira far-se-á um estudo em profundidade da experiência do CIF, de maneira que a teoria possa aperfeiçoar a prática e esta, por seu turno, possa contribuir para aprimorar ou reformular a teoria. A perspectiva ora reportada é confirmada por Gil (2009) ao afirmar que:

Os estudo de caso favorecem a acumulação de evidências acerca de fenômenos, a media que estes são estudados em contextos diferentes.

Assim, constituem importante elemento na construção de teorias fundamentadas em dados empíricos. Também permitem a identificação de situações contrastantes com o que estabelecem as teorias já consolidadas, contribuindo, dessa forma, para sua refutação ou reformulação. (GIL, 2009, p. 17).

Assim, tem-se que a **objeto** da pesquisa se cinge ao CIF, 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 avalize a inserção formal de ente de outro país na avença. Não obstante essa limitação, é notório que o município argentino está engajado no planejamento e articulação de diversas ações.

Já a opção pelo estudo de caso único se deve à particularidade do fenômeno, já que o CIF atua num espaço territorial peculiar abrangendo dois países (Brasil e Argentina), dois Estados e uma Província (Paraná, Santa Catarina e Misiones) e quatro municípios (Barracão, Bom Jesus do Sul, Dionísio Cerqueira e Bernardo de Irigoyen) que convivem conurbados, tal qual ilustra a figura 11.



Figura 11 - Imagem aérea da fronteira
Fonte: Consórcio Intermunicipal da Fronteira (2013)

Essa circunstância territorial única, ao mesmo passo que estimula, também compele as mais diversas relações, sejam elas transnacionais ou intergovernamentais em variados níveis, seja entre a esfera pública, seja entre esta e a sociedade civil, produzindo efeitos não apenas nas circunscrições municipais, mas em todo o entorno regional. Conforme já anunciado, formalmente o consórcio é composto apenas pelos municípios brasileiros, mas, informalmente, o município argentino participa das ações e estratégias adotadas, assim como os Estados do Paraná, Santa Catarina e a Província de Misiones firmaram com o consórcio protocolo de intenções para cooperação e a União apoia o arranjo a partir de seus ministérios com a provisão de recursos.

Percebe-se, desta feita, a presença de diversos níveis relacionais o que enriquece sobremaneira a pesquisa. Ademais, o CIF, diversamente da maioria dos consórcios públicos existentes, 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. Por fim, já existem ações concretas e outras em planejamento, o que permite, a partir do plano empírico, estruturar teoricamente de que maneira a governança multinível contribui para o desenvolvimento regional desde a base.

As evidências relevantes para a pesquisa foram buscadas em diversas fontes. Assim, quanto aos **meios**, se utilizou de pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo. O primeiro instrumento se aplica aos livros, teses, dissertações e artigos científicos veiculados em revistas eletrônicas para alçar o aporte teórico pertinente às temáticas que se relacionam ao assunto (governança multinível e desenvolvimento regional).

O exame documental consistiu na análise de leis, decretos, portarias, resoluções, estatutos, atas, projetos e demais documentos relacionados ao CIF que se referem às ações de cooperação para o desenvolvimento, disponibilizados via internet no site do consórcio e fisicamente na sede, os quais pendiam do devido tratamento, cuja **perspectiva temporal**, restou adstrita, para fins da investigação documental, ao marco de constituição do CIF em 2009 até o presente momento.

Já a pesquisa de campo se deu a partir do emprego de entrevista individual em profundidade, por meio de roteiro semiestruturado, realizada com os prefeitos e ex-prefeitos dos municípios de Barracão, Bom Jesus do Sul, Dionísio Cerqueira e

Bernardo de Irigoyen (Misiones) que participaram do processo de constituição do CIF e são (ou foram) responsáveis pela tomada de decisão, bem como o Coordenador Executivo do CIF que atuou no período de 2009 a 2011 e 03 (três) representantes da sociedade civil organizada, sendo eles: o ex-presidente e o atual presidente da Associação Comercial e Empresarial (Ascoagrín) dos municípios de Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR) e Dionísio Cerqueira (SC); e a Juíza da Comarca de Barracão (PR), o que implicou na oitiva dos seguintes entrevistados:

	Mandato 2009-2012	Mandato 2013-2016
Barracão	Prefeito A	Prefeito B
Bom Jesus do Sul	Prefeito C	Prefeito D
Dionísio Cerqueira	Prefeito E	Reeleito
Bernardo de Irigoyen	Prefeito F	Prefeito G
Coordenador Executivo	Coordenador A	-
Sociedade Civil Organizada	Cidadão A, Cidadão B e Cidadão C	

Quadro 11 - Relação dos entrevistados

Fonte: Elaborado pela autora

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas no ambiente de trabalho dos sujeitos da pesquisa e aconteceram entre os dias 23 de dezembro de 2014 a 10 de janeiro de 2015, conforme a disponibilidade dos entrevistados. Infelizmente não foi possível realizar a entrevista com o Prefeito B (Barracão – gestão 2013-2016), haja vista que no período da visita *in loco* o mesmo encontrava-se em viagem.

Cada entrevista foi precedida da contextualização a respeito do objetivo e relevância da pesquisa, assim como da importância da contribuição do entrevistado. Para esse fim foi utilizado gravador para garantir a fidedignidade dos dados no momento da análise, procedimento que foi consentido pelos entrevistados. As entrevistas com os gestores públicos e o Coordenador Executivo tiveram duração média de uma hora, enquanto que as com os representantes da sociedade civil organizada aconteceram, em média, em trinta minutos. As entrevistas foram posteriormente transcritas para apreender todos os detalhes para a análise.

O critério de escolha dos entrevistados representantes da Sociedade Civil Organizada deu-se pelo potencial de contribuição ao trabalho. Nesse sentido, dois deles tratam-se do ex e atual Presidente da Ascoagrín (cidadãos A e B, respectivamente), entidade local ativa na busca do interesse da sociedade e que impulsionou a retomada da discussão a respeito da necessidade de atuação

conjunta dos municípios, reclame que se converteu na instituição do CIF. De outro lado, a Juíza da Comarca de Barracão (cidadão C) se mostrou acessível e é conhecida na comarca pelo engajamento social com o qual conduz seus trabalhos, num esforço de aproximar a garantia de direitos à sociedade, seja por meio do préstimo jurisdicional, seja pela atuação em projetos sociais e campanhas de conscientização nas mais diversas ordens. No que se refere ao número de cidadãos entrevistados, no juízo de conveniência da pesquisadora, as três entrevistas foram proveitosas, convergentes e trouxeram elementos suficientes para construir o trabalho.

Para Triviños (1987) a entrevista semiestruturada caracteriza-se por apresentar questionamentos básicos que se apoiam em teorias e hipóteses relacionadas ao cerne da pesquisa. Desta feita, as entrevistas seguiram um roteiro previamente definido (os quais se encontram nos apêndices 1 e 2) e a formulação das questões tomou por alicerce a lógica adotada no quadro 12.

		Continua
Tema		Componente
Contexto territorial local/regional fronteiriço, político, econômico e social		Descrição do contexto;
		Razões que levaram a constituição do CIF, vantagens e dificuldades para sua implementação;
Governança		Presença de mecanismos de coordenação (liderança – natureza comportamental íntegra e capacitada), controle (transparência nas ações, prestação de contas e responsabilização por atos) e estratégia (avaliação do ambiente, das ações e monitoramento de resultados);
		Capacidade de implementação de políticas públicas dos municípios individualmente e conjuntamente;
		Marco regulatório legal;
Governança multinível		Interação entre os atores (individuais e institucionais) presentes na região em estudo;
		Interação entre o consórcio e as demais esferas governamentais da Federação;
		Atores que exercem influência na tomada de decisão da região.
		Recursos investidos para o fomento da cooperação.
Desenvolvimento Regional		Noção de desenvolvimento;
		Presença endógena do impulso para o desenvolvimento;
		Grau de autonomia da região em relação aos demais níveis de governo.

	Conclusão
Políticas Públicas	Principais ações, programas e projetos da experiência cooperada que propiciaram ou propiciarão o desenvolvimento local e regional.
Participação da sociedade civil	Mecanismos de indução à participação e comunicação das ações, projetos e resultados aos cidadãos da região;
Estrutura de governança multinível para o desenvolvimento regional	Estrutura (tipo) de governança multinível existente antes e depois da constituição do consórcio;

Quadro 12 - Resumo dos temas centrais que nortearam o estudo

Fonte: Elaborado pela autora

Nota: Baseado em Filippim et al. (2014)

Os dados coletados de outras fontes também foram organizados tomando por orientação os tópicos definidos no quadro 12.

No que se refere ao **tratamento e apresentação dos dados**, a metodologia qualitativa de análise de conteúdo foi utilizada para a análise dos dados coletados, sendo que o conhecimento científico assenta-se nos resultados encontrados, ressaltando que, pela complexidade e profundidade reclamados, o estudo arrisca apresentar imprecisões.

Em suma, o quadro 13 sintetiza os aspectos metodológicos suprarreferidos.

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

Quadro 13 - Resumo dos aspectos metodológicos

Fonte: Elaborado pela autora

Por fim, cumpre demonstrar o atendimento aos objetivos propostos à pesquisa, o que se evidencia pela visão gráfica enunciada na figura 12.

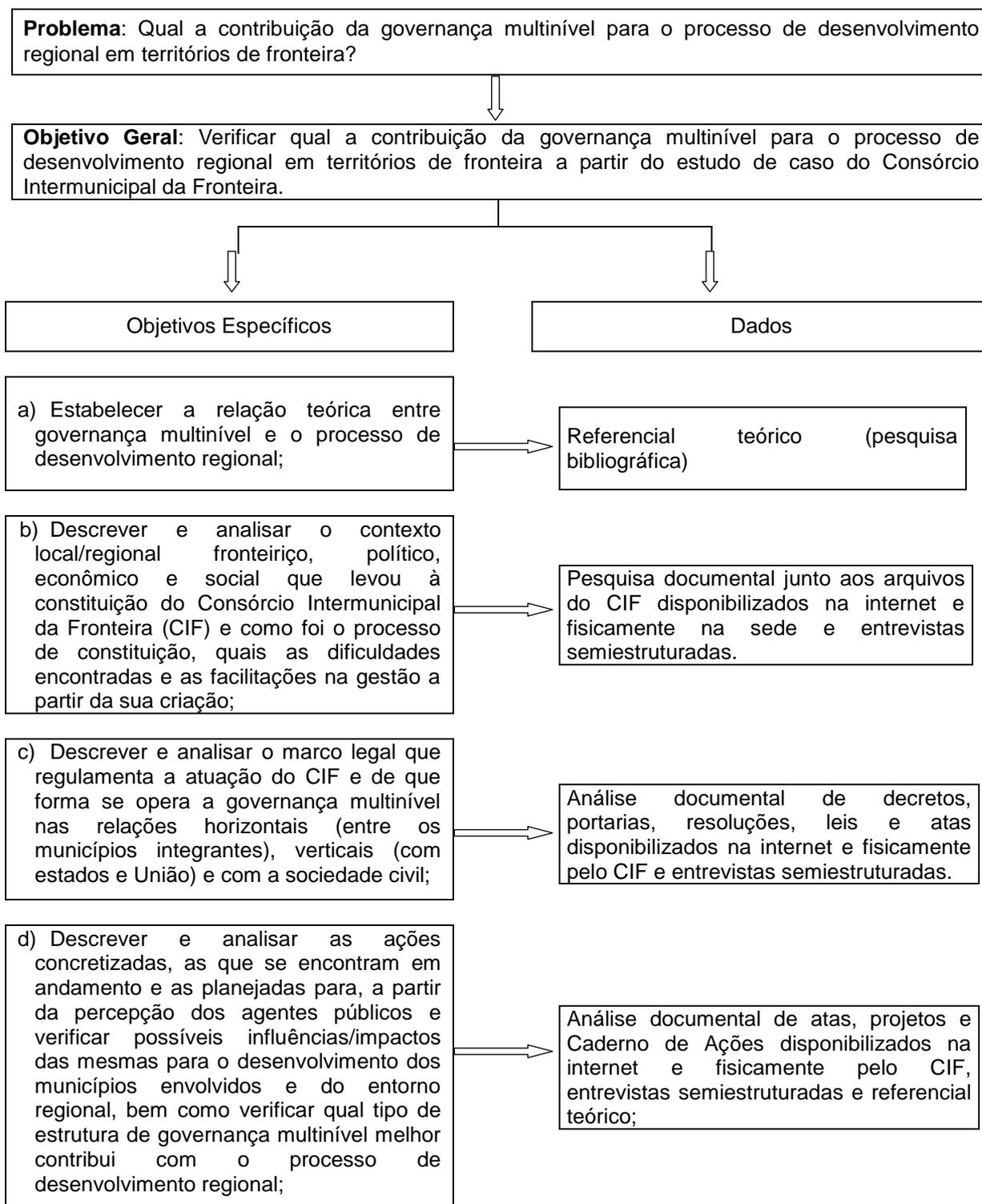


Figura 12 - Resumo do atendimento aos objetivos propostos
Fonte: Elaborado pela autora

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise e discussão dos resultados obtidos por intermédio das pesquisas documental e de campo passará a ser exposta com alicerce na estrutura dos objetivos específicos previamente apresentados, no ímpeto de apresentar cadenciamento lógico às ideias e aderência à proposta do trabalho.

Desta feita, considerando que o primeiro objetivo específico foi atendido no referencial teórico, passa-se ao segundo que consiste em descrever e analisar o contexto local/regional fronteiriço, político, econômico e social que levou à constituição do CIF.

Os municípios de Barracão, situado no Sudoeste do estado do Paraná (9.737 – Censo 2010, IBGE), Dionísio Cerqueira, no Oeste de Santa Catarina (14.801 – Censo 2010, IBGE) e Bernardo de Irigoyen, localizado na província de Misiones, porção Leste da Argentina (13.768 – Censo 2010, IPEC), protagonizam situação singular já que representam a junção de dois países, três estados e três municípios, cujas parcelas territoriais são divididas apenas por linhas imaginárias, resultando na conurbação das três cidades que compartilham da mesma realidade socioeconômica e cultural.



Figura 13 - Divisas territoriais das cidades trigêmeas
Fonte: Gonçalves (2011)

Registros históricos noticiam que a região foi palco de intenso conflito territorial entre Brasil e Argentina desde os idos do Tratado de Tordesilhas (1494) até a ocupação do território de Misiones pela Argentina após o final da Guerra do Paraguai (1870), ocasião em que este país pretendia anexar ao seu território mais de 30 mil quilômetros quadrados de terras que se entendia, até então, em posse do Brasil. Diante da frustração de tratados visando solucionar a questão, partiu-se para o arbitramento internacional sob a condução do presidente norte-americano Grover Cleveland. A resolução do impasse veio em 5 de fevereiro de 1895, quando aquele presidente declarou que toda a parte do território das Missões, situado entre os rios Iguaçu e Uruguai, até os afluentes do Rio Santo Antônio, pertencia ao Brasil. Se a decisão houvesse sido outra, todo o Oeste de Santa Catarina e Sudoeste do Paraná pertenceriam à Argentina (FERRARI; DIAS, 2012).

Uma vez solucionado o impasse, em 04 de julho de 1903, o chefe da Comissão de Demarcação dos Limites entre Brasil e Argentina, General Dionísio Cerqueira, fundou um povoado, de nome Barracão, nas cabeceiras dos Rios Capanema e Peperi Guaçu, na fronteira com a Argentina (IBGE, 2015). Tal denominação foi atribuída em referência aos grandes barracões que foram construídos para servir de armazenamento de bens e de abrigo aos colonos e tropeiros advindos dos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina para cultivo de erva-mate, fumo, cana de açúcar e extração de madeira, principais ocupações econômicas da época (FERRARI; DIAS, 2012; IBGE, 2015).

Onze anos mais tarde foi criado um Distrito Judiciário denominado Dionísio Cerqueira, com sede no lugar alcunhado de Barracão, no Município de Clevelândia. Novamente a região foi arena de disputa territorial, agora entre os estados do Paraná e Santa Catarina. O embaraço foi resolvido em 1916 com a celebração de um acordo entre os dois Estados em que se dividiu por uma linha imaginária a localidade de Barracão, oportunidade em que a porção pertencente ao Paraná seguiu denominada Barracão e a parte de Santa Catarina passou a se chamar Dionísio Cerqueira. A parcela territorial situada na Argentina seguiu, até meados de 1921, alcunhada de *Barracón*, quando passou a se chamar Bernardo de Irigoyen em homenagem ao advogado de mesmo nome que atuou na definição dos limites entre Brasil e Argentina (FERRARI; DIAS, 2012; IBGE, 2015).

Barracão foi elevado à condição de município pela Lei Estadual n. 790 (PARANÁ, 1951), enquanto que Dionísio Cerqueira emancipou-se dois anos depois por intermédio da Lei Estadual n. 133 (SANTA CATARINA, 1953). Já o município de Bom Jesus do Sul, também integrante do CIF, até meados de 1995 era um distrito de Barracão, desmembrando-se deste para tornar-se município a partir da edição da Lei Estadual n. 11.260 (PARANÁ, 1995).

Esse breve apanhado histórico da localização do espaço geográfico e da sua ocupação serve para demonstrar que a porção territorial onde estão situados os municípios integrantes do CIF desde muito tempo foi palco de disputas e rivalidades, herança que dificultou o amadurecimento do senso de cooperação entre as comunidades e seus governos e, muito provavelmente, concorreu para que o desenvolvimento se desse a passos lentos.

Mais que isso, a revisitação histórica fornece indicativos de como se constituiu a realidade socioeconômica desses municípios. O ciclo econômico, num primeiro momento, girou entorno da agricultura, especialmente no cultivo de erva-mate, até seu declínio em meados da década de 40, quando se expandiu a atividade madeireira, tida como a base do desenvolvimento econômico daquela região. Concomitante a isso, a partir da década de 50 houve um intenso processo migratório oriundo do Rio Grande do Sul em busca de estabelecer comércio na fronteira, cujo fluxo esteve sempre atrelado à variação cambial da moeda dos dois países, alternando períodos de favorecimento ao comércio argentino e em outros momentos ao comércio brasileiro, a depender da valorização de uma moeda sobre a outra. (FERRARI; DIAS, 2012).

Ferrari e Dias (2012, p. 5) também observam que o contrabando era uma constante nas relações comerciais e verificam em sua pesquisa que “o desenvolvimento econômico dessas cidades se deu pela agricultura de subsistência e com o auxílio do contrabando formiga, como se constata empiricamente pela quase ausência de indústrias locais”.

A fala dos entrevistados listados no quadro 11 corrobora os achados supracitados ao afirmarem de maneira unânime que, ainda hoje, a economia se pauta na agricultura familiar e no comércio de bens e serviços, com algum volume ocasionado pela presença do “porto seco” que possibilita o comércio de exportação e importação de bens. Destacam a escassez de indústrias, situação que atribuem,

em especial, ao distanciamento da região dos grandes polos, carência de mão de obra qualificada e infraestrutura.

Outro fator constantemente listado pelos entrevistados como gravame para a estagnação do desenvolvimento é a histórica agenda negativa que pauta a zona de fronteira: contrabando, narcotráfico, prostituição, violência e abusos aos direitos humanos, circunstância que é confirmada pelo Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2009). Amarras legais também se postam como empecilhos, vezes pela legislação existente, a exemplo da Lei 6.634 (BRASIL, 1979) que traz para os municípios insertos na faixa de fronteira uma série de limitações e exigências no que se refere à infraestrutura, alienação de bens, constituição de empresas, dentre outras situações listadas no artigo 2º⁸. Outras vezes é a ausência de regulação legal que emperra o avanço de ações que propulsionariam o desenvolvimento, como por exemplo, a impossibilidade do município argentino integrar formalmente o consórcio; não poder realizar políticas que possibilitem a integração da rede elétrica, de água, esgoto e saneamento, ações que, em malhas fronteiriças conurbadas é primordial.

Indicadores também depõem no sentido de evidenciar o baixo grau de desenvolvimento desses municípios. No levantamento de 1991 o IDH-M dos municípios de Barracão, Bom Jesus do Sul e Dionísio Cerqueira eram pouco expressivos e encontravam-se abaixo do índice de seus respectivos estados, situação que se repetiu no levantamento de 2000 e 2010, pois, não obstante a sensível melhora apresentada, seguiram em nível inferior ao estadual, apontando baixo desenvolvimento, sobretudo em 1991 e 2000.

⁸ Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a:

I - alienação e concessão de terras públicas, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens;

II - Construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;

III - estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, assim relacionadas em decreto do Poder Executivo.

IV - instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades:

a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração;

b) colonização e loteamento rurais;

V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;

VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural;

	Ano 1991	Ano 2000	Ano 2010
Brasil	0,493	0,612	0,727
Paraná	0,507	0,650	0,749
Barracão	0,469	0,613	0,706
Bom Jesus do Sul	0,358	0,544	0,697
Santa Catarina	0,543	0,674	0,774
Dionísio Cerqueira	0,436	0,590	0,706

Tabela 1 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 1991, 2000 e 2010

Fonte: PNUD (2015)

Situação semelhante é apontada pelos levantamentos estatísticos do país vizinho. Para o município de Bernardo de Irigoyen, o censo realizado no ano de 2001 (INDEC, 2001) apontou o grau de instrução da população com 15 anos ou mais. De um universo de 6.155 habitantes⁹, 3.024 não possuíam instrução ou tinham o primeiro grau incompleto; 2.223 não completaram o segundo grau escolar; apenas 612 possuíam o segundo grau completo e 296 habitantes haviam completado o ensino de terceiro grau. Já no que se refere à mão de obra, o universo da população com 14 anos ou mais representava 6.420 habitantes, dos quais apenas 2.672 ostentavam a posição de “ocupados”, o restante se distribuía em “desocupados” ou “inativos”. Na saúde, apontou-se que do contingente populacional total (10.889), 7.815 habitantes não possuíam previdência ou plano de saúde privado ou mutual.

Já o censo de 2010 (INDEC, 2010) trouxe a perspectiva regional. Dentro da circunscrição da Província de Misiones, Bernardo de Irigoyen encontra-se situado na região do departamento de San Pedro. Esse departamento, em suma, apresentou os piores indicadores, denotando o baixo grau (e potencial) de desenvolvimento. Como exemplo, tem-se o maior percentual de analfabetismo de toda a Província (8,3%) e o menor índice de população que possuem computadores em suas residências (apenas 16,8%). No que se referem às moradias, esse nicho regional apresentou o quarto maior índice (39%) de habitações sem água em rede (saneamento básico) e o maior índice (51,3%) de habitações sem provisão de água encanada dentro das casas.

Ainda no que se refere às particularidades dessa conurbação territorial, Niescioruk e Carlos (2010) destacam a diversidade sociocultural atribuída ao fluxo de imigrantes e o intercâmbio linguístico acentuado pela convivência próxima. É comum se deparar com barraconenses que trabalham ou estudam em Dionísio

⁹ O contingente populacional total apurado para Bernardo de Irigoyen em 2001 foi de 10.889 habitantes.

Cerqueira ou vice-versa. Igualmente comum é o intercâmbio comercial e a construção de famílias constituídas por barraconenses, cerqueirenses e/ou argentinos (AGNES, et al., 2013).

Outrossim, tal como pontuado pelos entrevistados, relevante notar que os municípios em voga se encontram distantes dos polos políticos respectivos.

	Distância em quilômetros				
	Curitiba (PR)	Florianópolis (SC)	Posadas (Arg.)	Brasília (DF)	Buenos Aires (Arg.)
Barracão	553	-	-	1.619	-
Bom Jesus do Sul	561	-	-	1.618	-
Dionísio Cerqueira	-	719	-	1.620	-
Bernardo de Irigoyen	-	-	330	-	1.365

Tabela 2 - Distâncias dos municípios até os polos políticos respectivos

Fonte: Google *maps* (2015)

Os municípios de Francisco Beltrão (Paraná), São Miguel do Oeste (Santa Catarina) e Eldorado (Misiones), representam as principais referências regionais e, embora exerçam funções agrária e terciária importantes (ANGNES, et al., 2013), não lograram impulsionar o desenvolvimento regional para esse longínquo espaço fronteiriço.

A partir de registros documentais dos municípios aqui estudados, foi possível constatar que se mostram dependentes dos estímulos externos (o dito desenvolvimento exógeno espreitado no referencial teórico), pois em mais de meio século de fundação não foram capazes de, isoladamente, desenvolverem suas estruturas socioeconômicas.

Em suma, os municípios são de pequeno porte, substancialmente agrários (agricultura familiar) e não contam com um parque empresarial e industrial relevante. Existem pequenos negócios que, em sua massiva maioria, são de constituição familiar, *a priori*, sem potencial de geração de empregos e renda em massa. Assim, à luz das constatações de Myrdal (1957) percorridas no referencial teórico, para o qual uma região próspera tende a ser cada vez mais próspera, enquanto uma pobre tende a seguir estagnada, 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.

Após um longo processo de amadurecimento, aflorou a consciência de que a melhoria da qualidade de vida exige o fortalecimento da sociedade e das instituições locais, pois, na linha do que observou Oliveira e Lima (2003), é a partir daí que será possível transformar o impulso externo de crescimento em desenvolvimento, e que a integração é meio para dinamizar o processo de desenvolvimento econômico e social. Desta feita, os prefeitos desses municípios alcançaram o consenso de constituir um consórcio público para desenvolver o lugar onde estão estrategicamente inseridos.

O processo de constituição do CIF revela duas constatações importantes. Os prefeitos A e C mencionaram que a ideia de constituir um consórcio para impulsionar a região surgiu em 1997 quando o Prefeito A, no exercício do mandato em Barracão (1997-2000), entabulou reuniões com os Prefeitos dos municípios paranaenses vizinhos de Bom Jesus do Sul, Flor da Serra do Sul, Salgado Filho e Manfrinópolis para tentar viabilizar um ajuste cooperativo que contribuísse para o fortalecimento desses pequenos municípios. A iniciativa não foi adiante e o insucesso é atribuído à ausência de regulação legal que embasasse e trouxesse segurança para a composição de um consórcio ou outra avença similar; falta de amadurecimento político-partidário dos Prefeitos e desconfiança no sentido de não enxergar como se estabeleceria a relação multilateral e de que forma o seu município poderia se beneficiar com a medida.

Essa primeira constatação evidencia que a boa vontade em produzir resultados distintos em prol do desenvolvimento regional já existia muito antes da constituição do CIF e que liderança, motivação e confiança são elementos determinantes para a construção da governança (BARRET, 2005; TCU, 2014), na esteira do que se apontou no referencial teórico. Naquele momento, foi necessário o movimento de uma liderança para impulsionar a ideia cooperativa que, ao que se apresentou, não rendeu frutos frente à desmotivação dos demais envolvidos e a ausência de um ambiente de confiança e transparência já que, à época, não existia regulação que trouxesse segurança jurídica à intenção.

A segunda constatação consiste no fato de que o impulso decisivo para criar o CIF partiu de um clamor explícito e formal da sociedade civil organizada, evidenciando a germinação da governança entre os níveis Estado e sociedade, assinalando a importância de o Estado estar aberto e preparado para receber a

inserção social. O Cidadão B noticiou que por décadas os municípios, em especial Barracão e Dionísio Cerqueira, viveram às margens um do outro, sem integração alguma, já que os Prefeitos A e E, que exerceram mandatos simultâneos em 1997/2000 e 2001/2004, pertenciam a partidos políticos opostos: Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido dos Democratas (DEM). A dicotomia das ideologias, somada ao ego político, afastava a possibilidade de entabular o diálogo e, com isso, as cidades seguiam enfrentando as mesmas dificuldades. Essa circunstância foi atestada pelos Prefeitos C e D e reconhecida pelos Prefeitos A e E.

O Cidadão B seguiu narrando que frente a esse cenário, a Ascoagrín, representando os interesses da sociedade civil, no curso do período eleitoral de 2008 reuniu-se com os futuros candidatos e expos a necessidade do trabalho integrado, sobretudo na área de saúde que passava por dificuldades nos dois municípios. Mostrando amadurecimento político, os candidatos, amparados pela sociedade civil, ampliaram a ideia e envolveram os Municípios de Bom Jesus do Sul e Bernardo de Irigoyen, para ir além da integração nos serviços de saúde, se propuseram, se eleitos, instituírem um consórcio público para integrar a gestão no intuito de promover o desenvolvimento local e regional (Cidadão B, Prefeitos A, C, D e E).

Para o exercício do mandato 2009/2012 elegeram-se os Prefeitos A, C e E, os quais já haviam exercido mandatos em 1997/2000 e 2001/2004. Assim, em 2009, honrando o compromisso assumido no período eleitoral, surge o CIF como uma associação de direito público, regendo-se pelo Protocolo de Intenções e legislação municipal e federal pertinente, cujos objetivos são: discutir formas de promover o desenvolvimento regional; buscar soluções para problemas comuns; atuar em parceria na prestação de serviços para melhorar a capacidade técnica, gerencial e financeira; e fazer alianças com os demais entes federativos (CIF, 2013).

No que concerne às dificuldades, os fatores que favoreceram a medida e as facilitações após sua implementação, os entrevistados apontaram as seguintes questões ilustradas no quadro 14.

Continua

Dificuldades no processo de constituição	
Prefeito A	<p>1) Legislação. Pelo formato inédito do consórcio, tiveram dificuldade em alinhar as especificidades, especialmente na questão orçamentária, de pessoal e participação do município argentino;</p> <p>2) Coesão e aderência. O processo de alinhamento de ideias entre um conjunto de lideranças demandou tempo, esforço e abdicção de vaidades políticas. Dificuldade também em conseguir a aderência das Câmaras de Vereadores para a autorização legislativa e o engajamento da população em geral;</p> <p>3) Corpo técnico. Conseguir montar uma equipe capacitada/qualificada para gerir os projetos e integrar as equipes das Prefeituras;</p>
Prefeito C	<p>1) Dicotomia política. As diferenças político-partidárias (PT, DEM e PDT) demandaram tempo para ser alinhadas;</p> <p>2) Corpo técnico. Conseguir montar uma equipe capacitada/qualificada para gerir os projetos e integrar as equipes das Prefeituras;</p>
Prefeito D	<p>1) Individualismo. Superar a histórica ausência de integração e ação conjunta, sobretudo aquela cultural arraigada no corpo técnico e na população;</p>
Prefeito E	<p>1) Legislação. O ineditismo da ação trouxe muitas dúvidas;</p> <p>2) Participação e aderência. Dificuldade em conseguir a aderência das Câmaras de Vereadores para a autorização legislativa e o engajamento da população em geral;</p> <p>3) Ausência da cultura cooperativa e trabalho conjunto/integrado;</p> <p>4) Corpo técnico. Conseguir montar uma equipe capacitada/qualificada para gerir os projetos e integrar as equipes das Prefeituras;</p>
Prefeito F	<p>1) Legislação. Ausência de regulamentação legal para autorizar a participação formal do município argentino;</p> <p>2) Individualismo. Superar a histórica ausência de integração e ação conjunta.</p>
Prefeito G	<p>1) Legislação. Ausência de regulamentação legal para autorizar a participação formal do município argentino;</p>
Coordenador A	<p>1) Individualismo. Superar a histórica ausência de integração e ação conjunta;</p> <p>2) Corpo técnico. Conseguir montar uma equipe capacitada/qualificada para gerir os projetos e integrar as equipes das Prefeituras;</p>
Dificuldades atuais	
Prefeito A	<p>1) Legislação. Permanece o empecilho legislativo para a participação formal do município argentino;</p> <p>2) Participação. Ainda falta entusiasmo da população para participar mais ativamente (questão cultural);</p> <p>3) Corpo técnico. Remanesce a dificuldade em montar uma equipe capacitada/qualificada para gerir os projetos;</p>
Prefeito C	<p>1) Corpo técnico. Remanesce a dificuldade em montar uma equipe capacitada/qualificada para gerir os projetos;</p> <p>2) Participação. Ainda falta entusiasmo da população e dos vereadores para participar mais ativamente (questão cultural);</p>
Prefeito D	<p>1) Corpo técnico. Dificuldade de integração das equipes das Prefeituras, as quais ainda pensam e agem com uma postura individualista;</p> <p>2) Corpo técnico. Remanesce a dificuldade em montar uma equipe capacitada/qualificada para gerir os projetos;</p>
Prefeito E	<p>1) Legislação. Ausência de normatização para formalizar a participação do município argentino;</p> <p>2) Corpo técnico. Dificuldade em montar equipe capacitada/qualificada para gerir os projetos e manter a integração das equipes das Prefeituras;</p>

Continua

Prefeito F	1) Legislação. A falta de instrumento legal impede que o município argentino usufrua de muitas conquistas do CIF; 2) Certo esmorecimento frente aos empecilhos que surgem para concretizar determinadas ações (inclusive a questão legal);
Prefeito G	1) Legislação. A falta de instrumento legal impede que o município argentino usufrua de muitas conquistas do CIF;
Coordenador A	1) Estabelecer coordenação interna entre as equipes das Prefeituras;
O que favoreceu para a constituição	
Prefeito A	1) Vivência de problemas comuns; 2) Existência de legislação brasileira; 3) Identificação territorial; 4) Amadurecimento e vontade política;
Prefeito C	1) Vivência de problemas comuns; 2) Carência de recursos; 3) Baixa capacidade de realização; 4) Amadurecimento e vontade política;
Prefeito D	1) Amadurecimento político; 2) Carência de recursos; 3) Baixa capacidade de realização;
Prefeito E	1) Vivência de problemas comuns; 2) Existência de legislação brasileira; 3) Identificação territorial; 4) Amadurecimento e vontade política;
Prefeito F	1) Vivência de problemas comuns; 2) Localização geográfica da fronteira;
Prefeito G	1) Vivência de problemas comuns; 2) Localização geográfica da fronteira;
Coordenador A	1) Vivência de problemas comuns; 2) Baixa capacidade de realização; 3) Amadurecimento político;
Vantagens	
Prefeito A	1) Fortalecimento e visibilidade dos municípios e da região perante os demais órgãos e escalas governamentais (inclusive no âmbito internacional – Argentina); 2) Integração e ampliação do olhar para a noção de região, criação de identidade regional; 3) Avanço nos serviços públicos, com maior efetividade das ações; 4) Enfrentar e solucionar problemas em comum; 5) Otimização de tempo e recursos;
Prefeito C	1) Fortalecimento e visibilidade dos municípios e da região perante os demais órgãos e escalas governamentais; 2) Parceria internacional com o apoio do município argentino; 3) Aumento da capacidade de realização de políticas públicas; 4) Enfrentar e solucionar problemas em comum; 5) Otimização de tempo e recursos;
Prefeito D	1) Conjunção de esforços para buscar o desenvolvimento coletivo, com olhos ao entrono regional; 2) Amadurecimento político; 3) Otimização de tempo e recursos; 4) Maior facilidade de acesso a recursos nas demais esferas governamentais;

	Conclusão
Prefeito E	1) Fortalecimento e apoio das demais escalas governamentais; 2) Amadurecimento do senso de cooperação e integração local e regional; 3) Elaboração de projetos mais consistentes e viáveis; 4) Melhora na prestação dos serviços públicos; 5) Enfrentamento e solução de problemas em comum; 6) Otimização de tempo e recursos; 7) Criação de consenso em meio a diversidade político-partidária;
Prefeito F	1) Comunhão de esforços que tem força para modificar a realidade da fronteira; 2) Possibilidade de trabalhar em conjunto em ações que só tem efetividade se acontecem simultaneamente (por exemplo, campanhas de vacinação, fiscalização aduaneira, patrulhamento da fronteira);
Prefeito G	1) Elaboração de um projeto de desenvolvimento conjunto e integrado;
Coordenador A	1) Estabelecimento de vínculos cooperativos estáveis; 2) Amadurecimento político; 3) Instituiu uma rede de governança entre Estado e Sociedade; 4) Mudança de visão da União e Estado(s) para as necessidades dos municípios; 5) Economia de tempo, recursos e melhor qualidade dos serviços públicos;

Quadro 14 - Dificuldades, favorecimentos e vantagens relacionadas ao consórcio público

Fonte: Entrevistas (2015)

Nota: Adaptado pela autora

As percepções dos gestores se mostraram convergentes e, no que se refere às dificuldades, revelaram-se sobressalientes dois pontos que se fizeram presentes na constituição do consórcio e ainda remanescem. O primeiro é a ausência de um marco legal formalizando a participação do município argentino e, assim, atribua segurança e estabilidade à relação. Essa debilidade legislativa é ainda mais acentuada para os gestores argentinos, diante do empecilho legal/orçamentário para usufruir concretamente de diversas ações e projetos. Segundo, o ardor em coordenar/alinhar o corpo técnico das prefeituras que, por uma atribuição cultural, tem dificuldade de trabalhar em conjunto e, sobretudo, destacar pessoas com capacitação técnica para gerir os projetos específicos do CIF. O Prefeito E relatou que quando se encontra um profissional que atenda as expectativas, o recurso disponível para a remuneração não é atrativo para o grau de qualificação e aumentá-la encontra óbice nos limites de gastos com pessoal impostos pela lei.

Tomando em vista os achados de Abrucio et al. (2013), em especial aqueles consignados no quadro 9 que trazem os fatores que favorecem e dificultam o consorciamento público intermunicipal, tem-se que dos fatores ali mencionados como empecilhos, apenas dois foram diretamente apontados pelos gestores no caso do CIF: o comportamento individualista (alínea a) e impasses político-partidários

(alínea c). No que se refere aos fatores que favorecem, houve identificação direta com pelo menos quatro daqueles apontados no quadro 9, são eles: existência de identidade regional/territorial (alínea a); amadurecimento e vontade política que viabilizaram alianças em meio a adversidade (alínea b); vivência de problemas comuns (alínea c); existência de marco legal (nesse caso restrito ao Brasil - alínea g).

As vantagens advindas após a sua constituição convergem com os apontamentos lavrados no referencial teórico, notadamente com o fortalecimento institucional dos entes envolvidos até então fragilizados administrativa, gerencial e financeiramente (TREVAS, 2006) e o encaminhamento de problemas comuns, sejam eles localizados ou regionalizados (BARBOSA e DIAS, 2012; SILVEIRA e PHILIPP, 2008).

Dito isso, passa-se ao enfrentamento do terceiro objetivo específico que aborda a descrição e análise do marco legal que regulamenta o CIF e a forma que se opera a governança multinível nas relações horizontais (entre os municípios integrantes), verticais (com estados e União) e com a sociedade civil.

Na esteira do que já foi ilustrado no referencial teórico, a Lei 11.107 (BRASIL, 2005) instituiu as normas gerais para estabelecimento dos consórcios públicos, seguida do Decreto 6.017 (BRASIL, 2007) que a regulamentou, e foi a partir dessas balizas legais que foi elaborado e celebrado, em 19 de janeiro 2009, o Protocolo de Intenções entre os Municípios de Barracão, Bom Jesus do Sul e Dionísio Cerqueira objetivando a constituição do CIF.

Ato contínuo, cada município aprovou as respectivas leis formalizando o ingresso: Lei 1.719 (BARRACÃO, 2009), Lei 335 (BOM JESUS DO SUL, 2009) e Lei 3.896 (DIONÍSIO CERQUEIRA, 2009). Feito isso, aprovou-se o Estatuto do CIF na Assembleia Geral Ordinária realizada no dia 22 de abril de 2009, o qual foi alterado em algumas de suas disposições em 27 de dezembro de 2010, a partir da Assembleia Geral realizada no mesmo dia, sem, no entanto, alterar a sua essência.

O Protocolo de Intenções também foi objeto de modificações em 07 de junho de 2013, para inclusão do *Título V – Do Gabinete de Gestão Integrada Intermunicipal – GGI-I*, conforme leis municipais n. 1.974 (BARRACÃO, 2013), n. 553 (BOM JESUS DO SUL, 2013) e n. 4.242 (DIONÍSIO CERQUEIRA, 2013), assunto que será abordado adiante, no momento em que se tratará das relações

multiníveis.

Com relação ao marco legal, convém reforçar que pela ausência de regulamentação transnacional, o CIF é constituído formalmente apenas pelos municípios de Barracão, Dionísio Cerqueira e Bom Jesus do Sul¹⁰, enquanto o município argentino de Bernardo de Irigoyen, embora tenha se verificado participação ativa nas reuniões, no planejamento e na implementação de algumas ações, figura de modo informal.

Todos os prefeitos entrevistados, assim como o Coordenador A, demonstraram preocupação recorrente com a ausência de legislação que vença os embaraços jurídicos e orçamentários e autorize a participação formal de município estrangeiro para que se possa implementar políticas de cunho transnacional.

O Prefeito E destacou que a compatibilização da legislação brasileira e argentina poderá proporcionar uma cooperação mais segura e transparente, além de viabilizar uma gama de ações conjuntas na área de fronteira que hoje são obstadas por impedimento legal. Nesse sentido, o Prefeito C cita que se houvesse lei regulando a participação do município argentino poderia se empreender projetos, como por exemplo, para integrar a rede de água/esgoto e a rede elétrica. Destaca que o sistema elétrico é muito deficiente no município vizinho, acometido constantemente por falta de energia e o CIF poderia oportunizar a mudança dessa realidade. No entanto, sem espede legal, não há como o CIF aplicar recursos nesses empreendimentos.

O prefeito argentino F, por sua vez, ponderou que a ausência de marco legal também opera em outro sentido negativo que é a desmotivação em seguir engajado ao CIF justamente pelas constantes barreiras legais que impedem o usufruto de projetos e ações. Cita como exemplo a impossibilidade de que a patrulha de máquinas adquiridas pelo CIF seja utilizada na Argentina para realizar a abertura e recuperação de vias rurais que são precárias. O Prefeito argentino G reconhece o papel importante da cooperação e unidade que o CIF promove, mas converge com o outro Prefeito ao afirmar que atualmente, no exercício do seu mandato, prioriza mais as agendas do município do que as do CIF diante do baixo aproveitamento concreto das ações.

Quando questionados se há mobilização no sentido de modificar essa

¹⁰ Este último, distante 9 km da fronteira, resolveu participar do projeto tanto pela proximidade física como também política-econômica, já que até 1995, Bom Jesus do Sul era distrito de Barracão.

situação do marco legal, o Prefeito E mencionou que existe tanto no Congresso brasileiro, quanto argentino discussão sobre o impasse e que os Prefeitos já viajaram tanto para a Buenos Aires, quanto para Brasília para apresentar o CIF e chamar a atenção às limitações enfrentadas pela ausência de regulamentação. Ressalva, entretanto, que as tratativas ainda são lentas e burocráticas. O Prefeito argentino G tem a percepção que o Congresso do seu país não avança nessa ordem por falta de visão estratégica e receio de que, com a formatação de uma nova figura jurídica (um consórcio), terá que injetar mais recursos e isso não lhe interessa. Essa percepção se deve, especialmente, ao fato de que na Argentina a centralização do poder e, por conseguinte, o controle dos recursos, é bastante acentuada no governo federal e estadual, deixando os municípios de “mãos atadas”.

No entanto, mesmo frente às dificuldades de ordem legal, os prefeitos argentinos reconhecem que se afastar do CIF é um retrocesso, pois a nova cultura de parceria e diálogo que foi estabelecida modificou a forma de se pensar na gestão dos territórios de fronteira e trouxe amadurecimento em todos os sentidos. Reforçam que, embora ainda não seja ideal, a realidade mostra-se melhor que antes.

Vencida a descrição do marco legal, cabe adentrar na análise da governança entabulada internamente no âmbito do CIF e, sequencialmente, a governança operada entre as esferas federativas e a sociedade.

Nesse ponto, primeiramente questionou-se os gestores públicos entrevistados sobre o que eles entendiam por governança pública, cujas respostas são reportadas no quadro 15.

Prefeito A	Trabalhar em conjunto com a sociedade
Prefeito C	Gestão pública integrada
Prefeito D	Uma gestão compartilhada que ajuda a definir as decisões e dá credibilidade
Prefeito E	Gerir bem os recursos públicos, com transparência, fazer com que os recursos sejam bem investidos, as obras bem feitas. Fazer uma gestão que seja do interesse do público
Prefeito F	Gerir de forma integrada
Prefeito G	Não soube formular um conceito
Coordenador A	Criar um meio de poder realizar as coisas que competem ao setor público para que a sociedade civil tenha suas necessidades satisfeitas de uma forma mais racional e fácil. Um meio para viabilizar a governabilidade

Quadro 15 - Conceito de governança pública pelos gestores públicos entrevistados

Fonte: Pesquisa de campo

Embora de alguma forma as definições se assemelhem ao conceito de

governança pública lavrado no referencial teórico (DOMINGUES FILHO, 2004; KNOPP, 2011; BALLESTEROS, 2012; OLIVEIRA et al., 2013), notou-se que os gestores a definiram muito 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 e o CIF. Nesse sentido identificou-se que os mecanismos ilustrados na figura 3 do referencial teórico se fazem presentes (liderança, estratégia e controle) (TCU, 2014).

No que se refere à *liderança*, os próprios entrevistados (inclusive os representantes da sociedade civil) ressaltaram que a liderança foi (e ainda é) primordial para a constituição e sustentabilidade do consórcio, inclusive uma das primeiras ações do CIF, em conjunto com o Sebrae, foi o programa Líder¹¹, voltado a capacitar gestores para formar lideranças regionais, pois construiu-se o entendimento de que para o desenvolvimento regional acontecer há a necessidade de lideranças guiando esse movimento, sem as quais, não existe mudança (TCU, 2014). Os prefeitos A, C, D, E, F e G comungaram ao afirmar que, desde a criação até o momento atual, a liderança no CIF é compartilhada de modo harmônico e, embora ciclicamente eleja-se dentre os prefeitos um para ocupar a Presidência, todas as decisões são tomadas de forma conjunta.

Questionados se existia clima de confiança, dada as históricas divergências partidárias, foram uníssonos em sustentar que a confiança e a credibilidade foi conquistada em prol de um projeto sólido contribuindo para uma convivência ética no âmago desse novo arranjo institucional, mesmo porque eventual desavença poderia comprometer a legitimidade e sustentabilidade do consórcio, sem o qual, todos os municípios envolvidos têm a perder, já que as conquistas só foram possíveis pela junção de esforços, circunstância indiscutivelmente reconhecida.

Ao longo das entrevistas, em diversas passagens, todos os entrevistados, gestores e cidadãos, atestaram a aderência e acolhimento da população ao CIF. Após os primeiros feitos concretizados, a população enxergou no CIF a possibilidade concreta de mudanças e ações palpáveis, de maneira que a retirada de algum município ou até mesmo a extinção do consórcio terá impacto direto na vida política do gestor que estiver à frente. Assim, a percepção que se tem é a de que a vivência

¹¹ A ação será detalhada em pormenores adiante.

ética e o esforço para um convívio equilibrado é requisito indispensável, fazendo nascer nas figuras políticas senso de responsabilidade que, ao lado da ética e da probidade, é um dos princípios da governança arrolados no quadro 4 (TCU, 2014).

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, entre estes e suas equipes nas prefeituras e, ainda, com representantes de órgãos de classe da sociedade civil, cuja participação varia conforme o assunto em pauta, por exemplo, para tratar de uma ação na área de saúde, são convocados agentes comunitários, integrantes dos conselhos de saúde municipais, agentes de endemias, etc. Essas afirmações foram comprovadas por meio da pesquisa documental, sobretudo as atas das reuniões realizadas no CIF.

O *controle*, terceiro mecanismo da governança (TCU, 2014), se materializa na periódica prestação de contas, a qual acontece tanto para o órgão legalmente instituído para tanto (Tribunal de Contas¹²), bem como para o Conselho Fiscal (órgão que compõe a estrutura do CIF). Referido conselho, segundo evidencia as atas das assembleias ordinárias do CIF, é eleito anualmente e se compõe de um vereador de cada município integrante do CIF e de representantes da Ascoagrín (que representa os comerciários de Barracão e Dionísio Cerqueira) e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Bom Jesus do Sul. Assim, verifica-se que o Conselho Fiscal tem representação da sociedade civil tanto de forma indireta (membros do Poder Legislativo), quanto direta (membros de entidades não governamentais).

O controle popular também é reverenciado a partir de práticas de transparência, tais como, a disponibilização de todos os atos normativos do CIF no site¹³ e a publicação periódica dos atos no Diário Eletrônico dos Municípios do Sudoeste do Paraná (DIOEMS)¹⁴. O compromisso de prestar satisfação à população tanto da aplicação de recursos quanto das ações, foi reconhecido pelos entrevistados que representaram a sociedade civil (Cidadão A, B e C), enaltecendo,

¹² Os Prefeitos explicaram na entrevista (2015) que o CIF, por ter sede no município de Barracão/PR, presta contas dos recursos próprios para o Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Quando acontece do recurso para alguma ação do CIF vir vinculado diretamente para um dos municípios integrantes (como foi o caso do recurso para a reforma do Hospital de Dionísio Cerqueira), a prestação de contas acontece para o Tribunal para qual o município encontra-se vinculado (nesse exemplo do Hospital, a prestação de contas aconteceu para o Tribunal de Contas de Santa Catarina).

¹³ <http://ciffronteira.com.br/>

¹⁴ <http://amsop.dioems.com.br/>

assim, os princípios da transparência e *accountability*.

Disso tudo se verifica que tanto os mecanismos de governança, quanto a base principiológica ilustrada no quadro 4 (TCU, 2014) são referenciados em alguma medida na relação horizontal (entre os municípios) e que a própria criação do CIF nasce da vontade de se melhorar os serviços à população, de trazer mais eficiência e efetividade ao uso dos recursos públicos para, por conseguinte, concretizar projetos mais audaciosos e vitais à construção de uma cidadania mais digna. Disso tudo transparece a importância ímpar da governança nos traços relacionais e a sua força edificante para a transformação.

Dada a presença dos preceitos da governança na base do CIF foi possível construir laços com os demais níveis federativos, nacionais e internacionais, bem como com a sociedade civil.

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

Narram os gestores entrevistados que eventualmente se conseguia acesso a projetos padrões entabulados pelos governos estadual e/ou federal, como por exemplo, a construção de uma creche ou a doação de um ônibus escolar. O Prefeito A ressaltou que esses projetos pensados e “distribuídos” pelas demais esferas federativas em geral não atendiam as necessidades reais dos municípios, pois exemplificou que o Município de Barracão recebia o ônibus escolar, mas não dispunha de condições financeiras para custear o transporte dos alunos ou recebia o recurso vinculado para uma creche, quando em verdade a necessidade reclamava um hospital. Assim, o “apoio” dos demais entes federativos muitas vezes, ao invés de colaborar, onerava ainda mais a saúde financeira dos municípios, dada a ausência de visão estratégica dos governos federal e/ou estaduais para conhecer e atender as reais necessidades de cada região e localidade.

Essa circunstância evidencia a precariedade do diálogo federativo e a pouca efetividade de um desenvolvimento pensado de *cima para baixo*. Quando o projeto de desenvolvimento é pensado no governo central sem (ou com pouca) interação dos governos subnacionais, é comum que se deflagre situações como a narrada

pelo Prefeito A. Sem conhecer com profundidade as reais necessidades dos governos subnacionais, onde de fato haverá o gozo das políticas públicas pela população, a tendência é que a realidade não sofra o impacto necessário para promover mudanças. A adequação às necessidades dos municípios, as quais são das mais diversas ordens dada a diversidade territorial do país, demanda uma governança entabulada entre os níveis governamentais no âmago de fomentar o desenvolvimento que verta de *baixo para cima*.

Ademais disso, firmar parcerias com os governos estaduais/federal demandava um extenuante empenho político, muitas vezes frustrados quando a sigla partidária não era compatível. Se o governo federal/estadual era regido por sigla partidária oposta a do prefeito, assentava-se a certeza de “portas fechadas” aos anseios municipalistas. E mesmo quando havia afinidade política, a demanda dos pequenos municípios era morosa ao ponto de, muitas vezes, perder eficácia, contaram os prefeitos entrevistados.

Essa realidade tomou outros ares após a constituição do CIF. Narraram os Prefeitos e o Coordenador A 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 - em especial a União, fomentadora da lei dos consórcios - se deram conta de que atender as demandas de consórcios, ao invés dos municípios isoladamente, poderia resultar em economia e mais facilidade no controle do recurso, passou-se a privilegiar as demandas consorciais àquelas isoladas. Os municípios do CIF passaram a ser enxergados como um bloco único, com mais vulto e representatividade, enfraquecendo o (des)prestígio às siglas partidárias opostas.

A expressão de governança conjunta erigida pelos quatro municípios foi tamanha frente às escalas estadual e federal dos dois países que diversas agendas foram moldadas com líderes de Estado, Secretários e Ministros. 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 seguintes ações integradas referenciadas no quadro 16.

Estruturação do Programa Líder e Caminhos da Fronteira
Construção do Parque Turístico Ambiental de Integração – Brasil/Argentina e da Aduana Integrada de Turistas;
Projeto urbanístico integrado com a identificação das divisas 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 (iniciativa já transformada em lei pelo Congresso Nacional Argentino (Lei 26523/2009);
Estruturação da Aduana Integrada de Cargas;
Apoio e estrutura para o fomento da produção agrícola;

Quadro 16 - Protocolo de Intenções Brasil e Argentina

Fonte: Caderno de ações integradas do CIF (2013)

Esse feito foi inédito e evidencia 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. 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 (as quais serão enfrentadas adiante) que claramente modificaram o território fronteiriço consolidando o que se expôs no referencial teórico. 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, 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.

Voltando a análise do relacionamento com as demais esferas governamentais, as agendas convergiram e no ano de 2013, no âmbito federal, foram realizadas reuniões no Ministério do Planejamento, Ministério das Relações Institucionais, Ministério da Previdência Social e Casa Civil para debater projetos planejados e a viabilização de recursos para a região (CIF, 2013).

Há unanimidade entre os entrevistados em assentir que a receptividade dos governos estaduais e federal se modificou desde então, mormente porque,

paulatinamente, pilares estruturantes foram se modificando, já que se passou a dar mais atenção às necessidades pontuais e reais reclamadas pelos municípios, invertendo, para satisfação dos gestores entrevistados, o histórico modelo de desenvolvimento exógeno para dar espaço aquele intitulado de endógeno, ou seja, processo ordenado de baixo para cima em atenção aos clamores locais e regionais (FURTADO, 1984; CABUGUEIRA, 2000; VÁZQUEZ BARQUERO, 2001; AMARAL FILHO, 2001, FILIPPIM, et al. 2005; KNOPP, 2011; XAVIER et al., 2013).

Esse panorama apresentado pelo caso concreto se alinha as 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 se desponta, dentre outros fatores, com o fortalecimento do processo de descentralização política e administrativa, o que culmina no fortalecimento dos governos locais, circunstância que demanda a reestruturação no compartilhamento de responsabilidades entre as esferas governamentais (PETERS e PIERRE, 2001; HOOGHE e MARKS, 2001).

Realce concreto da reestruturação das relações federativas, com a realocação da tomada de decisão do nível central para o nível local, aliada a valorização da integração e articulação de políticas públicas em porções regionais e locais, é a recente edição do Estatuto da Metrópole disciplinado pela Lei 13.089 (BRASIL, 2015) que, conforme já pontuado em momento anterior, 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), a qual é guiada pelos seguintes princípios: prevalência do interesse comum sobre o local; compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; autonomia dos entes da Federação; observância das peculiaridades regionais e locais; gestão democrática da cidade; efetividade no uso dos recursos públicos; e busca do desenvolvimento sustentável (art. 6º). Referidos princípios, recentemente normatizados, já se fizeram presentes desde a constituição do CIF, haja vista que a busca pela otimização de recursos públicos, desenvolvimento sustentável e integrado em atenção às particularidades regional e local foram as razões destacadas pelos gestores para erigir o arranjo consorcial.

E é justamente desta busca pelo atendimento das necessidades locais, que

surgiram outras interfaces e canais de governança no seio do CIF. É sabido que não basta clamar pelo recurso, é necessário apresentar projetos consistentes e concretos aos demais níveis governamentais para lograr apoio. Diante da debilidade técnica que por vezes os municípios se vêm impelidos, socorreram-se às parcerias com outras instituições, como no caso concreto estudado, a Ascoagrín, Emater, Sebrae, etc. Os entrevistados deram especial destaque a parceria com o Sebrae, pois, segundo eles, desde o início posicionou-se como um parceiro e fomentador essencial nesse processo da construção dos projetos desenvolvimentistas do CIF.

Outro exemplo concreto da governança entabulada entre diversos níveis foi a criação do Gabinete de Gestão Integrada (GGI), órgão vinculado ao CIF, definido pela Resolução 22/2013 como:

um espaço deliberativo e executivo que opera por consenso, sem hierarquia e respeitando a autonomia das instituições que o compõem, visando colaborar com os municípios que integram o CIF, no sentido de desenvolver, avaliar e monitorar os programas e ações estratégicas dirigidas a prevenção e controle da violência e criminalidade na tri-fronteira.

Esse órgão conta com a participação de uma extensa gama de instituições e órgãos vinculados com as três esferas governamentais (municipal, estadual e federal), os quais estão descritos no quadro a seguir.

Continua	
Instituição/órgão	Membro representante
Município de Barracão	Prefeito Municipal
Município de Bernardo de Irigoyen	Prefeito Municipal
Município de Bom Jesus do Sul	Prefeito Municipal
Município de Dionísio Cerqueira	Prefeito Municipal
Polícia Federal	Delegado da Polícia Federal – Subsede de Dionísio Cerqueira
	Inspetor Chefe da 8ª Delegacia da Polícia Federal de Chapecó/SC
Polícia Rodoviária Federal	Inspetor Chefe da 2ª Delegacia de Polícia Federal – Subsede de Pato Branco/PR
Polícia Civil	Delegado da Polícia Civil – Subsede de Barracão
	Delegado da Polícia Civil – Subsede de Dionísio Cerqueira
Polícia Militar	Comandante da Polícia Militar – Subsede de Barracão
	Comandante da Polícia Militar – Subsede de Dionísio Cerqueira
Corpo de Bombeiros	Comandante do Corpo de Bombeiros – Subsede de Dionísio Cerqueira

	Conclusão
Receita Federal do Brasil	Chefe da Receita Federal - Subsele de Dionísio Cerqueira
Secretaria Municipal de Saúde	Secretário Municipal de Saúde de Barracão
	Secretário Municipal de Saúde de Bom Jesus do Sul
Secretaria Municipal de Educação	Secretário Municipal de Saúde de Dionísio Cerqueira
	Secretário Municipal de Educação de Barracão
	Secretário Municipal de Educação de Bom Jesus do Sul
Secretaria Municipal de Assistência Social	Secretário Municipal de Educação de Dionísio Cerqueira
	Secretário Municipal de Assistência Social de Barracão
	Secretário Municipal de Assistência Social de Bom Jesus do Sul
Defesa Civil	Secretário Municipal de Assistência Social de Dionísio Cerqueira
	Coordenador da Defesa Civil de Barracão
	Coordenador da Defesa Civil de Bom Jesus do Sul
Departamento Jurídico do CIF	Coordenador da Defesa Civil de Dionísio Cerqueira
	Assessor Jurídico do CIF

Quadro 17 - Instituições e órgãos integrantes do GGI

Fonte: Resolução 22/2013 – CIF (2013)

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 referencial teórico, 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.

De outro lado, para afora o inter-relacionamento com instituições e órgãos públicos ou entidades organizadas da sociedade civil, a pesquisa buscou apurar a participação da sociedade civil de modo geral. Os Cidadãos A, B e C guardam a mesma percepção de que existe no CIF a intenção de se aproximar da população a fim de construir uma gestão mais democrática e participativa e para isso realiza com regularidade audiências públicas, anuncia ações na rádio e no jornal de circulação local. Reforçando esta percepção, para a Cidadã C o CIF trouxe uma disposição diferente, uma vontade maior em estreitar os laços com a população, representando

uma nova cultura de cooperação. O Cidadão B tem para si que o CIF trouxe mais concretude às ações e isso fortaleceu a credibilidade frente à população que passou a se interessar.

As recorrentes reuniões entre os Prefeitos e equipes dos municípios motivou a população a participar mais da tomada de decisão. Em sentido congruente, o Cidadão A frisou que o CIF trouxe muita possibilidade de acesso a circunstâncias que antes não era possível, por exemplo, acesso a recursos e programas dos governos federal e estadual. Isso trouxe mais efetividade aos serviços e, com isso, aproximou a população, chamou atenção.

Entretanto, os Cidadãos A e B lembraram que esse acolhimento da população em relação ao CIF não foi imediato, pois de início se pensava que seria apenas uma manobra política, mais uma entidade pública, “mais um lugar para gastar dinheiro à toa”. Essa visão se alterou a partir dos resultados concretos apresentados.

Outrossim, apesar de reconhecerem que a população “abraçou” o CIF, os entrevistados anuem que a aderência dos cidadãos é ainda muito baixa nas audiências públicas, reuniões, eventos, etc. Nessas ocasiões acabam comparecendo mais as lideranças comunitárias ou representantes de organizações da sociedade civil, sem tanta ênfase na participação do cidadão comum. Atribuem este comportamento a uma questão cultural histórica de passividade e comodismo.

A Cidadã C relata que a participação ativa da população se expressa a partir de um interesse pessoal e raramente em prol de um interesse coletivo difuso. Não obstante a isso, conforme observou o Cidadão A, embora por uma questão cultural ainda seja tímida a participação ativa do cidadão comum, ele entende que o CIF é positivo, pois o usufruto concreto das ações realizadas trouxe legitimidade ao ente, tanto é que houve concordância entre os entrevistados de que se algum Prefeito resolver não apoiar o CIF ou propuser se retirar, a população verá com maus olhos e isso trará consequências na governabilidade.

De todo o exposto, edifica-se a percepção de que a governança multinível tem a tendência nata de atrair cada vez mais níveis e vieses, funcionando como um ímã que, primeiro atrai, para depois expandir ainda mais a rede de inter-relações.

Para concluir esse tópico de análise das relações estabelecidas entre os diversos níveis, cabe ressaltar a constatação de que para a constituição do CIF não houve indução ou participação direta do governo estadual ou federal e que o

interesse e atenção somente se revelou após a mobilização dos prefeitos.

Cumpra também assinalar que se constatou que o CIF, para sua manutenção e continuidade, não tem dependência direta com nenhuma outra esfera governamental ou entidade de qualquer ordem, mostrando-se subsistente. A dependência existe em relação ao apoio estratégico e financeiro para consecução de grandes obras e projetos, mas no que conforme mencionado pelo Prefeito E.

Chega-se, por fim, a análise do quarto e último objetivo específico delineado no estudo. A primeira etapa se dedica em descrever e analisar as ações concretizadas, as que se encontram em andamento e as planejadas para, a partir da percepção dos agentes públicos, verificar possíveis influências/impactos das mesmas para o desenvolvimento dos municípios envolvidos e do entorno regional.

A partir da visita *in loco* ao CIF constatou-se que, para além das necessidades locais, há uma preocupação acentuada naqueles municípios com a integração e o desenvolvimento da região transfronteiriça no sentido de construir uma base sólida que propicie a dinamização da área. Desta preocupação emergiram ações concretas nos mais diversos segmentos desde a constituição do consórcio até os dias atuais na esteira do que depõe o Caderno de Ações Integradas publicado pelo CIF (2013), o qual é referenciado daqui em diante. Frisa-se, desde logo, que tais ações foram planejadas e/ou executadas a partir do CIF, cujos recursos são uma mescla de recursos próprios (lembrando que o orçamento do CIF é formado pelos recursos dos municípios que o integram, mediante transferência prevista no contrato de rateio) e recursos disponibilizados pelos governos federal e/ou estadual.

Na área de planejamento e desenvolvimento regional consta como ação realizada no ano de 2009 o lançamento do Programa Líder em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Esse programa, lançado de forma inaugural na fronteira, teve por objetivo mobilizar, integrar e capacitar lideranças em vários estados com vistas à elaboração de um plano conjunto para o desenvolvimento regional. Lins (2012) observa que essa experiência foi inédita no Brasil e que o programa não se limitou ao espaço físico do CIF, já que alcançou 39 municípios do Projeto de Desenvolvimento do Sudoeste do Paraná, Oeste de Santa Catarina e na região da faixa de fronteira com o extremo Oriente da Argentina.

Esse primeiro passo relacionado ao planejamento e desenvolvimento regional

resultou na elaboração pelo CIF da proposta intitulada Caminhos da Fronteira que tem por missão promover o desenvolvimento sustentável e integrado dos municípios da região de fronteira a fim de torná-los referência em quatro eixos estratégicos: educação, turismo, agroecologia e produtos locais, cujos objetivos estão dispostos no quadro 18.

Caminhos da fronteira	
Educação	Criar o Conselho Regional de Educação
	Elevar a escolaridade da população no Ensino Fundamental a 100%
	Implantar educação integral
	Implantar cursos técnicos profissionalizantes
	Definir currículo e metodologia pedagógica a ser aplicados nos município da região
	Promover a capacitação e valorização profissional da comunidade escolar
	Implantar uma Universidade Federal na Fronteira
Turismo	Instituir uma governança regional para o setor
	Qualificar e profissionalizar para o setor
	Construir o Mapa Turístico “Caminhos da Fronteira”
Agroecologia	Implantar programa regional de agroecologia
	Disseminar o ensino da agroecologia desde o ensino fundamental até cursos técnicos e universidade.
Produtos Locais	Criar e implantar programa de desenvolvimento da economia regional através do produto local

Quadro 18 - Eixos do programa Caminhos da Fronteira

Fonte: Caderno de ações integradas do CIF (2013)

Cientes da inexistência até então de uma organização regional consistente para impulsionar o processo, a partir dos pressupostos dos programas Caminhos da Fronteira e Líder Sebrae, realizou-se a Feira das Potencialidades Caminhos da Fronteira com a exposição de estandes dos 39 municípios que compõem o Programa Líder. Referida feira aconteceu no município de Dionísio Cerqueira no ano de 2010 junto com a 9ª Festa da Integração promovida pelos municípios integrantes do CIF.

Diante da repercussão positiva da iniciativa que mobilizou as populações não apenas dos municípios integrantes do CIF, mas de toda a região, no ano de 2011 lançou-se a EXPOCIF – Uma Feira Sem Fronteiras, com foco na divulgação do comércio, indústria, turismo, agropecuária, produtos locais, esportes, lazer e cultura. A feira contou com a presença de lideranças empresariais, políticas e comunitárias, brasileiras e argentinas, bem como representantes das três esferas de governo dos dois países. O sucesso da ação firmou a EXPOCIF no calendário anual e a

transformou num dos maiores eventos da região.

Como bem posiciona Dallabrida (2010) a governança regional refere-se às iniciativas que exprimem a capacidade de gerir de forma organizada as demandas públicas a partir do envolvimento cooperativo e conjunto dos atores sociais, econômicos e institucionais.

Desse modo, na seara do desenvolvimento econômico, com impacto no fluxo regional para atrair estímulos exógenos, importantes obras estão em execução. Nesse sentido, acha-se em fase de conclusão a edificação da nova Aduana Integrada de Cargas Brasil/Argentina situada no território brasileiro com investimento na casa dos R\$ 13 milhões (recursos federais) que ampliará a capacidade de operacionalização do comércio transnacional.

Foi promovida audiência pública e intensa mobilização para que o Governo Federal incluísse no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) a Ferrovia da Integração que ligará Itajaí/SC até Dionísio Cerqueira/SC propiciando o escoamento da produção de bens da região de fronteira até o porto e vice-versa. A pressão surtiu efeito e o Governo Federal anunciou a inclusão da obra no PAC 2. Essa iniciativa gerou novos planejamentos e resultou na proposta de que a ferrovia seja estendida de Bernardo de Irigoyen até Posadas, capital da Província de Misiones, na Argentina, ação que está sendo pleiteada junto ao governo argentino.

Também após a comunhão de esforços dos gestores locais para sensibilizar o governo argentino, após décadas de espera se viabilizou a construção da “Ruta 14”, rodovia que ligará o município de San Pedro a Bernardo de Irigoyen, com investimento na ordem de \$ 560 milhões de Pesos (recursos federais). A obra viabilizará a ligação do centro da Argentina até a fronteira, facilitando o transporte de cargas pelo Porto Seco de Dionísio Cerqueira e Bernardo de Irigoyen.

Ainda no que se refere à infraestrutura para impulsionar o desenvolvimento econômico local e regional está em fase de planejamento a instrumentalização para operacionalizar voos comerciais e de cargas no aeroporto de Dionísio Cerqueira, o qual por muitos anos restou inativo por falta de estrutura física, veículos operacionais, sinalização e iluminação adequada.

No ramo do turismo, na busca por tornar a região atrativa e extirpar a ocupação irregular, degradação ambiental e a imagem negativa na zona de fronteira, executou-se a obra do Parque Turístico Ambiental de Integração que revitalizou a

nascente do Rio Peperiguaçu a qual se encontra na divisa entre os dois países. A obra transformou o conceito de limite para fortalecer a cultura transfronteiriça de união dos povos. O parque conta com espaços para atividades recreativas, culturais, gastronômicas, desportivas e comerciais interligando diretamente os dois países. Essa obra é tida pelos gestores entrevistados como o principal marco de atuação conjunta entre os municípios brasileiros e argentino, pois nela foram investidos recursos de ambos os países e elaborado um projeto conjunto, cuja execução foi realizada pelos dois países, cada qual do seu lado da fronteira.

Em fase de execução se encontra o Centro de Atendimento ao Turista (CAT), um local destinado a acolher o turista e satisfazer suas necessidades e expectativas durante o período de permanência na fronteira. A implantação de portais turísticos nos quatro municípios para sinalizar o acesso, a construção de nova Aduana Integrada de Turismo Brasil/Argentina e a organização de um Congresso Internacional de Turismo são ações que se encontram ainda em fase de planejamento.

No segmento da saúde está em execução o projeto de reforma e ampliação do Hospital Municipal de Dionísio Cerqueira para atender pacientes da área de abrangência do CIF. O projeto foi orçado em R\$ 5,4 milhões e conta com o apoio político e financeiro das esferas locais e federal. Também está em execução a iniciativa para o transporte integrado de pacientes locais para as cidades referência em atendimento especializado, tais como Francisco Beltrão/PR, Chapecó/SC, Cascavel/PR e Florianópolis/SC. Essa ação vem proporcionando a redução dos custos de transporte e o atendimento humanizado da população. Como ação planejada está a proposta para angariar recursos para o custeio de atendimento hospitalar integrado junto ao Fundo do MERCOSUL, Governo Federal e Estadual, devido ao alto fluxo de cidadãos transitórios ocasionado pelo movimento na fronteira entre os dois países.

Na área da educação a ação conjunta dos municípios possibilitou a implantação do Instituto Federal do Paraná (IFPR), cuja posse dos professores e servidores ocorreu em Fevereiro de 2015 para dar início ao curso de técnico em Administração. Considerado o feito de maior relevância do CIF para o desenvolvimento cultural, social e econômico da região, pois os jovens não precisam mais se descolar para outras regiões em busca de ensino superior e

profissionalizante gratuito e de qualidade, estimulando a qualificação e permanência da mão de obra local. De igual relevância no setor de educação, para integrar culturalmente a zona de fronteira, foi implantada a escola bilíngue que promove a formação de cidadãos capazes de integrar cultural e socialmente nesse espaço geográfico peculiar. Outro grande feito foi conseguir a implantação do Programa Federal Mais Educação que concorrerá para melhorar o índice de desenvolvimento da educação básica.

No que se refere ao setor do urbanismo e ambiental, está em execução o projeto urbanístico integrado para melhorar as vias públicas com padronização semelhante entre os municípios do Brasil e Argentina, identificando os estados por suas cores, transformando num atrativo turístico por meio da identificação das divisas.

Foi implantada a coleta seletiva e reciclagem de lixo integrada, com a aquisição conjunta por meio do CIF de caminhão coletor e a organização da associação de catadores para, além de gerar renda digna para esses cidadãos, possibilitar a preservação ambiental e a otimização de custos com a coleta conjunta. Encontra-se em fase de planejamento a implantação de sistema de saneamento básico integrado Brasil/Argentina no ímpeto de promover a preservação ambiental e a melhoria da qualidade de saúde pública da fronteira.

Na habitação está planejada a construção conjunta de 930 casas populares para famílias pertencentes aos municípios de Barracão, Bernardo de Irigoyen, Bom Jesus do Sul e Dionísio Cerqueira, oportunizando acesso à moradia digna para elevar a qualidade de vida dos cidadãos fronteiriços.

Também pensando nos cidadãos fronteiriços, o CIF empreendeu apoio para aprovação do acordo binacional sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas¹⁵ para facilitar a qualidade de vida das pessoas que residem nas localidades fronteiriças.

Além dessas ações reportadas outras tantas, de caráter mais localizado, estão em curso como, por exemplo, no setor rodoviário implantou-se a patrulha rodoviária única entre os municípios brasileiros; a instalação da agência do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS); e na agricultura o fortalecimento da cadeia produtiva de leite e de fruticultura.

¹⁵ Decreto Legislativo n. 145/2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2011/decretolegislativo-145-2-junho-2011-610730-publicacaooriginal-132724-pl.html>

Para melhor visualização, o quadro 19 sintetiza os feitos ora relatados.

Ação	Resultado	Continua Situação
Planejamento e desenvolvimento regional		
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
Infraestrutura para o desenvolvimento econômico		
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 pelo Porto Seco	Em execução
Instrumentalização do aeroporto de Dionísio Cerqueira	Operacionalizar voos comerciais e de cargas no aeroporto de Dionísio Cerqueira	Planejada
Produto local	Elaboração de feiras para divulgação de produtos locais para aquecimento da economia local, valorização das potencialidades e geração de trabalho e renda.	Em execução
Turismo		
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
Implantação de portais turísticos	Acesso identificado aos quatro municípios	Planejada
Construção da nova aduana integrada de turismo Brasil/Argentina	Melhoria e agilidade no atendimento dos turistas	Planejada
Saúde		
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
Educação		
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, aumento na oferta de disciplinas optativas, acompanhamento pedagógico, etc.	Realizada em 2012
Capacitação e formação integrada dos professores	Troca de experiências pedagógicas	Em execução
Urbanismo e meio ambiente		
Projeto de urbanismo integrado	Melhoramento das vias públicas e identificação transfronteiriça padronizada	Em execução
Coleta seletiva e reciclagem do lixo	Redução de custos e preservação ambiental	Realizada em 2011
Habitação		
Zerar o déficit habitacional na fronteira	Construção de 930 populares	Planejada
Previdência social		
Instalação da Agência do INSS	Facilidade na fiscalização e encaminhamento de benefícios sem necessidade dos munícipes se deslocarem para outras cidades	Em execução
Rodoviário		
Patrulha rodoviária única	Integração das máquinas rodoviárias (patrolas, tratores, caminhões)	Realizada em 2012
Agricultura		
Fortalecimento da produção de fruticultura	Fortalecimento da Associação e da Cantina de Vitivinicultores	Em execução
Fortalecimento da cadeia produtiva do leite	Fortalecimento do FARBOM – Bom Jesus do Sul para melhorar a renda das famílias e evitar o êxodo rural	Em execução
Segurança Pública		
Implantação do Programa Nacional de Segurança e Cidadania	Realizar o monitoramento da fronteira para controle e redução da criminalidade	Planejada

Quadro 19 - Principais ações do CIF

Fonte: Caderno de ações integradas do CIF (2013)

Nota: Adaptado pela autora

Tomando em conta as ações planejadas, em execução e já realizadas converge o pensamento de Lins (2012) ao destacar que a projeção de uma iniciativa ligada a um consórcio delimitado espacialmente sobre um espaço muito maior, acena com fecundas interações entre a área transfronteiriça e seu entorno.

Quando incitados a apontar três ações que consideram mais relevantes, os entrevistados apontaram:

		Continua
Prefeito A	1ª Implantação do IFPR; 2ª Parque Turístico Ambiental de Integração Brasil/Argentina; 3ª Nova aduana integrada de cargas Brasil/Argentina;	

	Conclusão
Prefeito C	1ª Implantação do IFPR e do Programa Federal Mais Educação; 2ª Reforma e ampliação do hospital de Dionísio Cerqueira; 3ª Fortalecimento do Produto Local;
Prefeito D	1ª Implantação do IFPR e do Programa Federal Mais Educação; 2ª Reforma e ampliação do hospital de Dionísio Cerqueira; 3ª Aquisição de maquinário pesado;
Prefeito E	1ª Reforma e ampliação do hospital de Dionísio Cerqueira; 2ª Instalação da agência do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS); 3ª Parque Turístico Ambiental de Integração Brasil e Argentina;
Prefeito F	1ª Nova aduana integrada de cargas Brasil/Argentina; 2ª Ações conjuntas na área de saúde, como campanhas de vacinação; 3ª Parque Turístico Ambiental de Integração Brasil e Argentina;
Prefeito G	1ª Parque Turístico Ambiental de Integração Brasil e Argentina; 2ª Nova aduana integrada de cargas Brasil/Argentina; 3ª Escola bilíngue;
Coordenador A	1ª Implantação do IFPR; 2ª Reforma e ampliação do hospital de Dionísio Cerqueira; 3ª Coleta seletiva e reciclagem do lixo;

Quadro 20 - Principais ações do CIF na visão dos gestores municipais

Fonte: Pesquisa de campo

As ações nos segmentos de educação, saúde e infraestrutura receberam especial destaque e os entrevistados justificaram os apontamentos pelo fato de que essas ações, na visão deles, são as que mais impactaram de forma direta a vida da população. Questionados se as ações teriam se viabilizado sem o CIF, os entrevistados foram unânimes em afirmar que não. Nesse sentido, alguns excertos das entrevistas:

Nenhuma, tanto é que Barracão tem mais de 60 anos, Dionísio Cerqueira mais de 60 e [Bernardo de] Irigoyen mais de 60 e nunca foi possível iniciar essas obras. (Prefeito A)

Muito pouco, acredito que dessas citadas, nenhuma. Quem sabe teria unificado a saúde, mas numa situação muito precária, sem a possibilidade de ter um ambiente humanizado. (Prefeito C)

Não, acredito que não, até porque o pensamento era muito individual [...] e se não fosse pelo CIF cada município estaria fazendo suas ações individualmente. (Prefeito D)

Não, hoje individualmente ficou muito difícil, se consegue aquele projeto para um *postinho* de saúde, uma creche, projetos “padrão”, mas fora isso não. Vamos dizer assim, vamos construir um hospital de 5.000 m² para Dionísio Cerqueira, não vem. Eles tinham um hospital lá que quase tiveram que fechar, pois não conseguiam mais manter [...]. (Coordenador A)

O Prefeito E, exemplificando que a viabilização das ações só se concretizou

via CIF, cita a instalação da agência do INSS. O governo federal apenas a autoriza para municípios com mais de 25 mil habitantes, o que não era o caso de nenhum dos municípios isoladamente. A exceção foi conferida por conta do CIF, pois o governo considerou a população unificada dos três municípios, explicou o entrevistado. Nesse mesmo sentido, o Prefeito C ressaltou que para implantação do programa federal Mais Educação era exigido população mínima de 18 mil habitantes e Índice de Desenvolvimento Educação Básica (IDEB) abaixo de 4.6, requisitos que nenhum dos municípios alcançava. Com o advento do CIF, novamente abriu-se a ressalva para considerar o universo populacional e, com isso, viabilizar o programa que, para o Município de Bom Jesus do Sul, propiciou instituir 100% da educação integral, alçando o ente municipal como referência em todo o Estado do Paraná.

Em linhas gerais, os gestores entrevistados anuem que o alinhamento do diálogo e a articulação conjunta que se seguiu foram fundamentais para a otimização de recursos, tempo e, sobretudo, pressão política para conseguir atenção e engajamento das esferas estadual e federal de ambos os países para concretizar as ações. Desse modo, a capacidade de formulação e implementação de políticas, que era muito reduzida e limitada isoladamente, tornou-se mais efetiva e eficiente depois do CIF.

De outro lado, tomando em conta a atuação/ações do CIF e os eventuais efeitos para a escala regional, há consenso entre os entrevistados de que as benesses deixaram de ser apenas localizadas para alcançar a região e, ainda, influenciar iniciativas país a fora. Nesse sentido o Prefeito E observa que:

[...] quando nós criamos o consórcio e fomos fazer o plano de desenvolvimento regional, nós pensamos não só em Dionísio [Cerqueira], Barracão, Bom Jesus [do sul] e [Bernardo de] Irigoyen, nós pensamos numa região, aquela que o mapa apresenta, então acabou envolvendo municípios mais distantes [...] pensamos nessa faixa de fronteira, tanto é que demos o nome de “Caminhos da Fronteira” para desenvolver uma região [...] vamos pegar como exemplo essa obra da BR 163 que liga São Miguel [do Oeste/SC] até a aduana, ela foi uma obra que o consórcio tratou, mas ela serve à região [...] a aduana integrada de cargas, embora ela seja em Dionísio, ela atende Barracão, Bom Jesus e empresas de toda a região que escoam mercadorias e foi uma obra conseguida por meio do consórcio. (PREFEITO E)

O Prefeito A destaca que na área de educação os esforços do CIF para a implantação do IFPR em Barracão servem não apenas à população local, mas a

todos os estudantes da região que contarão com ensino público gratuito e de qualidade e a região será, por conseguinte, beneficiada com a capacitação da mão de obra.

Afora dos efeitos da instalação do IFPR, o Prefeito C também frisou o impacto regional da instalação da agência do INSS e da aduana de cargas, já que outros municípios se beneficiam diretamente com essa infraestrutura. Por sua vez, o Prefeito D e o Coordenador A destacaram que, para além das ações, o CIF desempenha um importante papel que é o de motivador e incentivador para outras práticas similares.

A inovação na forma de gerir interesses e conduzir políticas públicas, seguida de uma agenda positiva de resultados concretos, despertou em diversos municípios (inclusive de outros estados) o interesse em constituir consórcio. Só na região vizinha, 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 Verê¹⁶.

O impacto regional também é visualizado pelos entrevistados que representam a sociedade civil organizada (Cidadão A, B e C), pois acreditam que o CIF passou a figurar como um “minipolo” regional, uma referência que estimulou, inclusive, a cultura associativista de outras prefeituras. O Cidadão A também citou os prêmios recebidos pelo CIF pelo reconhecimento das ações, circunstância que contribuiu para trazer visibilidade não só aos municípios do CIF, mas a toda região de fronteira em que estão inseridos, possibilitando melhor acesso a recursos das outras esferas governamentais.

O destaque da boa prática também é lembrado pelo Prefeito E ao mencionar que os prefeitos já tiveram a oportunidade de apresentar o CIF na Fundação Dom

¹⁶ Buscou-se contato com sobreditos consórcios para apurar dados, tais como, data de constituição e a influência que o CIF exerceu no processo de constituição, no entanto, até o tempo da conclusão deste trabalho não se obteve retorno.

Cabral e na Fundação Getúlio Vargas, bem como os prefeitos já percorreram o país em fóruns, congressos e eventos para disseminar a experiência que, inclusive tem a atenção do Governo Federal, já que o convite para apresentação em evento promovido pela Frente Nacional dos Prefeitos partiu da Secretaria Geral da Presidência da República.

Incitado a responder o porquê da atenção especial do Governo Federal, o Prefeito E acredita que os consórcios públicos, especialmente aqueles voltados ao desenvolvimento amplo e integrado, possibilitam à União atender com mais eficiência e menor custo às demandas regionalizadas, pois ao invés de atender cada município e repartir recursos individualmente, pode fazê-lo de forma conjunta e, assim, realocar em uma única ação um volume de recursos que para a União é menor, mas que atenderá a demanda local em maior escala, por exemplo, ao invés de liberar recursos para a construção de três hospitais, o que sem dúvidas gera um custo alto ao orçamento federal, no caso do CIF, concedeu recursos para a construção de apenas um hospital que terá condições de bem atender aos três entes municipais e o entorno regional próximo.

Nesse sentido, o Coordenador A complementa que os consórcios públicos, tal qual o CIF, tem força para modificar o direcionamento do orçamento da União e estados, o que inclusive já vem ocorrendo, pois atualmente a liberação de recursos, fruto de convênios e emendas, é prioritária para consórcios. Tanto é verdade que o CIF, pela expressividade que ostenta, foi um dos cinco consórcios do país selecionados para participar do Plano Plurianual (PPA) do governo federal, quadriênio 2015-2018. Para isso, foram realizadas no mês de junho de 2014 audiências públicas nos municípios integrantes do CIF e também no município argentino para identificar projetos que demandam especial apoio financeiro para concretização. As demandas estratégicas foram apresentadas ao Governo Federal que as considerou e incluiu no PPA previsão orçamentária para atendê-las.

Retomando o destaque do feito a partir das ações impulsionadas, cabe registrar que o Prefeito de Dionísio Cerqueira recebeu o prêmio Prefeito Empreendedor outorgado pelo Sebrae de Santa Catarina em razão do projeto do CIF. Além de vencer a etapa regional como o melhor projeto no segmento de gestão pública, o CIF foi selecionado como finalista para a etapa nacional, sagrando-se vencedor e outorgando ao gestor de Dionísio Cerqueira o prêmio Prefeito

Empreendedor do Brasil. A premiação rendeu uma viagem para Dubai, Austrália e Nova Zelândia para apresentar a experiência do consórcio.

Também em razão do projeto do CIF, o Prefeito A de Barracão recebeu o Prêmio Luis Eduardo Magalhães por considerar a prática pública bem sucedida. Como reconhecimento o Prefeito integrou uma delegação que cumpriu agenda de visitas e estudos em Washington DC, Estados Unidos da América, para conhecer e trocar experiências administrativas. Ainda em âmbito internacional, por intermédio do projeto piloto denominado Fronteiras Cooperativas, realizado pelo Sebrae/PR e financiado pelo Banco Mundial, no ano de 2013, representantes de Barracão e Bernardo de Irigoyen participaram de missão internacional em Portugal e Espanha para apresentar o consórcio e conhecer práticas associativistas naqueles países.

Recentemente, em 2014, o CIF foi contemplado em 2º lugar com o Troféu Susie Pontarolli de Sustentabilidade promovido pela Companhia Paranaense de Energia (COPEL) por conta do projeto “Resíduos Sólidos” que é executado pelo CIF desde 2013. O prêmio visa reconhecer e incentivar práticas que contribuem para a promoção do desenvolvimento sustentável, da melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente (pesquisa de campo).

Esses feitos corroboram a percepção de que a experiência do CIF vem apresentando-se bem sucedida e foi muito além da demarcação territorial dos municípios que o integram, frente ao alcance internacional para além da fronteira com a Argentina.

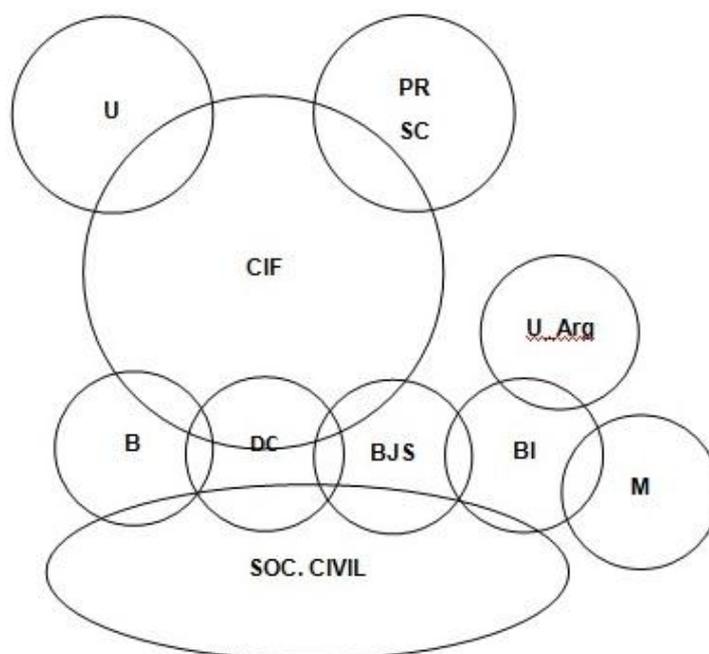
Com vistas a segunda etapa do quarto objetivo - verificar e analisar qual tipo de estrutura de governança multinível melhor contribui com o processo de desenvolvimento regional -, constatou-se que o tipo II de governança multinível, aquele que extrapola os níveis fixos típicos das estruturas clássicas do federalismo para inaugurar uma infinidade deles (HOOGHE; MARKS, 2001), apresenta-se mais prospectivo.

Isso porque os avanços, representados pela nova cultura de relacionamento e pelas ações concretizadas e/ou planejadas, se viabilizaram a partir da reinvenção na relação interfederativa, envolvendo a interface de múltiplos níveis governamentais e não governamentais. O CIF, embora concretizado pela ação política dos gestores municipais, nasceu de um reclame da sociedade civil e a sua constituição demandou formalmente a relação de três municípios e de outro informalmente, alcançando o

nível transnacional.

Apesar de os entrevistados afirmarem que o CIF tem capacidade administrativa e financeira de automanutenção, foram convergentes em reconhecer que para os grandes feitos, existe dependência do apoio financeiro dos governos Estaduais e Federal, de modo que as conquistas traduzem o reconhecimento e o engajamento desses outros dois níveis federativos.

Para além disso, também os entrevistados destacaram que a partir da articulação coesa e consistente que se formou, o CIF demonstrou capacidade de mobilizar os atores para propiciar o desenvolvimento local e regional por meio de suas potencialidades e especificidades, tanto é verdade que a instituição conta com o apoio irrestrito do Sebrae, parceiro ativo e indispensável na conformação de projetos e de outras entidades, tais como Ascoagrín, Corpo de Bombeiros, Polícias Federal, Civil e Militar, conselhos populares. Assim, tem-se a seguinte representação gráfica da governança nos múltiplos níveis do caso em apreço.



Legenda

B – Barracão

BI – Bemando de Irigoyen

BJS – Bom Jesus do Sul

CIF – Consórcio Intermunicipal da Fronteira

DC – Dionísio Cerqueira

M – Missões

PR – Paraná

SC – Santa Catarina

SOC. CIVIL – Sociedade civil

U – União

U_Arg – União (Argentina)

Figura 14 - Representação da governança multinível tipo II no caso concreto
Fonte: Elaborado pela autora

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 interligá-lo 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 (entenda-se aqui a população em geral e as entidades organizadas) 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.

Entretanto, dada a essencialidade do nível não governamental representado pela sociedade civil – razão de ser do Estado -, outra representação gráfica é passível de conformação, na qual esse nível engloba todos os demais, conforme ilustra a figura 15.

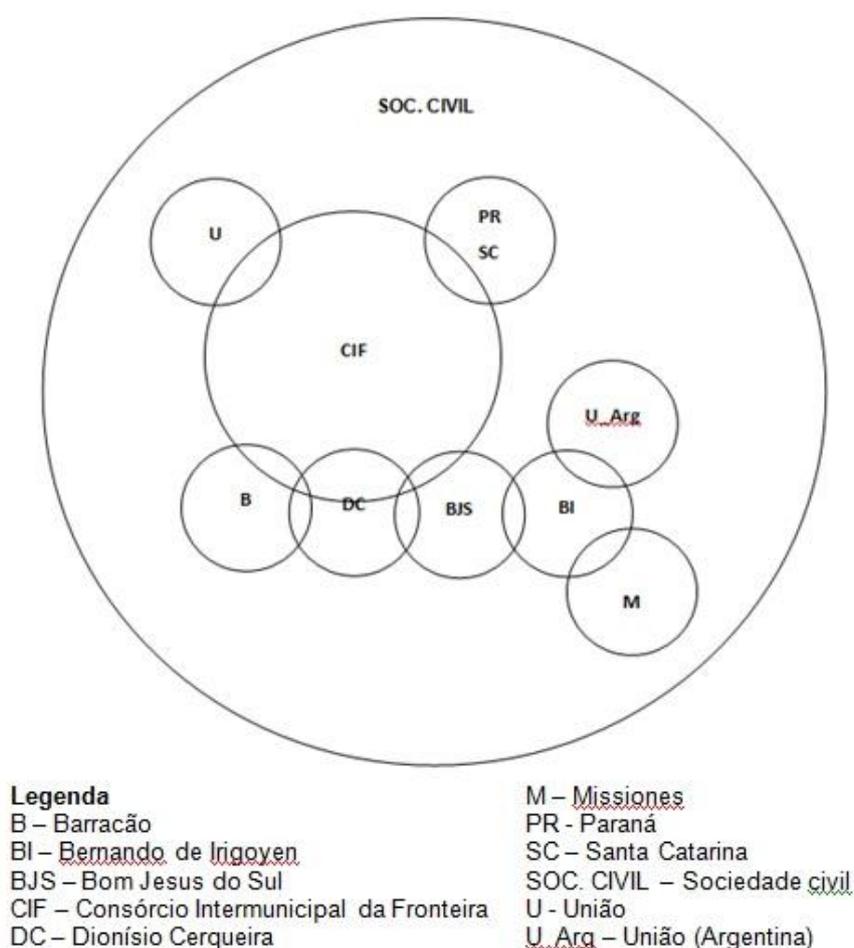


Figura 15 - Representação da governança multinível tipo II no caso concreto com ênfase no nível sociedade civil
Fonte: Elaborado pela autora

Note-se que ambas as representações não ignoram a estrutura federativa clássica, mas ampliam os nichos relacionais em reverência a descentralização da tomada de decisões e execução das mesmas, comungando com a premissa de desenvolvimento endógeno definida no referencial teórico como a habilidade de ordenar o processo de desenvolvimento a partir da base, com olhos à realidade e potencialidades sócio-territorial aliada às prioridades que lhe são inerentes (AMARAL FILHO, 2001, FILIPPIM, et al. 2005; KNOPP, 2011; XAVIER et al., 2013).

No caso concreto, a referencia de desenvolvimento endógeno na estrutura de governança multinível - tipo II, se apresenta no movimento impulsionado pelos municípios integrantes do CIF que a partir de suas propriedades individuais (necessidades, interesses, recursos e competências), num processo complexo, conseguiram se mobilizar e envolver outras escalas governamentais e não governamentais (Sebrae, Ascoagrín, Conselhos locais e a sociedade civil) para concretizar projetos e ações antes impensáveis. Tem-se, assim, a governança multinível, tipo II, como o resultado de uma coordenação constante entre os diferentes níveis, incluindo um nível supranacional (relação, mesmo que informal, com a Argentina), nacional, regional e local, cujas principais características da relação entre esses diferentes níveis estão na constante sobreposição e interdependência, mesclando tanto a dimensão federativa vertical, quanto horizontal.

De outro lado, tomando a complexidade desse processo no qual se erigiu outra personalidade jurídica (o CIF), os prefeitos e ex-prefeitos entrevistados, assim como o Coordenador A, quando questionados se seria possível pensar o consórcio público como uma espécie de quarto nível de poder numa eventual reestruturação do federalismo, concorreram em afirmar que não o entendem dessa forma, mais sim como um instrumento que possibilita a articulação e a coordenação entre as esferas de poder para promover o diálogo, a transparência e a ampliação da capacidade resolutiva dos municípios em prol do desenvolvimento localizado.

A partir dessa percepção abre-se a possibilidade de se pensar o 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 fronteiriças.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

Alcança-se, enfim, a possibilidade de aclarar a inquietação científica e o objetivo geral desse trabalho: qual a contribuição da governança multinível para o processo de desenvolvimento regional em territórios de fronteira?

Já nas linhas introdutórias desse trabalho aclarou-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 outorgando aos estados, Distrito Federal e municípios (estes elevados à categoria de entes federativos) maior autonomia e capacidade decisória, afrouxando, assim, a concentração de poder historicamente assentado na União. Produto basal da descentralização de poder é a repartição de competências e receitas tributárias albergados nos artigos 21 a 24 e 157 a 162 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

No entanto, tal qual já enfrentado ao longo desse trabalho, a leitura dos dispositivos suprarreferidos e a vivência prática da gestão pública, informam 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 imbricada na estrutura federativa sem que haja necessidade de modificar o texto constitucional.

Tomando em conta todo o apanhado da pesquisa tem-se que a governança em múltiplos níveis 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 e o transforma 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.

Conforme notado na análise dos dados, a governança multinível carrega em si a tendência nata de atrair cada vez mais níveis e vieses, funcionando como um ímã que, primeiro atrai e depois expande ainda mais a rede de inter-relações abrindo

caminho para a efetiva integração em territórios de fronteira.

Outrossim, segundo informou o apanhado teórico, é possível assentir que para além de se pensar no desenvolvimento local, isto é, aquele margeado nos limites territoriais de determinado município, é relevante pensar na escala regional, pois o fortalecimento de cada município, no mais das vezes, depende do fortalecimento de toda região em seu entorno. Uma região – especialmente a fronteira dada as particularidades - que se estrutura a partir da junção de esforços locais, que cooperam 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 fronteiriços 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. Nesse ponto se confirma uma importante perspectiva acerca da governança multinível que é 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.

A partir das ações encampadas pelo CIF, foi possível identificar ainda que o arranjo consorcial desponta como um meio eficiente para fomentar e viabilizar a própria governança, contribuindo para a modernização e fortalecimento da capacidade da gestão municipal e, por conseguinte, para dinamizar o desenvolvimento regional por meio do engajamento dos atores para solucionar questões que invariavelmente não poderiam se encaminhar a partir de atuação isolada.

Como resultado, a articulação dos municípios que integram o CIF, aliados à parceria com o município argentino em prol do desenvolvimento da região onde estão estrategicamente inseridos, propiciou: o aparecimento de uma identidade

regional alicerçada na cooperação entre os agentes públicos e sociedade civil, fortalecendo a identificação de fronteira; 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; e atingir 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.

Ademais, o planejamento da região passou a ser pensado de forma integrada reformulando o conceito de limite e fronteira para buscar a integração dos povos e suas culturas num convívio conjunto em busca do desenvolvimento multidimensional, pois se verificou que embora existam ações de aproveitamento mais localizado em serventia do território de abrangência do CIF, outras ações de maior envergadura foram planejadas e executadas com vistas ao aproveitamento e fortalecimento de toda a região da zona de fronteira. Exemplo disso são o lançamento do Programa Líder e a proposta Caminhos da Fronteira, a pressão política para inclusão no PAC 2 da ferrovia que ligará a região do CIF até o porto de Itajaí, a implantação do IFPR proporcionando a toda a região ensino gratuito e de qualidade e a nova aduana de cargas.

É premente notar 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 16, no qual se estabeleceu como metas a Construção do Parque Turístico Ambiental de Integração – Brasil/Argentina, apoio institucional dos Governadores para a implantação da Universidade pública e gratuita e captação de recursos para o custeio de atendimento hospitalar (feitos já concretizados); a estruturação da Aduana Integrada de Cargas (ação em execução); e outras ainda em planejamento, tais como a implantação da rede coletora de Esgoto Sanitária e rede de distribuição de água integrada Brasil/Argentina, terminal rodoviário integrado Paraná, Santa Catarina e Misiones e Centro Cultural Integrado Paraná, Santa Catarina e Misiones.

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.

Nota-se, contudo, que a governança, mesmo que intuída, mostra-se mais avançada no Brasil do que na Argentina, dada as significativas mudanças que se operaram na gestão pública brasileira nos últimos anos, especialmente no esforço de enaltecer a cooperação entre os níveis governamentais, a exemplo da própria Lei dos Consórcios Públicos que viabilizou a constituição do CIF e o recente Estatuto da Metrópole, ambos referenciados ao longo deste trabalho. Na Argentina, em sentido inverso, segue prevalecendo a centralização do poder conforme se denotou da fala dos prefeitos argentinos, os quais relataram que as competências e a distribuição de receitas tributárias são eminentemente controladas pelo poder central indicando a existência de uma estrutura federativa rígida que pode desfavorecer a governança múltipla.

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 que Pieranti, et al. (2007) pontuam que a governança não ostenta ser um modelo funcional e organizacional de validade universal. Tanto é verdade que 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 inicial endógeno, de baixo para cima e que, a partir desse impulso, acolhe todos os movimentos, inclusive o transnacional.

Nesse viés, mesmo a despeito de fluir e se estruturar de maneira diversa, a experiência europeia, de onde verteram os estudos a respeito da governança multinível, podem emprestar valiosas lições às incipientes experiências à luz do federalismo brasileiro e suas relações internacionais.

Pode-se dizer que a cultura cooperativa entabulada entre os Estados

européus 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 em todos os aspectos resultando na celebração do Tratado de Maastricht em 1992, marco da constituição da União Europeia (JESUS, 2009). Referido tratado trouxe em seu bojo, dentre outras coisas, a criação da cidadania europeia, a implementação de política externa, econômica e de segurança conjunta, assim como o início do processo de unificação da moeda (atual Euro) entre os países membros. Esse movimento resultou em certa relativização da soberania dos Estados membros em prol de uma cultura mais solidária.

E como bem ressalta Jesus (2009, p.115) “embora a soberania não tenha sido transferida para uma federação europeia que lembre um Estado, ela vem sendo congregada entre governos, negociada em comitês multilaterais”. Mesmo a despeito de eventual impasse ou desconforto que a relativização da soberania possa causar, os países europeus que se aliaram no seio da 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 florescida em contexto distinto da realidade federativa do Brasil ou mesmo dos demais países latino-americanos, pode-se colher o exemplo da importância de flexibilizar as relações e buscá-la em todos os níveis, no fito de 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.

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 e convivem com a ausência de infraestrutura institucional eficiente, elevada centralização de competências e recursos, bem como corrupção endêmica, situações que atrasam e prejudicam a cultura de governança.

Por derradeiro, urge repisar que a experiência aqui reportada configura exemplo clássico do que se entende por desenvolvimento endógeno, pois o CIF se valeu da habilidade de ordenar o processo de desenvolvimento a partir da sua realidade e potencialidades sócio-territorial, sem, no entanto, figurar um ostracismo alijando o local e o regional da escala nacional e internacional.

Como bem pontua Oliveira e Lima (2003) o desenvolvimento endógeno é aquele em que os fatores internos à região, quando bem trabalhados, são capazes de transformar um impulso externo em desenvolvimento para a comunidade como um todo e o CIF demonstrou capacidade de impulsionar o desenvolvimento a partir da base para preparar a região para receber e bem usufruir os estímulos exógenos, a exemplo das obras de infraestrutura, educação e a agenda afinada com os governos estadual e federal de ambos os países e para isso, mesmo que de forma intuitiva, acudiu-se de uma cultura de governança multinível, já que soube trabalhar liderança, coordenação e controle de forma transparente, envolvendo e motivando diversos níveis, sejam eles governamentais e não governamentais.

No que se refere à participação da sociedade civil é importante consignar que para os gestores municipais entrevistados o envolvimento da população foi, e ainda é, um desafio. Essa percepção, no entanto, não é apenas localizada na experiência do CIF, já que tal comportamento cultural de apatia e pouco engajamento é vivenciado em todos os níveis e extensões do país. Afortunadamente, acompanhando as transformações da gestão pública ao longo das últimas décadas, esse cenário vem se alterando e muito desse êxito se relaciona com experiências tais como a do CIF, em que existe fomento a cultura de diálogo e cooperação.

Desse modo, é possível concluir que os objetivos propostos no presente trabalho foram alcançados, pois as constatações proporcionaram a resposta para 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 opera no sentido de mobilizar atores dos mais diversos níveis por meio do diálogo e de alianças pautadas na confiança e transparência e potencializa capacidades, recursos e experiências otimizando a ação para alcançar novos resultados.

Além do mais, constatou-se que a prática associativa representa para a região de fronteira, historicamente ressentida de apoio político, estratégico e

econômico, um marco do desenvolvimento a partir da base e da integração de âmbito transnacional na medida em que propicia a conscientização dos envolvidos sobre a necessidade de se estabelecer ações cooperadas que objetivem beneficiar a região como um todo. O alcance dos resultados positivos colhidos pelo CIF só foi possível devido ao fato de o consórcio ter construído entre seus membros uma visão prospectiva e integradora que favoreceu o nascimento de uma identidade regional e o reconhecimento da região pelos demais níveis governamentais.

Desta feita, anseia-se que as reflexões ora enunciadas sirvam para qualificar o debate acadêmico e, no aspecto empírico, que a iniciativa do CIF incentive novas organizações similares em outras tantas regiões, tal qual aconteceu com o Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região Fronteira do Sudoeste do Estado do Paraná (CIFRA) e o Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região Sudoeste Pinhais do Estado do Paraná (CI PINHAIS) que se espelharam na experiência do CIF para buscar modificar a realidade regional na qual se insere seus municípios, assim como também mobilize as instâncias federais do Brasil e da Argentina no sentido de convergir pra uma governança transnacional que viabilize a participação do município argentino no arranjo consorcial.

6 SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS

O presente estudo não teve a pretensão de esgotar o assunto, mesmo porque passível de se desdobrar em diversos enfoques. De todos os possíveis, sugere-se como oportunidade para estudos vindouros a elaboração de uma proposta de marco legal que possibilite a pactuação formal do consórcio público com o município argentino, acompanhado da análise das implicações daí decorrentes no entabulamento da governança multinível.

Outro viés prospectivo é ampliar o rol de entrevistados a fim de enlaçar a percepção da população em geral e também de gestores estratégicos de outros níveis governamentais para aclarar as possibilidades que a governança multinível propicia para o desenvolvimento regional e integrado ou, ainda, se debruçar em investigar outras experiências consorciais a fim de confirmar os achados aqui expostos.

Por fim, uma terceira possibilidade recai em analisar a governança multinível sob a ótica empreendida na União Europeia, a partir de um ente transnacional, no nosso caso, o Mercosul, e com isso avaliar os processos de cooperação e tomada de decisão entre países soberanos e os reflexos para os seus respectivos entes subnacionais, com vistas ao fortalecimento e dinamização do desenvolvimento fronteiriço e do bloco da América Latina como um todo.

REFERÊNCIAS

AALBERTS, T. E. Multilevel governance and the future of sovereignty: a constructivist perspective. **Working Papers Political Science**, Amsterdam, n. 4, p. 1-23, dec. 2002. Disponível em: <<http://dspace.uvu.nl/bitstream/handle/1871/10692/1AC46EF4-EF25-40F2-9CD7DDA1ED704837.pdf?sequence=1>>. Acesso em 02 jul. 2014.

AALBERTS, T. E. The future of sovereignty in multi-level governance europe: a constructivist reading. **Journal Of Common Market Studies**, v. 42, n. 1, p. 23–46, feb. 2004. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.0021-9886.2004.00475.x/abstract>. Acesso em 02 jul. 2014.

ABRUCIO, L. F. O impacto do modelo gerencial na administração pública. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, p. 6-49, 1997.

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, jul./set. 1996.

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p.1543-1568, nov./dez. 2013.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo Intergovernamental**: experiências brasileiras. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais — IFCI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento — AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão — MPOG; Editora IABS, 2013.

AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 261-286, jun. 2001.

AMIN, A. La política regional en la economía global. In: AMIN, A.; FERNÁNDEZ, V. R.; VIGIL, J. I. (Comp.). **Repensando el Desarrollo Regional** – Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila, 2008, p. 353-373.

ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. **Governança corporative**: fundamentos, desenvolvimento e tendências. São Paulo: Atlas, 2004.

ANGNES, J. S; MATTOS, S. M. M; KLOZOVSKI, M. L; STURM, M. I. Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1165-1188, set./out. 2013.

BALLESTEROS, P. K. R. **Governança democrática**: por uma nova perspectiva de análise e construção das políticas de segurança pública no Brasil. 2012. 143 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

BANDEIRA, P. S. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. **Desenvolvimento local/regional: Determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, v. 1, p. 23-128, 2000.

BARRACÃO. Lei n. 1.719, de 11 de março de 2009. **Diário Oficial do Município**, Barracão, PR, 11 mar. 2009.

_____. Lei n. 1.7974, de 06 de junho de 2013. **Diário Oficial dos Municípios do Sudoeste do Paraná**, 13 jun. 2013, p. 5.

BARRET, P. Achieving better practice corporate governance in the public sector. **AM auditor general for Australia**, 2005. Disponível em: <http://www.anao.gov.au>. Acesso em 30 jun. 2014.

BERLE, A.; MEANS, G. **The modern corporation and private property**. New York: Macmillan, 1932.

BEST, N. J. **Cooperação e multi-level governance**: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano. 2011. 215 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

BOISIER, S. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. In: HADDAD, P. R. (Org.). **Economia regional**: teorias e métodos de análise. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989.

_____. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 3, p. 111-143, jun. 1996.

_____. Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales. In: EURE, v.24, n.72, Santiago, set./1998, p. 53-69.

BOM JESUS DO SUL. Lei n. 335, de 17 de fevereiro de 2009. **Diário Oficial do Município**, Bom Jesus do Sul, PR, 17 fev. 2009.

BORGES, A. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 53, p. 159-206, 2001.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: UNICAMP, 2007.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 nov. 1937.

_____. Constituição (1988). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988, p. 1.

_____. Lei Ordinária n. 6.639, de 02 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 1, 03 mai. 1979.

_____. Lei Ordinária n. 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 1, 07 abr. 2005.

_____. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 1, 18 jan. 2007.

_____. Lei Ordinária n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 2, 13 jan. 2015.

_____. Ministério Da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira**: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília, DF, 2005. Disponível em: < <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDFF.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2013.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Faixa de fronteira**: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF. Brasília, DF, fev. 2009. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157>. Acesso em: 30 nov. 2013.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR**. Brasília, DF, s/d.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos do MARE**, Brasília, n.1, 1997.

CARDIN, E. G. Globalização e desenvolvimento regional na Tríplice Fronteira. **Revista Ciências Sociais Unisinos**, v. 45, n. 2, p. 162-170, mai./ago. 2009.

CERDA, A. C. **Tender offers, takeovers and corporate governance**. The Latin America Corporate Governance Roundtable. São Paulo, Apr. 2000. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/1922420.pdf>. Acesso em 01 mai. 2014.

CHAMUSCA, P. Novos desafios e objetivos de governação territorial: discutindo a reorganização do Estado e a conceptualização da governança como modelo de gestão dos territórios. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, Porto, n. 4, p.31-55, dez. 2013.

COASE, R. The nature of the firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA. **Caderno das ações integradas**. 2. ed., jan. 2013. 45 p.

CORREA, L. E. T. Descentralización y desarrollo regional en Chile: una mirada desde la sociedad. **Polis – Revista de la Universidad Bolivariana**, Santiago, v. 10, n. 30, p. 267-287, 2011.

CORIOLANO, L. N.; VASCONCELOS, F. P. Região, desenvolvimento regional e turismo comunitário. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 1, n.1, p.95-111, 2013.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em questão**, Ijuí, n. 2, p. 73-97, jul./dez. 2003.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADEMICOS, I, 2011, Brasília, Distrito Federal.

_____. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, p. 165-186, set./dez. 2010.

DAVIS, L. E.; NORTH, D. C. **Institutional change and American economic growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

DEMSETZ, H. The structure of ownership and the theory of the firm. **Journal of Law and Economics**, v. 26, n. 2, p. 375-393, 1983.

DENHARDT, K.G. Character ethics and transformation of governance. **International Journal of Public Administration**, v. 17, n.12, 1994.

DI PIETRO, M. S. Z. O consórcio público na lei nº 11.107, de 6.4.2005. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 6, p. 1-14, jun./jul./ago. 2006. Disponível em < <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-6-JUNHO-2006-MARIA%20SILVIA.pdf>>. Acesso em 28 jul. 2014.

DIEGUEZ, R. C. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6. n. 9, p. 291-317, jul./dez. 2011.

DINIZ, E. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 2, p. 5-21, 1996.
DIONÍSIO CERQUEIRA. Lei n. 3.896, de 03 de março de 2009. **Diário Oficial do Município**, Dionísio Cerqueira, 03 mar. 2009.

_____. Lei n. 4.242, de 08 de maio de 2013. **Diário Oficial do Município**, Dionísio Cerqueira, 08 mai. 2013.

DOMINGUES FILHO, J. B. Reforma do Estado: governança, governabilidade e accountability. **História & Perspectivas**, Uberlândia, n. 31, p. 207-227, jul./dez. 2004.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. From old public administration to new public management. **Public Money & Management**, v. 14, n.3, 1994.

DYE, T. R. **American Federalism**. Toronto: Lexington Books, 1990.

EGLER, C. A. G.; GUSMÃO, P. P.; SANTOS, B. B. M. Governança e desenvolvimento territorial: uma visão a partir da zona costeira do sudeste brasileiro. **Anais: encontros nacionais da ANPUR**, v. 15, p. 1-18, 2013. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4280>>. Acesso em 15 set. 2014.

ETGES, V. E; DEGRANDI, J. O; Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 1, a. 1, p. 85-94, 2013.

FAWCETT, L. Exploring regional domains: a comparative history of regionalism. **International Affairs**, v. 80, n. 3, May. 2004, p. 429-446.

FERRARI, M.; DIAS, L. C. **Notas preliminares sobre o processo de formação da fronteira seca internacional entre Brasil e Argentina**: Barracão (PR), Dionísio Cerqueira (SC) e Bernardo de Irigoyen, Misiones (ARG.). 2012. Disponível em: <<http://www.elistas.net/lista/encuentrohumboldt/archivo/indice/145/msg/181/>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

FERREIRA, F. E. M. **O modo de governança como fator crítico de sucesso das políticas públicas ao nível local**. 2012. 129 f. Dissertação (Mestrado em Economia e Políticas Públicas) –Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2012.

FIANI, R. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. **Texto para discussão**: IPEA, Rio de Janeiro, n. 1815, mar. 2013.

FILIPPIM, E. S.; ROSSETO, C. R.; HERMES, F. M. F. A gestão do desenvolvimento regional: análise de uma experiência no Meio-Oeste catarinense. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2., jul. 2005.

FILIPPIM, E. S.; CETOLIN, S. F.; ISERN, P.; CASTRO, S. D. Cooperação transfronteiriça para o desenvolvimento regional. **Desenvolvimento em questão**, Ijuí, ano 12, n. 26, p. 5-40, abr./jun. 2014.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/ifdm/>>. Acesso em 10 jan. 2015.

FISCHER, T. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão estratégica: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
FLYNN, N. **Public sector management**. New York/London: Harvester Wheatsheaf, 1990.

FREDERICSON, G.H. Comparing the Reinvent Government movement with the New Public Administration. **Public Administration Review**, v. 56, n.3, mai./jun.1996.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

_____. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política e Sociedade**, Florianópolis, n. 5, p. 119-138, out. 2004.

_____. Governança urbana e participação pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, Jan./Abr. 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/rac-e>. Acesso em 19 jun. 2014.

_____. Integração regional em Colômbia: o difícil caminho em direção a arranjos institucionais de governança regional e metropolitana. **Desenvolvimento regional em debate**, Canoinhas, ano 3, n. 1, p. 79-101, mai. 2013.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. **Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GABUGUEIRA, A. C. C. M. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local:

análise de alguns aspectos de política econômica regional. **Gestão e Desenvolvimento**, v. 9, p.103-136, 2000.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
_____. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n.3, p. 20-29, mai./jun. 1995.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
GOODSELL, C.T. Reinvent government or rediscover it? **Public Administration Review**, v. 53, n.1, 1993.

GOOGLE. **Maps**. Disponível em: < <https://www.google.com.br/maps>>. Acesso em: 28 fev. 2015.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XIV, 2005, Fortaleza, Ceará. Anais eletrônicos... Disponível em: <<http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2014.

GONÇALVES, A. Dois países, 3 cidades, uma só comunidade. **Gazeta do povo**, Curitiba, 09 dez. 2011. Retratos Paraná. Disponível em: < <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/retratosparana/conteudo.phtml?id=1201081>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

GRAY, A.; JENKINS, B. From public administration to public management: ressessing a revolution? **Public Administration**, v. 73, n.1, 1995.

GRISALES, G. ¿Amerita la frontera de Colombia, Brasil y Peru una zona de integración trinacional? **Aldea Mundo – Revista sobre Fronteras e Integración**, Venezuela, ano 10, n. 18, may. 2005.

HABERMAS, J. Problemas de legitimación en el capitalismo avanzado. In: MACCARTHY T. (ed.), **La Teoria Critica**. Madrid: Editorial Tecnos, 1987.

HIRST, P. Democracy and governance. In: PIERRE, J. (Org.). **Debating governance: authority, steering and democracy**. New York: Oxford University Press, 2000, p. 13-35.

HOOGHE, L.; MARKS G. Types of multi-level governance. **European Integration online Papers**, v. 5, n. 11, jun. 2001. Disponível em: <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011.htm>>. Acesso em 02 jul. 2014.

_____. Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. **American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p.233-243, may. 2003. Disponível em: < http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPSR%2FPSR97_02%2FS0003055403000649a.pdf&code=acfd923e37f3df121339879b90c07d0c>. Acesso em 02 jul. 2014.

HUNTINGTON, S. P. **Political order in changing societies**. New Haven and London: Yale University Press, 1968.

_____. **The crisis of democracy**. New York: New York University Press, 1975.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em 28 jan. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**: pesquisa de informações básicas municipais 2011. Rio de Janeiro, IBGE, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@**. 2015 Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em 28 jan. 2015.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Good governance in the public sector**. Consultation draft for an international framework, 2013. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>. Acesso em: 28 mai. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Disponível em: < <http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18166>>. Acesso em 03 mai. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estrutura produtiva e regionalmente integrada**: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais. Brasília: Ipea, 2010. v. 2. 340 p. (Série Eixo Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Estrutura Produtiva e Tecnológica Avançada e Regionalmente Integrada; 5).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. **Censo 2001**. Disponível em: http://www.indec.gov.ar/micro_sitios/webcenso/. Acesso em 25 jan. 2015.
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. **Censo 2010**. Disponível em: < <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>>. Acesso em 25 jan. 2015.

INSTITUTO PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. **Censo 2010 Municipios**. Disponível em: <<http://www.ipecmisiones.com/w1/CENSO%202010%20DATOS%20SEG%C3%9AN%20MUNICIPIO>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

JESUS, D. S.V. Os processos de partilha da soberania na União Europeia. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 2, p. 115-132, 2009.

JORDAN, G. Reinvent government: but it will work? **Public Administration**, v. 72, n.2, 1994.

KALL, M.; COLLINS, P. Governments and transition: towards a new public administration. **Public Administration and Development**, v. 15, n.3, Ago. 1995.

KAMENSKY, J. Role the 'Reinventing Government' movement in Federal Management reform. **Public Administration Review**, v. 56, n.3, mai/jun. 1996.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-99, Maio/Jun. 2006.

KITTHANANAN, A. Conceptualizing governance: a review. **Journal Societal & Social Policy**, v. 3, n. 3. p. 1-19, 2006.

KNOPP, G. Governança social, território e desenvolvimento. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 53-74, jul./dez. 2011.

KOOIMAN, J. Governance. A social-political perspective. In: GROTE, J. R. e GBIKPI, B. (Eds.). **Participatory governance**. Political and societal implications. Opladen: Leske Budrich, 2002, p. 71-96.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LIMA, A. C. C.; SIMÕES, R. F. Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 12, n. 21, p. 5-19, 2010.

LINS, H. N. Cooperação local no Mercosul: uma oportunidade catarinense. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, IV, 2012, Joinville, Santa Catarina.

LIPPI, M. Governança e governabilidade regional: uma análise da região metropolitana da Baixada Santista. In: Cadernos Adenauer XII (2011), n. 4. **Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abr. 2012, p. 203-218.

LOPES, A. S. Globalização e desenvolvimento regional. **Gestão e Desenvolvimento**, v. 11, p. 9-25, 2002.

MACHADO, L.O.; RIBEIRO, L.P.; STEIMAN, R.; PEITER, P.; NOVAES, A. O desenvolvimento da faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. In: Tito Carlos Machado de OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). **Território sem limites. Estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: UFMS, 2005.

MARKS, G. **Structural policy in the European Community**. In: SBRAGIA, A. (Ed.). **Euro-politics**. Institutions and policymaking in the “new” European Community. Washington, DC: The Brookings Institution, 1992, pp. 191-225. Disponível em: <http://www.unc.edu/~gwm/~/marks/assets/doc/marks%20-%20Structural%20Policy%20in%20the%20European%20Community.pdf>. Acesso em 21 jul. 2014.

MARKS, G. An actor-centred approach to multi-level governance. **Regional and Federal Studies**, v. 6, n. 2, p. 20-38, 1996. Disponível em: http://www.tandfonline.com/sci-hub.org/doi/abs/10.1080/13597569608420966?journalCode=frfs20#.U8gVm_IdWao. Acesso em 17 jul. 2014.

MARKS, G; HOOGHE, L.; BLANK, K. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. **Journal of Common Market Studies**, v. 34, n. 3, p. 341-378, 1996.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MAX, C. Z. Desenvolvimento das economias locais de fronteira: as dissimetrias, as possibilidades de cooperação econômica e o papel das proximidades organizacionais. **Observatorio Iberoamericano del desarrollo local y la economía social**, Málaga, Espanha, ano 1, n. 5, p. 1-20, dec. 2008.

MCGEE, T. Construindo uma governança urbana colaborativa para as regiões metropolitanas no Brasil e no Canadá. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2010.

MOE, R.C. The reinvent government exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences. **Public Administration Review**, v. 54, n. 2, 1994.

MOURA FILHO, J. L.; CAMPOS, H. A. gestão territorial e a recente institucionalidade do desenvolvimento regional no brasil: o caso da política de fronteiras. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, XIII, 2009, Florianópolis, Santa Catarina.

MYRDAL, G. **Economic theory and under-developed regions**. London: Gerald Duckworth & CO, 1957.

NIESCIORUK, C.; CARLOS, V. G. Atitudes sociolinguísticas em cidades de fronteira: o caso de Bernardo de Irigoyen. In: SEMINÁRIO NACIONAL EM ESTUDOS DA LINGUAGEM, II, 2010, Cascavel/PR. **Anais**. II Seminário Nacional de Estudos da Linguagem. Cascavel: Editora da Unioeste, 2010.

NIÑO, E. A. L. Da integração fronteiriça à integração regional: o caso da tríplice fronteira Colômbia, Brasil e Peru. **Extraprensa**, São Paulo, ano VI, n. 10, p. 130-139, jun. 2012.

OLIVEIRA, A. G.; CARVALHO, H. A.; CORRÊA, D. P. Governança pública e governabilidade: accountability e disclosure possibilitadas pela contabilidade aplicada ao setor público como instrumento de sustentabilidade do estado. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v.7, n.1, p.91-104, 2013. Disponível em: < <http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/256>> . Acesso em: 25 mai. 2013.

OLIVEIRA, G. B.; LIMA, J. E. de S.; Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 6, n.2, p.29-37, mai./dez. 2003.

OLIVERIA, G. J. Governança pública e parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador. n. 23, set./out./nov. 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5177>. Acesso em 23 set. 2012.

OLIVEIRA, J. M. **Efeitos das externalidades espaciais sobre o crescimento econômico**: um ensaio para Alagoas. 2010. 108 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2010.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o governo. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PANCERI, J. W. **União europeia, a evolução de seu processo e a conformação de suas teorias**: uma abordagem da emergente teoria da governança de múltiplos níveis. 2012. 157 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

PARANÁ. Lei Ordinária n. 790, de 14 de novembro de 1951. Dispõe sobre a divisão administrativa do Estado no quinquênio de 1952 a 1956. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, PR, 16 nov. 1951.

_____. Lei Ordinária n. 11.260, de 21 de dezembro de 1995. Criado o Município de Bom Jesus do Sul, desmembrado do Município de Barracão. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, PR, 28 dez. 1995.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2007. Disponível em: http://books.google.com.br/books?id=KGt09LGkvrlC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false . Acesso em 10 mai. 2014.

PERROUX, F. **A economia do século XX**. Tradução: José Lebre de Freitas. Lisboa: Livraria Moraes, 1967.

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. Apr. 1998.

PETERS, G. B.; PIERRE, J. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. **Policy & Politics**, v. 29, n. 2, p.131-135, 2001.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Multi-Level governance and democracy: a faustian bargain?. In: BANCHE, I.; FLINDERS, M. (eds.). **Multi-level governance**. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 75-92.

PETERSON, P. **The price of federalism**. Washington. D.C.: The Brookings Institution, 1995.

PIATTONI, S. Multi-level governance in the EU: does it work? In: GLOBALIZATION AND POLITICS: A CONFERENCE IN HONOR OF SUZANNE BERGER, 2009, MIT, Cambridge, Massachusetts. Disponível em: <<https://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni>>. Acesso em: 17 jul. 2014.

PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S.; PECI, A. Governança e *New Public Management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXXI, 2007, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

PISA, B. J. **Uma proposta para o desenvolvimento do Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP): instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado**. 2014. 222f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, 2014.

PROCOPIUCK, M. **Governança multinível e inovações em trajetórias de sistemas sociotécnicos**: o caso dos transportes coletivos de Curitiba. 2011. 571 f. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Pontifícia Universidade Católica do Estado do Paraná, Curitiba, 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do desenvolvimento humano**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-UF-1991.aspx>>. Acesso em 26 jan. 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatórios de desenvolvimento humano globais. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais#2014>. Acesso em 26 jan. 2015.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p.652-667, 1996.

_____. Governance and public administration. In: PIERRE, J. (Ed.). **Debating governance: authority, steering and democracy**. New York: Oxford University Press, 2000, p. 54-90.

ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.O. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p.11-46.

ROVER, O. J. **Redes de poder e governança local: análise da gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região Oeste de Santa Catarina/Brasil**. 2007. 251 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

_____. Obstáculos e exigências para a governança regional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 7, n. 1, p. 130-152, jan./abr. 2011.

RUA, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 48, n. 3, p. 133-152, set./dez. 1997.

SAITO, R.; SILVEIRA, A. D. M. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n.2, p.79-86, abr./jun. 2008.

SANTA CATARINA. Lei Ordinária n. 133, de 30 de dezembro de 1953. Altera a organização administrativa do Estado de Santa Catarina, na conformidade do pronunciamento das Câmaras Municipais, cria municípios e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Florianópolis, SC, 18 jan. 1954.

SAVITCH, H.V.; VOGEL, R.K. Paths to new regionalism. **State and Local Government Review**, v. 32, n. 3, p. 158-168, 2000.

SCHARPF, F. W. Notes towards a theory of multilevel governing in Europe. **MPIfG Discussion**, Paper 00/5, 2000. Disponível em: <http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp00-5.pdf>. Acesso em 17 jul. 2014.

SENHORAS, E. M. Dinâmica fronteiriça das cidades-gêmeas entre Brasil e Guyana. **Revista Geonorte**, Manaus, v. 7, n.1, p 1077-1094, 2013.

SILVA, C. L. da (Org.). **Desenvolvimento Sustentável**: um modelo analítico integrado e adaptativo. 2 ed., Petrópolis: Vozes, 2008.

SILVEIRA, R. C. E.; PHILIPPI, L. S. Consórcios Públicos: uma alternativa viável para a gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 13, n.1, p. 205-224, jan./abr. 2008.

SLOMSKI, V.; MELLO, G. R. de; TAVARES FILHO, F.; MACÊDO, F. Q. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas 2008.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. Tradução: Alexandre Amaral Rodrigues; Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SPINK, P. Cooperação e governança interjurisdicional: conceitos e discussão. In: Cadernos Adenauer XII (2011), n. 4. **Municípios e Estados**: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abr. 2012, p.13-30.

STEIN, M.; TURKEWITSCH, L. The concept of multi-level governance in studies of federalism. In: INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION (IPSA) - International Conference "International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives", 2008, Montreal. Disponível em: < <http://pdf-release.net/3087220/The-Concept-of-Multi-level-Governance-in-Studies-of-Federalism>>. Acesso em 01 jul. 2014.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50. Issue 155, p. 17-28, mar. 1998.

SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FURTADO, J. Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 14, n. 2, p. 425-439, mai-ago. 2007.

THEIS, I. M.; GALVÃO, A. C. F. A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 55-69, nov. 2012.

TIEBOUT, C. A Pure Theory of Public Expenditures. **Journal of Political Economy**,

v. 64, .p. 416-424, oct. 1956.

TREVAS, V. P. A lei dos consórcios públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira e sua relação com o desenvolvimento local. **Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República**, Brasília, 2006. Disponível em: < http://www.chs.ubc.ca/consortia/courses/C-20081121/Trevas-A_Lei_dos_Consorcios_Publicos-2006.pdf>. Acesso em 13 set. 2014.

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.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

XAVIER, T. R.; WITTMANN, M. L.; INÁCIO, R. O.; KERN, J. Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, a. 4, p.1041-1065, jul./ago.2013.

WILLIAMSON, O. E. **Marquets and hierarchies**. New York: Free Press, 1975.
WORLD BANK. Governance and management (Chapter 12). In: **Sourcebook for evaluating global and regional partnership programs**: indicative principles and standards, 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>>. Acesso em 30 jun. 2014.

WRIGHT, D. S. **Para entender las relaciones intergubernamentales**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

YAHN FILHO, A. G. Mercocidades e governança multinível no processo de integração regional sulamericano. In: ENCONTRO NACIONAL ABRI , 3, 2011, São Paulo. Disponível em: < http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC000000122011000100029&script=sci_arttext>. Acesso em 24 jul.2014.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução: Ana Thorell. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICES

APENDICE 1 – ROTEIRO ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PREFEITOS

Contexto territorial local/regional fronteiriço, político, econômico e social

- 1) Descreva como era a realidade local fronteiriça no aspecto econômico e social antes da criação do CIF.
- 2) Como era o relacionamento político entre os prefeitos dos municípios (Barracão, Bom Jesus do Sul, Dionísio Cerqueira e Bernardo de Irigoyen) antes da criação do CIF? Havia integração ou relacionamento para resolução dos problemas comuns? Se sim, que tipo de integração existia e que tipo de problemas comuns foram apontados para serem resolvidos em conjunto?
- 3) Quando surgiu a intenção de constituir um consórcio entre os municípios e que fatores motivaram essa decisão?
- 4) Quais foram às dificuldades encontradas para implementação do CIF e quais foram às vantagens auferidas a partir da sua criação?
- 5) Como acontece a participação do município argentino no CIF?

Governança

- 6) O que você entende por governança pública.
- 7) Tomando em conta o planejamento de ações e a implementação de políticas públicas, como acontece o inter-relacionamento entre os municípios, na pessoa dos seus representantes, no âmbito do CIF?
- 8) No que se refere à coordenação interna no CIF, existe alguém que exerça a liderança de forma destacada ou ela é compartilhada entre os prefeitos? Se existe, por quem? E que tipo de liderança ele exerce? Em que funções, atividades, etc.?
- 9) Existe confiança entre os prefeitos e transparência dos atos realizados no

âmbito do CIF? Exemplifique.

- 10) Quais mecanismos de controle, tais como prestação de contas, responsabilização por atos, são adotados no CIF?
- 11) Existe algum mecanismo de avaliação e monitoramento das ações e resultados? Se sim, quais? Em caso negativo, por que não existe?
- 12) A constituição do CIF trouxe algum tipo de inovação na forma de gerir os interesses públicos? O que modificou?
- 13) Quais fatores contribuem para a sustentabilidade e continuidade do CIF ao longo dos anos, mesmo com a alternância dos prefeitos?

Governança multinível

- 14) Houve algum mecanismo de indução, incentivo ou apoio direto por parte do governo federal e/ou estadual para estimular a criação do CIF?
- 15) Existe dependência do CIF, seja no aspecto financeiro, político ou organizacional, a algum ente externo, por exemplo, governo estadual ou federal?
- 16) Ademais da relação entre os municípios que fazem parte formal do consórcio, existe relação do CIF com outros entes federativos, órgãos ou entidades da sociedade civil? Quais e como se estabelece essa relação?
- 17) Antes da constituição do CIF, como era a relação dos municípios com os governos federal e estadual? E após o CIF, o que modificou nessa relação?
- 18) O CIF possui legitimidade e visibilidade junto às demais esferas governamentais? Justifique.
- 19) Com a implantação do CIF o que modificou na relação com a população e

organizações do mercado e terceiro setor?

Desenvolvimento Regional

- 20) Quais fatores são considerados relevantes para impulsionar o desenvolvimento local e regional?
- 21) O impulso para o desenvolvimento local e regional funciona melhor quando as ações são decididas pelos municípios ou quando o plano de ação é pensado nas esferas estadual e/ou federal e os municípios atuam apenas para implantá-los? Por quê? Em caso de resposta afirmativa, todas as ações ou apenas algumas estratégicas? Se apenas algumas, quais?
- 22) O CIF é capaz de mobilizar os atores locais para promover o desenvolvimento local por meio de suas potencialidades e especificidades locais? Se sim, dê exemplos de ações e resultados alcançados a partir do trabalho dos parceiros do CIF.
- 23) A atuação do CIF ficou limitada a circunscrição dos municípios envolvidos ou impactou no entorno regional? Em caso de efeitos regionais, quais foram as contribuições do consórcio para a região?
- 24) Em que sentido a região se fortaleceu e ganhou visibilidade a partir da instituição do CIF?
- 25) O que o CIF representa para a população local e para a região na qual está inserido?

Políticas públicas

- 26) Como era a capacidade de implementação de políticas públicas dos Municípios isoladamente?
- 27) Como se tornou a capacidade de implementação de políticas públicas a partir

da constituição do CIF?

28) Quais foram ou são as principais ações/programas/projetos da experiência cooperada do CIF que propiciaram ou propiciarão o desenvolvimento local e regional?

29) Sem a criação do CIF estas ações teriam se viabilizado?

Participação da sociedade civil

30) Como se dá a participação popular no processo de definição de objetivos e estratégias?

31) Existe no CIF algum órgão colegiado que represente à população dos municípios participantes no processo de definição de objetivos e estratégias e controle das mesmas? Em caso afirmativo como funciona e em caso negativo por qual razão não existe.

32) Como se estabelece a relação do CIF com a população e quais ações ou mecanismos o CIF adota para proporcionar a participação da população no processo de tomada de decisões e controle das mesmas?

33) O CIF trouxe alguma mudança na relação entre a população e o poder público? Em caso afirmativo, qual(is)?

Estrutura de governança multinível para o desenvolvimento regional

34) Qual seria o relacionamento ideal entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere ao planejamento e implementação de ações e repartição de recursos?

35) De que forma as decisões centralizadas no governo federal e/ou estadual contribuem para gerar o desenvolvimento local e regional sustentável?

- 36) De que forma as decisões descentralizadas no âmbito da prefeitura e/ou do CIF contribuem para gerar o desenvolvimento local e regional sustentável?
- 37) Que tipo de relação entre as esferas de governo é mais efetiva para proporcionar o desenvolvimento local e regional? As relações nas quais o poder é centrado no governo federal e/ou estadual ou naquelas cujo poder é descentralizado no governo municipal? Por quê?
- 38) Considerando que a estrutura do federalismo brasileiro tem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como níveis federativos e o espaço que vem tomando a figura dos consórcios públicos, é possível pensar o consórcio público como um quarto nível de poder nessa estrutura? Em caso afirmativo, em que sentido?
- 39) No nível transnacional, o que seria necessário para melhorar/facilitar a relação com o município argentino com vistas ao desenvolvimento regional?

APENDICE 2 – ROTEIRO ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA SOCIEDADE CIVIL

- 1) Como você vê a participação popular no processo de definição de objetivos e estratégias da Prefeitura?
- 2) Como a Administração Pública poderia melhorar a participação popular no processo de definição de objetivos e estratégias?
- 3) Você já participou de alguma audiência pública ou outro evento similar? Se sim, em qual? Por que motivo?
- 4) Como você acompanha e controla as decisões e ações tomadas pela Administração Pública do seu Município?
- 5) Como era a relação da Prefeitura com os cidadãos antes da criação do CIF? Havia possibilidade de participação efetiva da sociedade no processo de definição de objetivos e estratégias da Prefeitura? Comente.
- 6) Após a criação do CIF houve modificação na relação entre a Prefeitura e os cidadãos? Em caso afirmativo, em que sentido?
- 7) Quais ações ou mecanismos o CIF adota para proporcionar a participação da população no processo de definição de objetivos e estratégias e controle das ações?
- 8) Avalie a criação do CIF para os municípios envolvidos. Quais foram os efeitos sobre os aspectos econômico e social? Comente.
- 9) A prestação dos serviços públicos melhorou após a criação do CIF?
- 10) A criação do CIF produziu impacto no desenvolvimento da região? Em caso afirmativo, em que sentido?