

Governança multinível e coordenação municipal em regiões transfronteiriças: parcerias público-privadas como instrumento institucional

Multilevel governance and municipal coordination in cross-border regions: public-private partnerships as an institutional instrument

Gobernanza multinivel y coordinación municipal en regiones transfronterizas: las asociaciones público-privadas como instrumento institucional

Grupo temático GT12 – Implementação e Avaliação de Políticas Públicas

Franciele Bernardi Wiest, Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)

RESUMO

Este artigo analisa o papel das parcerias público-privadas (PPP) como instrumentos de coordenação em governança multinível municipal, com foco em políticas públicas em regiões transfronteiriças. A pesquisa parte do desafio da fragmentação institucional e das limitações burocráticas enfrentadas pelos municípios, especialmente em contextos de fronteira, e argumenta que as PPP podem servir como mecanismos colaborativos capazes de ampliar a capacidade estatal, integrar atores públicos e privados e promover a implementação de políticas mais eficientes. Trata-se de um ensaio teórico com análise institucional, ilustrado pelo caso de municípios brasileiros em regiões transfronteiriças.

Palavras-chave: Governança multinível; Parcerias público-privadas; Políticas transfronteiriças; Coordenação institucional; Municípios.

ABSTRACT

This article analyzes the role of public-private partnerships (PPPs) as instruments of coordination in municipal multilevel governance, focusing on public policies in cross-border regions. The study addresses the challenges of institutional fragmentation and bureaucratic constraints faced by municipalities, especially in border contexts, and argues that PPPs can serve as collaborative mechanisms capable of enhancing state capacity, integrating public and private actors, and promoting more efficient policy implementation. It is a theoretical essay with an institutional analysis, illustrated by Brazilian municipalities in cross-border regions.

Keywords: Multilevel governance; Public-private partnerships; Cross-border policies; Institutional coordination; Municipalities.

RESUMEN

Este artículo analiza el papel de las asociaciones público-privadas (APP) como instrumentos de coordinación en la gobernanza multinivel municipal, con énfasis en las políticas públicas en regiones transfronterizas. El estudio aborda los desafíos de la fragmentación institucional y las limitaciones burocráticas que enfrentan los municipios, especialmente en contextos fronterizos, y sostiene que las APP pueden funcionar como mecanismos colaborativos capaces de aumentar la capacidad estatal, integrar actores públicos y privados y promover una implementación más eficiente de las políticas. Se trata de un ensayo teórico con análisis institucional, ilustrado por municipios brasileños en regiones transfronterizas.

Palabras clave: Gobernanza multinivel; Asociaciones público-privadas; Políticas transfronterizas; Coordinación institucional; Municípios.

1. Introdução

A crescente complexidade das políticas públicas em regiões transfronteiriças impõe desafios significativos à coordenação institucional no âmbito municipal. Municípios situados em áreas de fronteira enfrentam não apenas a fragmentação típica dos arranjos federativos, mas também a necessidade de articulação com entes subnacionais, instâncias federais e, em muitos casos, autoridades

estrangeiras. Nesse contexto, a atuação pública é marcada por sobreposição de competências, rigidez normativa e limitações burocráticas que dificultam a implementação eficaz de políticas públicas.

A literatura contemporânea sobre governança pública destaca a transição de modelos hierárquicos tradicionais para arranjos baseados em redes e coordenação horizontal, nos quais o Estado assume papel articulador entre múltiplos atores institucionais e sociais. A governança multinível surge, assim, como uma estrutura analítica capaz de compreender a interdependência entre diferentes níveis de governo e a necessidade de mecanismos institucionais que promovam cooperação e integração decisória.

Entretanto, em contextos transfronteiriços, os processos de articulação institucional enfrentam obstáculos adicionais, especialmente no âmbito municipal, onde a capacidade administrativa é frequentemente limitada e fortemente condicionada por marcos normativos federais. Como consequência, a burocracia procedimental e a fragmentação do arranjo federativo tendem a restringir a formulação de respostas ágeis e integradas a problemas de política pública que ultrapassam limites territoriais formais.

Diante desse cenário, o presente artigo busca responder à seguinte questão: de que forma municípios constroem arranjos de governança multinível em políticas transfronteiriças e qual o papel das parcerias público-privadas nesse arranjo institucional? Parte-se da hipótese de que as parcerias público-privadas, quando compreendidas não apenas como instrumentos contratuais de gestão, mas como mecanismos de coordenação institucional, podem ampliar a capacidade estatal municipal e contribuir para a construção de arranjos colaborativos mais eficientes em regiões de fronteira.

Metodologicamente, trata-se de um estudo teórico com análise institucional ilustrativa, baseado na realidade de municípios brasileiros situados em regiões transfronteiriças, como a Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina. O objetivo é contribuir para o debate sobre governança multinível, evidenciando o potencial das parcerias público-privadas como instrumento de coordenação municipal em contextos de elevada complexidade institucional.

A análise de políticas públicas nesses territórios exige considerar não apenas os modelos teóricos de governança, mas também as condições históricas e sociais que influenciam a produção do conhecimento e a formulação de soluções institucionais. Nesse sentido, a reflexão de Pedro Demo contribui para compreender como a produção de conhecimento nas ciências sociais se relaciona com a realidade concreta e com os contextos históricos nos quais as políticas são formuladas. Conforme argumenta o autor:

“Não se há de confundir teoria e prática, como veremos melhor adiante. Mas, ao tratarmos problemas sociais, não tratamos só de como pensamos a vida, mas sobretudo de como vivemos concretamente. As ciências sociais refletem profundamente o roteiro histórico prático que vivemos através dos espaços e dos tempos. Por exemplo, entende-se facilmente que o mundo desenvolvido prefira metodologias mais conservadoras de explicação da realidade, porque convém à posição de quem é privilegiado no contexto sócio-econômico e político, bem como se entende que o Terceiro Mundo aprecie metodologias mais contestadoras, porque o interesse em superar fases adversas pode predominar. As respectivas práticas históricas condicionam o modo de fazer ciência.” (p. 18-19).

Essa perspectiva reforça a importância de analisar as políticas públicas a partir de seu contexto social e institucional específico, especialmente em regiões fronteiriças marcadas por múltiplos atores, interesses e níveis de governo.

2. Governança multinível e coordenação em rede

2.1 Da hierarquia à governança em rede

A transição do modelo burocrático tradicional para a governança em rede representa uma transição paradigmática no campo da administração pública. O modelo burocrático clássico, fortemente

influenciado pela racionalidade formal-legal e estruturado a partir de hierarquia rígida, padronização de rotinas e centralização decisória, foi historicamente fundamental para garantir previsibilidade, impessoalidade e controle. Contudo, diante da crescente complexidade dos problemas públicos contemporâneos, marcados por interdependência, transversalidade e múltiplos centros de poder, suas limitações tornam-se evidentes.

Essa crítica é aprofundada por Thomas J. Catlaw e Robert B. Denhardt ao problematizarem a própria noção de eficiência no âmbito da administração pública:

“A eficiência está ligada ao grau de sucesso das organizações públicas em satisfazer as intenções expressas ou as necessidades das comunidades e públicos que servem. A eficiência desta forma trata dos problemas de desempenho organizacional e dos processos de implementação de políticas – não podem ser facilmente separados e, como veremos a seguir, esta nova orientação da política pública costuma reintroduzir velhos problemas, como a dicotomia política-administração, de uma forma diferente.” (2017, p. 182).

A passagem revela uma inflexão teórica relevante: a eficiência deixa de ser compreendida exclusivamente como racionalização de meios ou redução de custos administrativos e passa a ser avaliada a partir da capacidade efetiva de geração de valor público. Desempenho organizacional e implementação de políticas tornam-se dimensões indissociáveis, uma vez que os resultados administrativos somente podem ser aferidos à luz das necessidades concretas das comunidades atendidas.

Ao afirmarem que essa nova orientação tende a reintroduzir, sob outras formas, a clássica dicotomia entre política e administração, os autores demonstram que a separação rígida entre formulação e execução é, em grande medida, artificial. A implementação envolve escolhas, interpretações e mediações que possuem conteúdo político, o que evidencia os limites de uma visão estritamente hierárquica e procedimental da ação estatal.

Nesse contexto, a discussão aproxima-se da lógica da governança em rede. Se a eficiência passa a ser medida pela capacidade de atender às demandas sociais de maneira efetiva, torna-se necessário ampliar os mecanismos de coordenação interorganizacional e de participação social. A atuação estatal deixa de se apoiar exclusivamente em estruturas verticais de comando e controle e passa a depender da articulação com múltiplos atores, públicos e privados, que compartilham responsabilidades na produção de resultados públicos.

Assim, a contribuição de Catlaw e Denhardt indica que a eficiência administrativa, em ambientes institucionais complexos e socialmente plurais, exige mais do que conformidade procedimental: requer capacidade de coordenação, integração de competências e construção colaborativa de soluções, esses são elementos centrais da governança multinível e da administração pública contemporânea.

Em contraposição, a governança em rede propõe um modelo de coordenação horizontal, baseado na interação entre múltiplos atores, estatais, privados e do terceiro setor, que compartilham recursos, competências e responsabilidades. Nesse arranjo, o Estado deixa de atuar exclusivamente como executor direto das políticas públicas e passa a desempenhar funções de articulação estratégica, mediação institucional e indução de cooperação. Para Stephen Goldsmith e William D. Eggers (2006), a ascensão do chamado “governo em rede” reflete precisamente essa transformação: governos que, em vez de monopolizarem a provisão de bens e serviços, mobilizam capacidades distribuídas na sociedade.

Um exemplo emblemático apresentado por Goldsmith e Eggers (2006, p. 17) é o da Área Recreativa Nacional de Golden Gate, localizada em São Francisco, nos Estados Unidos. A articulação entre o Serviço Nacional de Parques e a organização sem fins lucrativos Golden Gate Conservancy viabilizou a captação de mais de 34 milhões de dólares para a recuperação ambiental da área, transformando um antigo lixão em um parque nacional costeiro e centro de educação ambiental. O resultado foi possível não apenas pela ação estatal, mas pela convergência de esforços comunitários, parcerias privadas e coordenação pública estratégica.

O caso evidencia que a governança em rede potencializa resultados ao integrar recursos financeiros, capital social e legitimidade institucional. Se a iniciativa dependesse exclusivamente dos trâmites burocráticos tradicionais, é plausível supor que o projeto demandaria décadas para ser implementado, ou sequer sairia do papel. A força do arranjo em rede reside justamente na capacidade de reduzir assimetrias de informação, acelerar processos decisórios e ampliar a corresponsabilidade social.

Embora se trate de um caso específico, suas implicações são particularmente relevantes para contextos como o brasileiro, sobretudo em regiões de fronteira, por exemplo, áreas de tríplice fronteira, onde a governança envolve múltiplos entes subnacionais, legislações distintas, diferenças culturais e desafios socioeconômicos compartilhados. Nesses territórios, a dependência exclusiva de decisões centralizadas pode comprometer a tempestividade e a efetividade das políticas públicas. A construção de arranjos cooperativos envolvendo governos locais, organizações privadas, organismos internacionais e sociedade civil pode ampliar significativamente a capacidade de intervenção estatal.

A adoção de mecanismos de governança multinível nessas regiões permitiria: maior captação de recursos por meio de parcerias público-privadas; compartilhamento de infraestrutura e serviços públicos entre entes fronteiriços; formulação conjunta de políticas ambientais, educacionais, sanitárias e de segurança; fortalecimento do capital social transfronteiriço; redução de sobreposições administrativas e desperdício de recursos.

Tais conquistas dificilmente seriam alcançadas apenas com a atuação isolada dos governos locais de cada país. A interdependência estrutural desses territórios exige soluções cooperativas institucionalizadas.

Sob a perspectiva teórica, R. A. W. Rhodes (1997; 2005) sustenta que o Estado contemporâneo passa a ser compreendido como um conjunto de redes interorganizacionais, nas quais nenhum ator detém soberania absoluta sobre os processos decisórios. Isso não implica a dissolução do Estado, mas sua reconfiguração. O poder deixa de ser exclusivamente vertical para tornar-se relacional.

Importa destacar que o Estado não perde centralidade nesse modelo. Ao contrário, sua função torna-se ainda mais estratégica: cabe-lhe estruturar campos de diálogo, estabelecer marcos regulatórios, garantir accountability, equilibrar assimetrias de poder entre os participantes da rede e assegurar que os resultados produzidos estejam alinhados ao interesse público. Assim, desloca-se o eixo da implementação direta para a coordenação, supervisão e indução.

Em síntese, a passagem da hierarquia à governança em rede não significa a substituição da burocracia, mas sua complementação por mecanismos cooperativos mais flexíveis. Trata-se de reconhecer que, diante de problemas públicos complexos e interdependentes, a capacidade estatal depende cada vez mais da habilidade de construir e gerir redes colaborativas, especialmente em contextos multinível e transfronteiriços.

2.2 Governança multinível e regiões fronteiriças

A análise das regiões fronteiriças evidencia a complexidade das políticas públicas em contextos transnacionais e a necessidade de articulação entre diferentes níveis de governo e atores locais. Vieira (2023, p. 137) busca compreender a paradiplomacia, analisando as especificidades da fronteira e os atores locais que atuam internacionalmente. O autor utiliza o modelo de Villarruel et al. (2019), que divide esses atores em quatro grupos: sociedade civil, governo não central, mercado e universidades. Trata-se de um esforço pioneiro dentro da pesquisa da UNILA sobre Integração Transfronteiriça (Programa Institucional da Tríplice Agenda, 2018), destacando a relevância da atuação municipal em políticas internacionais e transfronteiriças.

Como observa Vieira (2023, p. 140, tradução nossa) sobre a infraestrutura e o desenvolvimento econômico da região:

“Foz do Iguaçu también forma parte del flujo logística internacional para el comercio regional, especialmente en lo que se refiere al transporte de carga por carretera, el que ha convertido al Municipio de

ARTIGO

Foz do Iguaçu en el puerto seco de manejo de carga más grande de América Latina. El Puente de la Amistad facilitó la conexión entre Asunción y el Océano Atlántico, como alternativa a la vía fluvial y facilitando la logística del flujo de la producción paraguaya, en particular de soja y derivados, además de otros productos agrícolas. Al mismo tiempo, existe un intenso flujo de carga desde las manufacturas de Brasil a Paraguay. En la agenda logística, a pesar de los puertos fluviales para el transporte de granos, la ausencia de una esclusa donde se ubica el lago de Itaipu que permita la navegación por el Río Paraná, sigue siendo una agenda en discusión y compromiso del Anexo B del Tratado de Itaipú. En el territorio donde se construyó la presa para la generación de energía, hay más de 120 metros de desnivel, lo que ha estancado la potencial vía fluvial.”¹

Essas transformações estruturais reforçam a necessidade de investimentos privados e da criação de arranjos institucionais que ampliem a capacidade municipal, dada a dependência de recursos federais e a burocracia local. Foz do Iguaçu caracteriza-se por ser uma cidade de migrantes, cujo mercado gira em torno da usina hidrelétrica de Itaipu e do turismo, com pouca diversificação industrial. Assim, o estabelecimento de parcerias público-privadas pode ser crucial para viabilizar projetos que envolvam múltiplos países, como Brasil, Paraguai e Argentina, permitindo maior flexibilidade e eficiência administrativa.

Vieira (2023, p. 140-141) também destaca o caráter internacional dos serviços prestados pelo município, especialmente nas áreas de saúde e educação, que atendem uma população significativa de estrangeiros, majoritariamente paraguaios e argentinos. A localização fronteiriça também propicia o compartilhamento de recursos naturais e artificiais, como rios transfronteiriços e a energia gerada pela usina de Itaipu. Mais do que um uso instrumental, a região integra o bioma Mata Atlântica, incluindo unidades de conservação como o Parque Nacional do Iguaçu (Patrimônio Mundial da UNESCO), lar de ampla biodiversidade e de grande importância ambiental

A Figura 1 apresenta a localização de Foz do Iguaçu na Tríplice Fronteira, evidenciando a proximidade com Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina), bem como sua integração logística e infraestrutura de transporte internacional:

¹ Tradução nossa: Foz do Iguaçu também faz parte do fluxo logístico internacional para o comércio regional, especialmente no que diz respeito ao transporte rodoviário de cargas, o que tornou o município de Foz do Iguaçu o maior porto seco para movimentação de cargas da América Latina. A Ponte da Amizade facilitou a conexão entre Assunção e o Oceano Atlântico, como alternativa à rota fluvial, agilizando a logística da produção paraguaia, particularmente soja e derivados, bem como outros produtos agrícolas. Ao mesmo tempo, há um fluxo significativo de cargas da indústria brasileira para o Paraguai. Na agenda logística, apesar dos portos fluviais para o transporte de grãos, a ausência de uma esclusa na Usina Hidrelétrica de Itaipu para permitir a navegação no Rio Paraná permanece um tema de discussão e um compromisso no âmbito do Anexo B do Tratado de Itaipu. Na área onde a barragem foi construída para geração de energia, há um desnível de mais de 120 metros, o que bloqueou a potencial hidrovia.

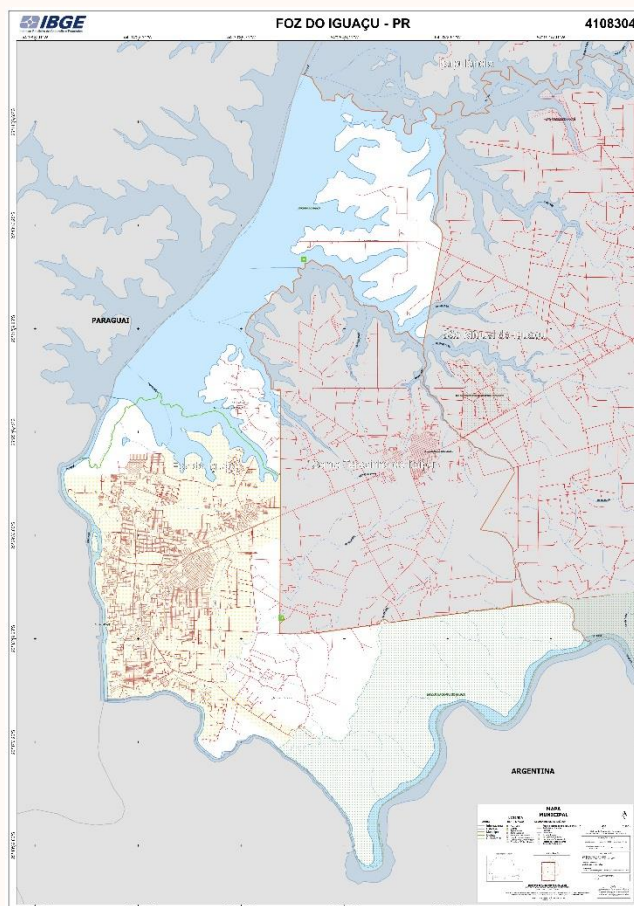


Figura 1 – Localização de Foz do Iguaçu na Tríplice Fronteira. Fonte: IBGE, 2026.

Neste contexto, a governança multinível se apresenta como uma abordagem analítica essencial para compreender a interdependência entre os níveis municipal, estadual e federal, bem como a necessidade de mecanismos institucionais que promovam cooperação entre diferentes jurisdições e setores, inclusive privados, para a implementação de políticas públicas eficazes em regiões transfronteiriças.

Adicionalmente, a perspectiva da ação coletiva contribui para compreender o papel das organizações locais na promoção de interesses comuns. Como afirma Olson (2015):

“As organizações podem, portanto, desempenhar uma função importante quando há interesses comuns ou grupais a serem defendidos e, embora elas frequentemente também sirvam a interesses puramente pessoais e individuais, sua função e característica básica é sua faculdade de promover interesses comuns de grupos de indivíduos.” (p. 19)

Diante dessa complexidade e da interdependência transfronteiriça, torna-se evidente que a combinação de governança multinível, cooperação institucional e instrumentos colaborativos, incluindo parcerias público-privadas, não são apenas desejáveis, mas necessárias para fortalecer a capacidade municipal e operacionalizar políticas públicas eficazes.

3. Complexidade institucional em regiões transfronteiriças

As regiões transfronteiriças apresentam elevada complexidade institucional, decorrente da necessidade de conciliar interesses e competências entre múltiplos níveis de governo, não apenas dentro do país, mas também em articulação com governos estrangeiros. No caso de Foz do Iguaçu, essa complexidade é particularmente evidente, dada a proximidade com a Argentina e o Paraguai, bem como a intensidade das interações econômicas, sociais e ambientais entre os três países. Apesar de diversos acordos de cooperação e tratados de boa vizinhança, tais iniciativas frequentemente permanecem abstratas, pois a implementação prática enfrenta barreiras burocráticas significativas, limitando a capacidade de resposta ágil das administrações públicas.

Rodrigues (2018, p. 137) enfatiza que “definir o interesse local não é trivial” por diversas razões: há possíveis conflitos legais ou políticos entre interesses local, regional e nacional; o conceito de local pode abranger territórios superiores ao município; e, finalmente, o município, enquanto esfera de governo, tem ampliado seu escopo de atuação, assumindo protagonismo crescente inclusive nas relações internacionais.

Na segunda metade do século XX, a ideia de competências compartilhadas consolidou-se, incorporando o poder local e reconhecendo o interesse municipal como parte essencial de um federalismo cooperativo emergente. A cooperação federativa tornou-se, portanto, tanto princípio quanto prática central para a efetividade da governança multinível (Rodrigues, 2018, p. 139). Embora os municípios não sejam formalmente reconhecidos como entes federativos na maioria dos países, observa-se que a prática de governança multinível passa a considerá-los atores estratégicos, capazes de mediar e implementar políticas públicas em contextos complexos e interdependentes (Rodrigues, 2018, p. 140).

Foz do Iguaçu exemplifica essa necessidade de governança multinível. Como município situado em território extenso e com desafios locais específicos, muitas questões podem ser tratadas com maior agilidade pelo prefeito municipal e pelos gestores de cidades vizinhas, em articulação transfronteiriça. A atuação municipal, contudo, é limitada pela rigidez procedimental, dependência financeira e pelo caráter burocrático do poder público, o que reforça a relevância de instrumentos colaborativos, incluindo parcerias público-privadas, para ampliar a capacidade de gestão e promover soluções mais eficazes, sempre respeitando princípios de transparência e controle social.

Além disso, a literatura sobre ação coletiva demonstra que organizações locais tendem a se articular com instituições governamentais sempre que o governo é relevante para seus objetivos. Essa tendência se evidencia especialmente no âmbito econômico, em que associações surgem para atender às demandas de grupos da sociedade (Olson, 2015, p. 137).

Dessa forma, a complexidade institucional das regiões transfronteiriças exige uma abordagem de governança que integre cooperação intergovernamental, articulação com o setor privado e atuação coordenada das organizações sociais, de modo a construir arranjos institucionais capazes de superar barreiras burocráticas, compartilhar responsabilidades e atender de forma eficiente aos interesses coletivos de uma população diversificada.

4. Parcerias Público-Privadas como instrumento de governança colaborativa

As parcerias público-privadas (PPPs) têm sido cada vez mais consideradas instrumentos relevantes para a promoção de arranjos institucionais capazes de responder às demandas contemporâneas da administração pública. Em um contexto marcado por transformações sociais, tecnológicas e econômicas, observa-se que a atuação estatal tende a ocorrer de forma crescente por meio de redes de cooperação, envolvendo diferentes atores públicos, privados e da sociedade civil. Esse modelo de interação busca ampliar a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas, bem como proporcionar maior agilidade e efetividade nos processos decisórios.

Nesse sentido, Abreu, Helou e Fialho (2013, p. 617) destacam que, ao se fundamentar na Teoria Social Crítica, a Administração Pública pode ampliar suas bases de participação, facilitando a articulação entre múltiplos interesses sociais por meio de redes de governança. Tais redes permitem a

construção de processos decisórios mais inclusivos, nos quais diferentes grupos sociais podem interagir na formulação de objetivos públicos e na implementação de políticas governamentais.

A literatura sobre administração pública também aponta para a evolução dos modelos de gestão estatal. Angelis (2015) observa que a administração gerencial não representa uma ruptura completa com o modelo burocrático tradicional, assim como não há separação absoluta entre o enfoque gerencial, voltado para o mercado, e o modelo do Novo Serviço Público (NSP), orientado para a sociedade. Segundo o autor, o funcionamento democrático exige simultaneamente profissionalismo e capacitação dos agentes públicos (características associadas ao modelo burocrático), bem como eficiência e competitividade, atributos típicos da Nova Gestão Pública (New Public Management). No entanto, ressalta-se que a colaboração e a efetividade das políticas públicas, elementos centrais do Novo Serviço Público, assumem papel cada vez mais relevante no contexto contemporâneo.

Para os teóricos do Novo Serviço Público, valores como eficiência e produtividade não devem ser abandonados, mas sim inseridos em um contexto mais amplo, que considere princípios democráticos, a participação comunitária e o interesse público. Dessa forma, o interesse coletivo tende a ser melhor alcançado quando servidores públicos e cidadãos se engajam conjuntamente na construção de soluções voltadas ao bem comum.

Nesse mesmo sentido, Catlaw e Denhardt (2017) destacam que a crise fiscal da década de 1970 levou diversos governos a buscar formas de tornar a administração pública mais eficiente e menos onerosa. Como consequência, surgiram iniciativas voltadas à melhoria da produtividade estatal, bem como experimentações com novos mecanismos de prestação de serviços públicos, incluindo terceirizações, privatizações e arranjos institucionais alternativos. Paralelamente, houve esforços para reorganizar estruturas burocráticas, redefinir missões institucionais e descentralizar processos decisórios, buscando maior responsabilização e desempenho organizacional.

A partir desse contexto, observa-se que os modelos de administração pública passam por períodos de transformação e adaptação. O debate contemporâneo enfatiza a necessidade de modernização das estruturas administrativas, a fim de torná-las mais eficientes, responsivas e capazes de acompanhar as demandas da sociedade. Nesse cenário, torna-se fundamental refletir sobre mecanismos institucionais que possibilitem maior dinamismo na formulação e execução de políticas públicas, sem desconsiderar os princípios democráticos e o interesse público que orientam a ação estatal.

Entre essas alternativas destaca-se o modelo da Nova Governança Pública, apresentado por Silvestre (2019) como uma evolução em relação à Administração Pública Tradicional e à Nova Gestão Pública. Esse modelo enfatiza a importância das redes de cooperação, da participação de múltiplos atores e da construção de arranjos institucionais colaborativos para a prestação de serviços públicos. Nesse contexto, as redes interorganizacionais, a cooperação intermunicipal e as parcerias público-privadas configuram instrumentos relevantes para ampliar a capacidade de ação do Estado.

Embora o modelo de governança em rede tenha ganhado maior visibilidade no Reino Unido, experiências práticas já eram observadas desde a década de 1980, como no caso da cidade de Tilburg, na Holanda (Schedler; Proeller, 2002, *apud* Silvestre, 2019). Nessa experiência, questionou-se a exclusividade do poder público municipal na prestação de determinados serviços, considerando que a ausência de competição e incentivos institucionais poderia comprometer a eficiência e a qualidade do atendimento à população. Dessa forma, abriu-se espaço para a participação de diferentes operadores na provisão de serviços públicos, buscando maior eficiência e maior capacidade de resposta às demandas sociais (2019, p. 47).

A discussão em torno da governança pública evoluiu ao longo das últimas décadas, culminando na formulação do conceito de Nova Governança Pública, introduzido por Osborne (2006, *apud* Silvestre, 2019) e posteriormente desenvolvido por diversos autores. Esse modelo reconhece a crescente complexidade das sociedades contemporâneas e enfatiza a necessidade de cooperação entre múltiplos atores institucionais. Entre seus principais elementos destacam-se: a fragmentação das necessidades sociais, a pluralidade de organizações envolvidas na prestação de serviços públicos, a importância da

participação social e a necessidade de desenvolver novas competências gerenciais voltadas à negociação, coordenação e mediação entre interesses diversos (Silvestre, 2019).

Outro aspecto relevante refere-se ao papel dos usuários dos serviços públicos. No modelo tradicional, os cidadãos eram frequentemente considerados receptores passivos das políticas públicas. Contudo, a Nova Governança Pública propõe uma mudança significativa nesse paradigma, reconhecendo os usuários como coprodutores de serviços públicos, capazes de contribuir ativamente para o desenho, implementação e avaliação das políticas governamentais (Torfing; Triantafyllou, 2013, *apud* Silvestre, 2019).

Dessa forma, as parcerias público-privadas passam a ser compreendidas não apenas como instrumentos contratuais para execução de serviços, mas como arranjos institucionais de governança, capazes de articular diferentes atores e competências em prol da produção de valor público. Esses arranjos possibilitam a combinação de recursos financeiros, expertise técnica e capacidade administrativa, contribuindo para o aprimoramento da prestação de serviços à sociedade.

Por fim, destaca-se que a tomada de decisão em ambientes complexos exige competências específicas por parte dos atores envolvidos. Secchi (2023, p. 63) ressalta que a habilidade decisória de um grupo depende de fatores como conhecimento técnico, experiência política, capacidade analítica e criatividade. Em contextos de governança colaborativa, a distribuição de informação e cognição entre diferentes participantes pode ampliar a qualidade das decisões e contribuir para a formulação de políticas públicas mais eficazes.

Assim, observa-se que a consolidação de modelos de governança colaborativa e a ampliação das parcerias entre setor público, iniciativa privada e sociedade civil representam caminhos relevantes para fortalecer a capacidade estatal, promover inovação institucional e aprimorar a prestação de serviços públicos, especialmente em contextos complexos como as regiões transfronteiriças.

5. Contexto institucional da Tríplice Fronteira

A análise proposta neste artigo tem como referência a realidade institucional da região da Tríplice Fronteira, situada no encontro territorial entre Brasil, Paraguai e Argentina. Nesse espaço, destacam-se as cidades de Foz do Iguaçu, no estado do Paraná, Ciudad del Este, no Paraguai, e Puerto Iguazú, na Argentina, que formam um dos principais corredores de integração econômica e social da América do Sul. A região apresenta elevada circulação de pessoas, bens e serviços, configurando um ambiente institucional complexo, marcado pela interação permanente entre diferentes sistemas jurídicos, administrativos e políticos.

Do ponto de vista socioeconômico, a Tríplice Fronteira caracteriza-se por intensa atividade comercial, forte presença do setor de serviços e crescente relevância no turismo internacional. A dinâmica econômica regional está fortemente associada à presença de grandes equipamentos de infraestrutura e à conectividade logística entre os três países, o que amplia a interdependência entre os territórios. Nesse contexto, políticas públicas locais frequentemente extrapolam os limites administrativos de cada município, demandando mecanismos de coordenação que envolvam diferentes níveis de governo e múltiplos atores institucionais.

Entre os elementos estruturantes da região destaca-se a Usina Hidrelétrica de Itaipu, empreendimento binacional administrado conjuntamente por Brasil e Paraguai. Além de seu papel estratégico na geração de energia elétrica, a usina exerce significativa influência sobre o desenvolvimento regional por meio de investimentos em infraestrutura, programas socioambientais e iniciativas de cooperação institucional. Essa presença institucional contribui para a formação de redes de colaboração entre governos locais, organizações da sociedade civil e agentes privados, ampliando as possibilidades de articulação em políticas públicas de caráter regional.

A infraestrutura logística da região também reforça sua importância estratégica. A conexão entre os territórios ocorre, sobretudo, por meio da Ponte Internacional da Amizade, que liga Foz do Iguaçu a

Ciudad del Este, e da Ponte Tancredo Neves, que conecta Foz do Iguaçu a Puerto Iguazú. Essas estruturas viabilizam fluxos cotidianos de trabalhadores, turistas e mercadorias, mas também geram desafios para a gestão pública local, especialmente em áreas como mobilidade urbana, segurança pública, comércio transfronteiriço e regulação econômica.

Nesse ambiente de intensa circulação e interdependência territorial, observa-se a existência de serviços públicos que, embora administrados por governos nacionais ou municipais distintos, possuem impactos diretos sobre a população da região como um todo. A gestão de transporte, saúde, segurança e controle migratório ilustra a necessidade de coordenação entre instituições de diferentes países. Entretanto, essa articulação enfrenta limitações decorrentes de diferenças normativas, assimetrias administrativas e restrições institucionais que afetam a capacidade de cooperação entre os entes governamentais.

Assim, a região da Tríplice Fronteira constitui um contexto empírico particularmente relevante para a análise da governança multinível, uma vez que combina elevada complexidade institucional, intensa interação entre atores públicos e privados e a presença de estruturas de cooperação internacional. Esses elementos tornam o caso especialmente adequado para compreender como municípios localizados em áreas transfronteiriças buscam construir mecanismos de coordenação capazes de enfrentar desafios que ultrapassam as fronteiras administrativas tradicionais.

6. Discussão: governança multinível e coordenação municipal em regiões transfronteiriças

O estudo sobre a situação da Tríplice Fronteira evidencia que a gestão de políticas públicas em contextos transfronteiriços tende a ultrapassar os limites dos arranjos institucionais tradicionais baseados na atuação isolada de governos nacionais ou municipais. A elevada circulação de pessoas e mercadorias, somada à interdependência econômica entre os territórios, produz problemas públicos que não podem ser plenamente compreendidos ou solucionados a partir de estruturas administrativas estritamente hierárquicas. Nesse sentido, a governança multinível apresenta-se como uma abordagem analítica relevante para interpretar as formas de coordenação que emergem nesse ambiente institucional.

A literatura sobre governança pública destaca que, em contextos de elevada complexidade, os processos decisórios tendem a se organizar por meio de redes que articulam diferentes níveis de governo e múltiplos atores institucionais. No caso analisado, observa-se a presença de interações que envolvem administrações municipais, órgãos federais, instituições binacionais e agentes privados, configurando um sistema de governança caracterizado por múltiplos centros de decisão e por relações de interdependência entre as organizações envolvidas.

Nessa conjuntura, as parcerias público-privadas podem desempenhar papel relevante como instrumentos de coordenação institucional. Para além de sua função tradicional associada à provisão de infraestrutura ou à prestação de serviços públicos, as PPP podem contribuir para estruturar mecanismos de cooperação entre diferentes atores, ampliando a capacidade de implementação de políticas em contextos de elevada complexidade administrativa. Ao mobilizar recursos financeiros, expertise técnica e capacidade operacional do setor privado, esses arranjos podem complementar as limitações frequentemente observadas na estrutura administrativa municipal.

No contexto da Tríplice Fronteira, a presença de grandes empreendimentos de infraestrutura e de instituições com atuação regional, como a própria Itaipu, favorece a formação de redes colaborativas que envolvem governos locais, organizações privadas e entidades da sociedade civil. Esses arranjos contribuem para ampliar a capacidade de coordenação em áreas como desenvolvimento regional, turismo, mobilidade e gestão ambiental, evidenciando o potencial das parcerias institucionais para enfrentar desafios compartilhados entre diferentes territórios.

Entretanto, a consolidação de mecanismos efetivos de governança multinível enfrenta limitações importantes no âmbito municipal. A dependência de marcos normativos federais, a fragmentação das competências administrativas e a restrita capacidade institucional de muitos governos locais podem

dificultar a implementação de iniciativas de cooperação transfronteiriça. Além disso, diferenças regulatórias entre os países envolvidos impõem obstáculos adicionais à construção de arranjos institucionais mais integrados.

Apesar dessas limitações, a análise da Tríplice Fronteira sugere que experiências de cooperação regional podem emergir a partir de iniciativas locais e de parcerias institucionais capazes de articular diferentes níveis de governo. Nesse sentido, a governança multinível não se apresenta apenas como um modelo teórico de organização institucional, mas como um processo dinâmico de negociação e coordenação entre atores que compartilham problemas públicos comuns. Ressalta-se que, mesmo nesse contexto, marcado por elevada fragmentação institucional, existem oportunidades para a construção de mecanismos colaborativos que ampliem a capacidade de gestão das políticas públicas em regiões transfronteiriças.

Considerações finais

O presente artigo analisa como municípios localizados em regiões transfronteiriças constroem mecanismos de governança multinível para enfrentar desafios decorrentes da complexidade institucional desses territórios. A partir de uma abordagem teórica baseada na literatura sobre governança pública, redes institucionais e parcerias público-privadas, foi possível discutir o papel da coordenação interinstitucional na formulação e implementação de políticas públicas em contextos caracterizados por múltiplos níveis de governo e diferentes marcos regulatórios.

A análise da região da Tríplice Fronteira, com destaque para a dinâmica institucional envolvendo Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú, evidenciou que a gestão pública nesses territórios exige formas de articulação que ultrapassem os limites administrativos tradicionais. A intensa circulação de pessoas, bens e serviços produz demandas que afetam simultaneamente diferentes países e níveis de governo, tornando necessária a construção de mecanismos de cooperação capazes de integrar decisões e recursos institucionais.

Nesse panorama, as parcerias público-privadas podem desempenhar papel relevante como instrumentos de coordenação entre atores públicos e privados. Quando compreendidas para além de sua dimensão contratual, essas parcerias podem contribuir para ampliar a capacidade de ação dos governos locais, favorecendo a formação de redes colaborativas e a mobilização de recursos institucionais voltados ao desenvolvimento regional. A experiência observada na região analisada sugere que tais arranjos podem auxiliar na construção de soluções para problemas que ultrapassem fronteiras administrativas e demandam respostas articuladas entre diferentes organizações.

Ao mesmo tempo, o estudo evidencia que a consolidação de práticas efetivas de governança multinível ainda enfrenta desafios importantes, especialmente no âmbito municipal. Limitações administrativas, dependência de estruturas federais e diferenças institucionais entre os países envolvidos podem restringir a capacidade de coordenação e dificultar a implementação de políticas públicas integradas. Esses fatores indicam a necessidade de aprimoramento dos mecanismos institucionais que regulam a cooperação transfronteiriça, bem como o fortalecimento das capacidades administrativas dos governos locais.

Como contribuição para o campo da Administração Pública, o artigo reforça a relevância de analisar a governança em regiões transfronteiriças a partir de perspectivas que considerem a interação entre diferentes níveis de governo e a participação de múltiplos atores institucionais. Além disso, evidencia o potencial das parcerias público-privadas como instrumentos de articulação institucional em contextos de elevada complexidade organizacional.

Por fim, destaca-se que o tema ainda apresenta amplo potencial para investigações futuras. Estudos empíricos mais aprofundados sobre experiências concretas de cooperação entre municípios fronteiriços, bem como análises comparativas entre diferentes regiões internacionais, podem contribuir para ampliar

a compreensão sobre os mecanismos institucionais que favorecem a construção de arranjos de governança multinível mais eficientes e integrados.

Referências:

Abreu, A. C. D., Helou, A. R. H., & Fialho, F. A. P. (2013). Possibilidades epistemológicas para a ampliação da teoria da administração pública: Uma análise a partir do conceito do novo serviço público. *Cadernos EBAPE.BR*, 11(4), 613–620.

Angelis, J. (2015). A emergência da reforma do Estado brasileiro: A governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. *Planejamento e Políticas Públicas*. <https://doi.org/10.38116/ppp45>

Demo, P. (1995). *Metodologia Científica em Ciências Sociais*. Atlas.

Denhardt, R. B., & Catlaw, T. J. (2017). *Teorias da administração pública*. Cengage Learning.

Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2006). *A ascensão do governo em rede: Transformando serviços públicos através da colaboração*. Brookings Institution Press.

IBGE. (2026). Localização de Foz do Iguaçu. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://geoftp.ibge.gov.br/cartas_e_mapas/mapas_municipais/colecao_de_mapas_municipais/2022/PR/foz_do_iguacu/A0_4108304_MM.pdf

Olson, M. (2015). *A lógica da ação coletiva: Os benefícios públicos e uma teoria dos Grupos Sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Rhodes, R. A. W. (2005). La nueva gobernanza: Gobernar sin gobierno. In A. Cerrillo i Martínez (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 99–122). INAP.

Rodrigues, G. M. A. (2018). O conceito de interesse local na federação brasileira. In J. M. B. Carneiro & K. Frey (Orgs.), *Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável: Experiências do Brasil e da Alemanha* (pp. 137–156). Oficina Municipal.

Secchi, L. (2023). *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. Cengage Learning.

Silvestre, H. C. (2019). A (nova) governança pública (pp. 45-60). Enap.

Vieira, G. O. (2023). Dimensiones de internacionalización del Municipio de Foz do Iguaçu. In F. Enríquez Bermeo & L. A. Herrera Robles (Coords.), *Integración transfronteriza en la América Latina del Siglo XXI* (Vol. 2). FLACSO-Ecuador; OLACCIF.