

GESTÃO PÚBLICA ASSOCIADA: A RELAÇÃO DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL TIPO II COM OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO ÂMBITO DA ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM FACE DAS CRISES CLIMÁTICAS^{1 2}

ASSOCIATED PUBLIC MANAGEMENT: THE RELATIONSHIP OF TYPE II MULTILEVEL GOVERNANCE WITH PUBLIC CONSORTIA IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION ACTION IN THE FACE OF CLIMATE CRISES

Betieli da Rosa Sauzem Machado³
João Arthur Santos Flesch⁴

Resumo: Este trabalho tem como objetivo principal demonstrar a importância da gestão pública associada, especificamente na forma de consórcios públicos, sob a ótica da governança multinível tipo II, para enfrentar as crises climáticas e minimizar seus impactos nas gestões locais. O problema de pesquisa centra-se na questão: diante da possibilidade de uma gestão pública associada, notadamente no âmbito dos consórcios públicos – governança multinível tipo II –, como incentivar a formação desses para o enfrentamento das crises climáticas e minimizar os impactos desses eventos? Utilizando o método dedutivo, partimos de uma análise geral sobre a governança multinível para investigar como esses arranjos podem contribuir para uma resposta mais eficaz às mudanças climáticas em nível local. A pesquisa aplica procedimentos hermenêuticos, com base em análise bibliográfica e documental, para compreender a interação entre os entes federativos na estruturação dos consórcios públicos. O primeiro objetivo específico foi abordar a previsão constitucional da gestão associada, explorando os conceitos e a regulamentação que legitimam a atuação dos consórcios públicos no Brasil. O segundo objetivo tratou da estruturação dos consórcios sob o modelo de governança multinível tipo II, destacando a flexibilidade e a adaptabilidade dessa abordagem para enfrentar problemas complexos como os eventos climáticos extremos. Finalmente, o terceiro objetivo analisou os impactos da gestão consorciada na capacidade das administrações locais em mitigar e adaptar-se às crises climáticas, destacando a importância da cooperação

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

² Esta publicação tem apoio em bolsa institucional da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

³ Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I, dedicação exclusiva (2021-2025). Estância de doutoramento na Universidade de Santiago de Compostela (Espanha), com bolsa PDSE/CAPES (11/2023-05/2024). Bolsista da Confederação Nacional de Municípios em convênio Apesc/CNM. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Pós-Graduada em Direito Processual Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2016). Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany, no Brasil. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0003-3489-6741>> E-mail: <betielisauzem@yahoo.com.br>.

⁴ Advogado, inscrito na OAB/RS sob o nº 105.958. Mestrando em Direito pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul com Bolsa CAPES modalidade II. Bolsista da Confederação Nacional de Municípios em convênio Apesc/CNM. Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2016); Membro do grupo de pesquisa Gestão Local e Políticas Públicas vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil, coordenado pelo Professor Ricardo Hermany. E-mail: <joaoflesch@gmail.com>.

intergovernamental para a resiliência das comunidades. Conclui-se que os consórcios públicos, ao integrarem múltiplos atores e recursos, oferecem uma resposta flexível e coordenada aos desafios impostos pelas mudanças climáticas, promovendo uma governança mais adaptativa e eficaz para proteger as populações vulneráveis.

Palavras-chave: Consórcios públicos. Cooperação intergovernamental. Crises climáticas. Gestão pública associada. Governança multinível.

Abstract: This study aims to demonstrate the importance of associated public management, specifically in the form of public consortia, from the perspective of multi-level governance type II, to address climate crises and minimize their impacts on local administrations. The research problem focuses on the question: given the possibility of associated public management, particularly within public consortia – multi-level governance type II – how can we encourage their formation to confront climate crises and minimize the impacts of these events? Using the deductive method, we begin with a general analysis of multi-level governance to investigate how these arrangements can contribute to a more effective local response to climate change. The research applies hermeneutic procedures, based on bibliographic and documentary analysis, to understand the interaction between federal entities in structuring public consortia. The first specific objective was to address the constitutional provision for associated management, exploring the concepts and regulations that legitimize the operation of public consortia in Brazil. The second objective focused on the structuring of consortia under the model of multi-level governance type II, highlighting the flexibility and adaptability of this approach to deal with complex problems, such as extreme climate events. Finally, the third objective analyzed the impacts of associated management on local administrations' ability to mitigate and adapt to climate crises, emphasizing the importance of intergovernmental cooperation for community resilience. It is concluded that public consortia, by integrating multiple actors and resources, offer a flexible and coordinated response to the challenges posed by climate change, promoting more adaptive and effective governance to protect vulnerable populations.

Keywords: Associated public management. Climate crises. Intergovernmental cooperation. Multi-level governance. Public consortia.

1. Introdução

Os eventos climáticos têm se intensificado nos últimos anos, demonstrando uma força destrutiva preocupante, sobretudo no âmbito do poder público, diante da necessidade recorrente de proteção, prevenção e combate às situações de calamidade deixadas pelos eventos climáticos severos. Os danos causados pelas enchentes, secas, queimadas e incêndios florestais, tempestades e vendavais, têm ocasionado danos de grandes proporções, com a destruição de estruturas, casas, estradas e rodovias, desabrigando famílias inteiras, agravando problemas de saúde pública, prestação de serviços públicos essenciais e agravamento das condições ambientais, com prejuízo à saúde e à qualidade de vida da população.

A proteção necessária para o enfrentamento desses eventos climáticos se dá, dentre outras formas, a partir da atuação do Estado, de maneira emergencial na contenção dos danos e recuperação e também preventiva, no âmbito dos três níveis de governo, por meio das defesas civis, forças armadas, ministérios e secretarias do meio ambiente, poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Esta atuação se dá por meio de uma série de atribuições, que vão desde a fiscalização e combate à degradação ambiental, até a criação de políticas públicas e ações em conjunto com a sociedade civil para recuperação das áreas afetadas e conscientização para a boas práticas sustentáveis.

No âmbito desta atuação Estatal, o pacto federativo brasileiro, estabelecido na ideia de cooperação entre União, estados-membros e municípios, permite a atuação associada desses entes federados, na forma das gestões públicas associadas, um instrumento de gestão previsto na Constituição Federal de 1988 e com grande potencial de facilitar e melhorar o desempenho da Administração Pública. Nesse sentido, nomeadamente na hipótese de uma gestão pública consorciada, verifica-se um grande potencial para o fortalecimento e melhoria da prestação de serviços públicos, implementação de políticas públicas e ações em conjunto com a sociedade civil para a promoção de práticas sustentáveis.

Diante de tais pressuposto, no presente artigo, utilizando-se do método de abordagem dedutivo, tendo em vista que se parte de uma análise geral (premissa maior) para dados particulares (premissa menor), além do método de procedimento hermenêutico, eis que esse auxilia para uma melhor compreensão acerca da temática e é aplicada a técnica de pesquisa bibliográfica e documental, por meio de documentação indireta, buscando-se responder o seguinte questionamento: Diante da possibilidade de uma gestão pública associada, notadamente no âmbito dos consórcios públicos – governança multinível tipo II –, como incentivar a formação desses para o enfrentamento das crises climáticas e minimizar os impactos desses eventos?

A hipótese proposta na pesquisa é que a formação e fortalecimento dos consórcios públicos, sob o modelo de governança multinível tipo II, contribuem significativamente para a mitigação e adaptação às crises climáticas, ao permitir uma maior coordenação entre municípios e estados, facilitando a implementação de políticas públicas mais eficazes. Esses consórcios, ao internalizarem os custos e benefícios de ações coletivas, promoveriam uma resposta mais ágil e coordenada frente aos impactos climáticos em nível local, aumentando a resiliência das comunidades afetadas.

Além disso, a presente pesquisa justifica-se pela crescente intensificação de eventos climáticos extremos e seus impactos devastadores, que têm imposto desafios significativos às administrações públicas, especialmente no nível local. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o federalismo cooperativo brasileiro prevê mecanismos de cooperação entre União, estados e municípios, mas ainda carece de estruturas robustas que incentivem uma governança intergovernamental mais articulada, principalmente no enfrentamento das crises climáticas.

Nesse contexto, os consórcios públicos, sob o modelo de governança multinível tipo II, apresentam-se como uma solução viável e necessária, permitindo a coordenação e cooperação entre entes federativos e outros atores, com flexibilidade e adaptabilidade. O potencial dos consórcios públicos para integrar recursos, expertise e soluções práticas torna essa forma de gestão essencial para a implementação de políticas eficazes de mitigação e adaptação às mudanças climáticas

A partir desses pressupostos, o presente trabalho tem como objetivo demonstrar a importância da gestão pública associada, especificamente na forma dos consórcios públicos pelo viés da governança multinível tipo II, para o enfrentamento da crise climática, por meio de uma abordagem conceitual, estrutural e prática dessa forma de gestão pública. A pesquisa divide-se em três objetivos específicos, realizar-se-á, primeiramente, uma abordagem da forma associada de gestão pública no âmbito da respectiva previsão constitucional, de forma a trazer os conceitos e regulamentações relativas à atuação dos consórcios públicos.

Após, realizar-se-á uma exposição da estruturação dos consórcios públicos sob a ótica da governança multinível de tipo II, com o objetivo de demonstrar os arranjos possíveis no âmbito de uma gestão consorciada. Por fim, buscar-se-á fazer uma abordagem dos aspectos importantes das gestões públicas consorciadas no âmbito do enfrentamento das crises climáticas e dos impactos desse tipo de gestão no âmbito local.

2. A gestão pública associada no âmbito da Constituição Federal de 1988

O federalismo tem sido utilizado, a partir do exemplo norte-americano, como alternativa para o Estado Unitário e com um único centro de poder político, mantendo-se a característica básica de uma multiplicidade de centros de poder. O federalismo objetiva a consecução e manutenção de uma unidade ao mesmo tempo em que garante uma diversidade, de forma que, na federação, pretende-se a unidade na diversidade, diante de uma proposta de

unir entidades heterogêneas em torno de um conjunto de regras comuns, dando-lhe certa homogeneidade, sem, contudo, eliminar a diferenciação entre os elementos que compõem a federação, permitindo determinados níveis de autonomia para cada um (Dallari, 2019).

Nesse sentido, ensina Dallari:

Quando se enfatiza a estrutura, fala-se num Estado com vários governos, diferenciados pela área em que atuam e pelos assuntos que lhes são entregues para decisão. Pode-se falar com propriedade que cada um dos governos que se conjugam num Estado Federal tem suas competências próprias, havendo algumas que são exclusivas de cada governo e outras que são exercidas em comum por mais de um governo (Dallari, 2019, p. 63-64).

A estrutura federativa, por sua própria natureza, pressupõe a coexistência de múltiplos governos, sendo indispensável a organização adequada de cada um deles, de forma que o federalismo, enquanto processo dinâmico, depende diretamente dessa estrutura, que busca continuamente maior eficiência, podendo, em razão disso, passar por transformações fundamentais que, por vezes, exigem a superação de barreiras estruturais. Nesse contexto, observa-se que, tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, Canadá, Índia e praticamente todas as federações, prevaleceu um critério jurídico-formal na constituição do sistema federativo. O Estado Federal foi, em regra, estabelecido como uma aliança entre Estados, e a principal preocupação dos organizadores residiu na delimitação territorial das entidades federadas e no reconhecimento da identidade própria de cada uma delas (Dallari, 2019).

Em muitos casos, a definição das fronteiras dos Estados-membros foi estabelecida de maneira artificial, sendo influenciada por interesses particulares ou por questões administrativas, sem levar em consideração adequadamente as características étnicas e culturais das regiões. Como resultado, frequentemente encontramos Estados vizinhos que, sob uma perspectiva mais racional, poderiam ser unificados em uma única entidade federativa. Além desse caráter artificial, essa divisão também acarreta a criação de Estados-membros economicamente inviáveis, fracos e perpetuamente dependentes de apoio federal para atender às necessidades básicas de seus cidadãos (Dallari, 2019).

Não obstante a questão territorial, é essencial ressaltar a pouca atenção direcionada às menores unidades governamentais, as municipalidades, que foram relegadas a um papel secundário na estrutura federativa. Mesmo sendo o nível mais próximo à organização natural das comunidades e o que melhor favorece a realização da democracia, os municípios encontram dificuldades para alcançar plena autonomia. Tal limitação pode ser vista como uma deficiência

no modelo federativo, especialmente quando se leva em conta que as comunidades locais possuem identidades culturais específicas, que influenciam diretamente a determinação de suas prioridades. Dessa forma, quanto maior a autonomia efetiva dos Municípios, maior será a chance de construir uma sociedade onde os indivíduos possam se realizar plenamente (Dallari, 2019).

Dallari, citando Corwin, ensina que:

Como bem assinala Corwin, na referida American Constitutional History, desde o momento em que se estabeleceu o federalismo cooperativo estava implícita a fatalidade do crescimento do governo federal, em detrimento dos governos estaduais, pois numa relação de cooperação a parte mais forte leva vantagem. Mas, ao assumir a tarefa de manter a paz no mundo e de promover a segurança econômica para todo o seu povo, os Estados Unidos deram um passo avançado no sentido de fortalecimento do governo central, alterando substancialmente as características tradicionais do federalismo (Dallari, 2019, p. 57).

A Constituição de 1988, em seu artigo 23, estabelece expressamente o modelo de federalismo cooperativo, atribuindo à União, aos estados-membros, ao Distrito Federal e aos municípios competência comum para tratar de uma série de matérias. Ainda, o parágrafo único desse artigo determina que mediante lei complementar deverá se estabelecer as normas para a cooperação entre esses entes federativos, com o objetivo de promover o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional. Já o artigo 24 trata das matérias sujeitas à legislação concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, com a ressalva de que à União cabe apenas a formulação de normas gerais, enquanto os Estados e o Distrito Federal têm a prerrogativa de adaptá-las às suas realidades locais, desde que em consonância com a legislação federal (Bercovici, 2004).

Esse modelo de Estado intervencionista, voltado para a implementação de políticas públicas, proposto pela Constituição de 1988, justifica a ideia de um federalismo cooperativo, uma vez que há necessidade de se buscar uma uniformidade para a aplicação dessas políticas e as esferas subnacionais não têm condições de deliberar de maneira completamente autônoma sobre os diversos setores da atuação Estatal. Assim, longe de ser contraditório ao modelo federal, o Estado Social contribui diretamente para o desenvolvimento do federalismo moderno. Nesse contexto, o federalismo cooperativo surge como o modelo mais apropriado para atender às demandas de um Estado Social, já que possibilita a articulação conjunta das esferas governamentais para a promoção de políticas públicas eficazes (Bercovici, 2004).

A unidade de atuação entre os entes federativos não implica, necessariamente, em

centralização do poder, de forma que é necessário distinguir entre centralização e homogeneização. A centralização ocorre quando há uma concentração de poderes na esfera federal, enfraquecendo a autonomia dos entes federados em benefício do poder central. Em contraste, a homogeneização baseia-se na cooperação entre esses entes, sendo um processo voltado para a redução das desigualdades regionais e a promoção da equidade nas condições sociais de vida ao longo do território nacional. Diferente da centralização, a homogeneização não é imposta unilateralmente pela União, mas resulta da ação coordenada e da vontade coletiva de todos os membros da Federação, visando à concretização de objetivos comuns (Bercovici, 2004).

Desse modo, essa atuação cooperada dos entes federados, para além do agir isolado dentro das competências exclusivas, concorrentes e comuns dispostas na Constituição Federal, pode se dar de forma associada, no âmbito dos consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados. Isso possibilita uma gestão pública capaz de fornecer alternativas para superar as desigualdades regionais e locais, de modo que permite o trabalho conjunto em municípios ou municípios e estados, de forma a obter recursos e infraestruturas que sozinhos não teriam condições de dispor, provendo a implementação de políticas públicas e aumentando a capacidade de infraestrutura, recursos e conseqüentemente a autonomia municipal.

No âmbito jurídico-institucional, os consórcios públicos intermunicipais foram mencionados pela primeira vez na Constituição de 1937, em seu artigo 29, que autorizava a formação de agrupamentos de municípios de uma mesma região, com personalidade jurídica restrita a determinados fins, para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. No entanto, conforme apontado em estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012), foi apenas a partir da década de 1980 que esse arranjo começou a ganhar força, impulsionado pela política de descentralização promovida pela Constituição Federal de 1988 (Henrichs; Lima; Cunha, 2020).

Devido à ausência de uma regulamentação precisa, os consórcios formados até então eram, em grande parte, simples acordos de cooperação, sem a criação de obrigações mútuas entre os entes participantes. Essa fragilidade institucional foi mitigada com a promulgação da Lei nº 11.107, de 2005, que estabeleceu normas gerais para a constituição de consórcios públicos, regulamentando o artigo 241 da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, o qual previa a gestão associada de serviços públicos entre os entes federados. Dois anos depois, o Decreto nº 6.017, de 2007, foi editado, trazendo detalhamentos específicos sobre a implementação da Lei nº 11.107/2005 (Henrichs; Lima;

Cunha, 2020).

A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, fundamentada no artigo 241 da Constituição Federal, estabeleceu normas gerais para a formação de consórcios públicos entre a União, estados-membros, Distrito Federal e municípios, com o objetivo de atender a interesses comuns entre esses entes e promover a gestão associada, conforme previsto no mandamento constitucional. A Lei federal tem como propósito regular, de maneira ampla, a estruturação do pacto cooperativo, sendo a competência legislativa, nesse caso, atribuída à União. No entanto, essa legislação não exclui a possibilidade de os demais entes federativos editarem suas próprias leis para decidir sobre a conveniência de sua participação nos consórcios, uma prerrogativa que decorre da autonomia assegurada a eles pela Constituição (Carvalho Filho, 2017).

Portanto, trata-se, em essência, de um essencial mecanismo do federalismo cooperativo, por meio do qual os entes estatais, sem abdicar de sua ampla autonomia garantida pela Constituição, se associam a outras entidades públicas para alcançar metas de relevância mútua, sempre respeitando os parâmetros constitucionais. De fato, há certos serviços públicos que, devido à sua complexidade ou abrangência territorial, exigem a colaboração de mais de uma entidade pública para serem efetivamente executados. É nesse contexto que os consórcios públicos se mostram indispensáveis. A iniciativa, sem dúvida, merece reconhecimento, mas cabe aos entes envolvidos assegurar que sua implementação seja orientada pelo verdadeiro interesse público, colocando em segundo plano interesses secundários ou particulares (Carvalho Filho, 2017).

Assim, com base nessa necessidade de busca pelo interesse público e de afastar os interesses particulares de cada ente federado que se verifica a necessidade de ampliação das formas de gestão que permitam uma maior eficácia de atuação e de promoção dos serviços públicos. Não obstante, verifica-se uma necessidade de buscar formas de redução das desigualdades regionais e locais, possibilitando aos municípios uma maior garantia de autonomia. Em face disso passar-se-á para uma análise dos aspectos de governança multinível, nomeadamente a chamada governança multinível tipo II, bem como a relação dessa com a gestão associada e a respectiva relação com os arranjos institucionais para promoção de políticas públicas no âmbito local.

3. A governança multinível: um enfoque na governança multinível tipo II e sua relação com os consórcios públicos

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 instituiu o modelo de Estado Federal, adotando um sistema de federalismo cooperativo que abrange os três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Esse arranjo busca garantir a autonomia política, organizacional, administrativa e financeira de cada ente federativo, ao mesmo tempo que define competências privativas, comuns e concorrentes. A compreensão integral desse modelo requer uma análise aprofundada da coordenação federativa, que está intimamente ligada à governança e à capacidade dos diferentes níveis de governo de atuarem de forma cooperativa e colaborativa.

O conceito de governança, por sua vez, está associado a formas de governo mais abertas e participativas, com ênfase na cooperação entre o Estado e os atores econômicos e civis, envolvendo o gerenciamento das relações de poder entre esses atores e a definição de como, se dará a partilha de responsabilidades, as negociações entre as partes e a tomada de decisões (Comissão Europeia, 2001, p. 11). Nesse sentido, a governança vai além do controle exclusivo dos atores públicos e do estabelecimento de condições para que os negócios operem com mínima interferência estatal. Trata-se de um processo dinâmico que visa criar capacidade institucional para que o governo implemente políticas públicas de maneira eficaz, utilizando seus poderes para promover o bem-estar social e melhorar as condições de vida dos cidadãos. (Pierre; Peters, 2016, p. 44). Assim, a governança envolve a articulação entre diferentes segmentos da sociedade na formulação e execução de políticas públicas que respondam às demandas coletivas.

No contexto brasileiro, a coordenação federativa tem sido uma questão central desde a promulgação da Constituição de 1988. Embora o texto constitucional tenha consolidado formas regionais de organização territorial, carece de mecanismos robustos de governança para promover uma cooperação efetiva entre os entes federativos. Nesse ponto, a teoria da Governança Multinível – *Multi-Level Governance* – se revela uma ferramenta conceitual adequada para pensar a implementação da coordenação e cooperação intergovernamental.

A governança multinível, desenvolvida a partir das pesquisas de Gary Marks, especialmente em seu artigo "*Structural Policy in the European Community*" (Política Estrutural na Comunidade Europeia), trouxe novos horizontes para o estudo do federalismo e da subsidiariedade. Portanto, sua abordagem foca em sistemas de negociação contínua entre diferentes níveis de governo, tanto supranacionais quanto nacionais, regionais e locais, e como

esses atores se engajam em redes de políticas. Esse modelo demonstrou como a governança multinível possibilita a atuação de governos de diferentes níveis em redes de políticas que desafiavam a capacidade de controle centralizado do Estado. (Hooghe; Marks, 2002; Hryniewiecka, 2011, p. 182; Piattoni, 2009).

Ao incorporar, de forma endógena, aspectos de cooperação intergovernamental, a governança multinível se diferencia de modelos marcados pela competição e pelo conflito entre entes federativos (Hooghe; Marks, 2003). Nesse sentido, a governança multinível tem potencial para fomentar a intersetorialidade e a cooperação entre as diferentes esferas de governo, sendo fundamental para uma avaliação e controle holísticos das políticas públicas. As interações entre União, estados e municípios são essenciais para garantir a eficiência e eficácia das políticas públicas, promovendo, assim, a boa administração pública e o aprimoramento da governança estatal.

A governança multinível de tipo I desempenha um papel essencial no federalismo ao basear-se no compartilhamento de poder entre diferentes níveis de governo, com um número limitado de jurisdições. Esse modelo de governança reflete a estrutura tradicional do federalismo, que se preocupa principalmente com a relação entre o governo central e os governos subnacionais cujas competências não se sobrepõem, ressoando fortemente com os princípios da governança do tipo I. O Tipo I de governança está fundamentado na criação de jurisdições de propósito geral, com membros que não se intersectam, operando em poucos níveis e com uma arquitetura sistêmica duradoura. Esses princípios são fundamentais para a alocação eficiente de funções governamentais e para o funcionamento harmônico entre os diversos níveis de governo dentro de um sistema federal. (Marks, Hooghe, 2004).

Por outro lado, a governança multinível de Tipo II se caracteriza por ser fragmentada em múltiplas jurisdições, sendo que o número dessas jurisdições pode ser bastante elevado e as escalas em que operam são extremamente variadas. Diferentemente do Tipo I, as jurisdições de Tipo II não são fixas, mas sim flexíveis e transitórias, surgindo e desaparecendo conforme as demandas de governança evoluem. Essa forma de governança é definida principalmente pela sua função, constituída por estruturas de políticas altamente fragmentadas, que operam de maneira fluida e efêmera, ou seja, são arranjos fluidos e flexíveis. Assim, os transbordamentos de questões interjurisdicionais – *spillovers* – podem ser internalizados na ausência de um órgão coordenador central. (Hooghe; Marks, 2003).

O Tipo II representa uma forma alternativa de governança multinível em que o número de jurisdições não é limitado e estas operam em diversas escalas territoriais, com funções

específicas em vez de propósitos gerais. As jurisdições são criadas para serem flexíveis, adaptando-se às mudanças nas demandas de governança. Esse modelo de governança é amplamente adotado por economistas políticos neoclássicos e teóricos da escolha pública, além de influenciar diversas correntes de pensamento sobre federalismo, governo local, relações internacionais e estudos europeus. Ele oferece uma abordagem diferenciada para lidar com a multiplicidade de demandas e escalas territoriais, em oposição ao modelo mais rígido do Tipo I. (Hooghe; Marks, 2003, p. 237).

Embora os Tipos I e II de governança estejam relacionados ao federalismo, eles representam formas distintas de organização. O Tipo I, fundamentado no federalismo tradicional, envolve o compartilhamento de poder entre um número limitado de governos que operam em poucos níveis de jurisdição. Já o Tipo II adota uma abordagem mais fragmentada, com um grande número de jurisdições, cada um operando em diferentes escalas territoriais e com funções específicas. Assim, enquanto o Tipo I segue uma lógica mais sistêmica e estruturada, o Tipo II oferece uma flexibilidade que permite a adaptação constante às necessidades variáveis de governança.

No caso da governança de Tipo I, a jurisdição é distribuída em poucos níveis, com instituições representativas e responsáveis por funções claras e não sobrepostas entre e dentro desses níveis. A gestão de conflitos ocorre de forma interna, com cada nível de governo possuindo competências e limites bem definidos. Este tipo de governança é estável a longo prazo, mesmo permitindo uma certa flexibilidade na alocação de competências entre os níveis de governo, adotando uma perspectiva sistemática e limitada nas escalas de abordagem, focada na relação entre governo central e subnacionais. (Pereira, 2014).

No que diz respeito ao segundo tipo de governança multinível, são analisadas estruturas mais especializadas que se concentram em funções ou serviços específicos, permitindo maior flexibilidade e adaptação às circunstâncias. A escala de atuação dessas estruturas varia conforme o problema ou demanda a ser enfrentado, favorecendo a organização que melhor internaliza os custos e benefícios de um determinado bem ou serviço público. Nessa modalidade, há uma significativa interseção entre as diferentes estruturas de governança, sem um limite rígido para o número de jurisdições. Essas estruturas, por sua vez, surgem e desaparecem conforme as necessidades de governança se alteram, proporcionando uma capacidade adaptativa significativa. (Pereira, 2014).

Ao ampliar o conceito de governança multinível, não se limita sua atuação apenas aos atores públicos. Pelo contrário, a governança multinível de Tipo II enfatiza a existência de

conexões relacionais que envolvem também o setor privado, destacando a importância das interações entre cidadãos e empresas. Esse enfoque amplia a compreensão da governança multinível ao incluir relações que transcendem as esferas governamentais tradicionais, sem, contudo, excluir as interações entre os próprios entes públicos, característica marcante do Tipo I de governança. (Charbit, 2011). Essa abordagem ressalta a importância de compreender a governança como um fenômeno que envolve múltiplos atores, sejam públicos ou privados, atuando em uma rede interconectada de responsabilidades compartilhadas.

Desse modo, em relação a sobreposição e coexistência dos dois tipos de mecanismos de governança multinível, destaca-se que essas jurisdições podem incluir a participação de todos os membros, apenas dois membros (como municípios e estados), ou até mesmo mais de dois, conforme as necessidades específicas de governança. Esse arranjo é flexível e pode variar significativamente dentro de uma única esfera governamental. Diante disso, essa configuração se aproxima dos consórcios públicos setoriais no contexto federativo brasileiro, que representam exemplos concretos de arranjos de governança multinível de Tipo II. (Best, 2011).

Esses consórcios consistem em formas de cooperação intergovernamental que envolvem múltiplos atores, incluindo estados, municípios e, em alguns casos, organizações da sociedade civil. A sua atuação busca alcançar objetivos comuns em áreas específicas, como saúde, educação ou infraestrutura. Portanto, a análise visual e conceitual dessas relações intergovernamentais demonstra a complexidade e a diversidade dos arranjos de governança multinível, com os consórcios públicos setoriais servindo como instrumentos de cooperação e coordenação entre os diferentes níveis de governo no Brasil.

Esses consórcios são uma manifestação clara da flexibilidade e adaptabilidade da governança multinível de Tipo II, mostrando como diferentes entes federativos e outros atores podem se organizar de forma temporária e flexível para atender demandas específicas. Assim, oferecem uma visão prática da interação entre diversos níveis de governo, destacando a importância da cooperação para a implementação eficaz de políticas públicas em um contexto federativo.

Em síntese, reitera-se que a Constituição de 1988 estruturou o Brasil como um Estado Federal, adotando o modelo de federalismo cooperativo, que busca equilibrar a autonomia e a interdependência entre os níveis federal, estadual e municipal. A distribuição de competências entre os entes federativos reflete uma tentativa de conciliar a autonomia organizacional, política, administrativa e financeira com a necessidade de atuação conjunta em temas de interesse comum. No entanto, para que esse modelo funcione de forma eficaz, é essencial a

existência de uma coordenação federativa robusta, o que exige não apenas cooperação, mas também uma governança que auxilie a articulação entre os diferentes níveis de governo.

O conceito de governança, por sua vez, está intrinsecamente ligado à ideia de um governo mais participativo, onde atores públicos e privados cooperam para a tomada de decisões e a execução de políticas públicas. Nesse contexto, a governança não se restringe ao controle do Estado sobre a sociedade, mas envolve um processo dinâmico que visa criar capacidade institucional para que o governo atue de forma eficiente e eficaz na promoção do bem-estar social. Dessa forma, a governança implica a articulação entre diferentes segmentos da sociedade para atender demandas coletivas, promovendo o compartilhamento de responsabilidades e a construção conjunta de soluções.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, a coordenação federativa tem sido um desafio para a consolidação de políticas públicas no Brasil. Embora o texto constitucional tenha delineado as formas de organização territorial, faltam mecanismos institucionais que incentivem a cooperação intergovernamental. Nesse cenário, a teoria da governança multinível se destaca como uma ferramenta conceitual poderosa, capaz de orientar a formulação de políticas que exijam coordenação entre os diferentes níveis de governo. A governança multinível, conforme desenvolvida por Gary Marks, propõe um modelo de interação contínua entre esses níveis, evidenciando como as redes de políticas podem envolver múltiplos atores e ultrapassar a capacidade de controle centralizado do Estado.

A distinção entre os Tipos I e II de governança multinível é particularmente relevante para a análise das políticas públicas em um contexto federativo. O Tipo I, inspirado no federalismo tradicional, se baseia em uma divisão estável de competências entre um número limitado de níveis de governo, com jurisdição definida e pouca sobreposição de funções. Já o Tipo II, por sua vez, representa um modelo mais fragmentado e flexível, onde múltiplas jurisdições coexistem e se adaptam às demandas de governança, operando em diferentes escalas e com funções especializadas. Esse modelo flexível é particularmente adequado para lidar com problemas complexos que exigem respostas rápidas e soluções colaborativas.

No contexto brasileiro, os consórcios públicos setoriais representam um exemplo concreto da aplicação da governança multinível de Tipo II. Esses consórcios envolvem a cooperação entre estados, municípios e, em alguns casos, organizações da sociedade civil, com o objetivo de atender a demandas específicas em áreas como saúde, educação e infraestrutura. Ao reunir múltiplos atores em torno de objetivos comuns, os consórcios setoriais demonstram como a governança multinível pode promover a articulação entre diferentes níveis de governo,

favorecendo a implementação eficaz de políticas públicas.

Essa flexibilidade dos consórcios públicos é particularmente importante no enfrentamento de crises complexas e globais, como as mudanças climáticas, cujos impactos são sentidos de forma aguda em nível local. As crises climáticas exigem uma resposta coordenada que envolve governos de diferentes níveis, além de atores do setor privado e da sociedade civil. Nesse sentido, os consórcios públicos podem desempenhar um papel fundamental na criação de soluções adaptativas e colaborativas, permitindo que os governos locais internalizem os custos e benefícios de ações voltadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Por meio desses arranjos, é possível desenvolver políticas que respondam de forma eficaz às necessidades locais, ao mesmo tempo em que se inserem em uma estratégia global de enfrentamento das crises climáticas.

A governança multinível de Tipo II, ao permitir a criação de jurisdições flexíveis e transitórias, oferece uma estrutura adequada para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas, onde soluções fragmentadas e específicas são muitas vezes mais eficazes do que abordagens centralizadas. Assim, os consórcios públicos setoriais, ao facilitarem a cooperação intergovernamental, têm o potencial de fortalecer as capacidades de gestão local, promovendo uma governança mais adaptável e resiliente frente aos desafios climáticos.

4. Os impactos dos efeitos climáticos e os aspectos importantes da gestão pública consorciada no âmbito do enfrentamento destas crises climáticas e os impactos para as gestões locais

A Confederação Nacional de Municípios (CNM), em estudo sobre os danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre os anos de 2013 e 2022, constatou que os desastres acarretaram 53.960 decretações de situação de emergência ou de estado de calamidade pública em todo o Brasil, sendo 2020 o ano em que houve o maior número de registros, contabilizando 13.288 decretações. No recorte do estudo, identificou-se que a seca e as chuvas foram responsáveis por quase metade dos decretos, sendo que a seca justificou a edição de 22.261 decretos municipais, representando 41,3% do total de decretações. Já as chuvas embasaram a edição de 4.278 decretos municipais de anormalidade, representando 8,3% do total (Fortunato; Henrichs; Liberato, 2022).

O referido estudo apontou também os aspectos humanos e materiais na quantificação dos danos, de modo que, entre janeiro de 2013 a abril de 2022, os desastres acabaram afetando

mais 347,4 milhões de pessoas. A título de exemplo, na Bahia, entre o final de 2021 e o início de 2022, as chuvas vitimaram ao menos 26 pessoas, desalojando quase 100 mil e afetando, no total, mais de 715 mil pessoas. Quase no mesmo período, em Minas Gerais, as tempestades causaram 25 mortes, afetando mais de 990 mil pessoas e, em fevereiro de 2022, as chuvas vitimaram 233 pessoas em Petrópolis, Município localizado na região serrana do Rio de Janeiro. Ainda, em abril do mesmo ano, o excesso de chuvas causou vários deslizamentos de terra em Angra dos Reis, deixando 11 vítimas fatais, sete (7) no Município de Paraty e um (1) em Mesquita, contabilizando um total de 20 mortos e em Pernambuco, no primeiro semestre de 2022, as chuvas afetaram mais de 700 mil pessoas e, ainda, deixaram 130 vítimas fatais, 17.719 desabrigadas e 24.331 desalojada (Fortunato; Henrichs; Liberato, 2022).

No que se refere aos danos de ordem material, tanto no setor público, quanto no privado, os levantamentos realizados pela CNM apontam que, entre os anos de 2013 e 2022, já se avolumaram mais de R\$ 397,8 bilhões em prejuízos decorrentes de eventos naturais. Entre janeiro e abril de 2022, os prejuízos causados por desastres somaram mais de R\$ 72,3 bilhões, de forma que os quatro primeiros meses de 2022 ultrapassaram os prejuízos acumulados no ano de 2021. Ainda, nos anos de 2020, 2021 e 2022, superou-se os prejuízos apurados de 2013 até 2019, revelando o quão preocupante vem sendo a escalada dos prejuízos decorrentes de desastres naturais e, portanto, a urgência em se tomar medidas de prevenção e contenção. Ainda, é preciso também dar atenção à destruição de obras públicas, edificações privadas e unidades habitacionais, que totalizaram mais de 5,2 milhões de unidades atingidas entre 2013 e 2022, sendo que, do total de prejuízos citados (R\$ 397,8 bilhões), 86,6% são estimados no setor privado, correspondendo a R\$ 344,6 bilhões; já o setor público contabilizou mais de R\$ 53,1 bilhões, correspondendo a 13,3% do total (Fortunato; Henrichs; Liberato, 2022).

Diante dessa conjuntura é preciso pensar formas de atuação e gestão pública capazes não só de minimizar os efeitos destes eventos climáticos, mas também de agir preventivamente, preparando gestores, estruturas, servidores e sociedade civil para o enfrentamento às crises climáticas. Nesse ponto, a Lei nº 12.608/2012 instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec), configurando-se como uma importante política pública que define em seu art. 4º, inciso I, a necessidade de uma atuação articulada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas (Brasil, 2012).

Dentre as competências municipais trazidas pela lei 12.608/2012, podemos destacar a

execução, coordenação e incorporação das ações de proteção e defesa civil, no âmbito local no cumprimento da PNPDEC, identificando, mapeando e promovendo a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedando novas ocupações nessas áreas. Organizando e administrando abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança. Não obstante, pontua-se para as competências no âmbito da conscientização e conhecimento da realidade, de forma a manter a população informada, mobilizando e capacitando os radioamadores para atuação na ocorrência de desastres. Realizando regularmente exercícios simulados. Também, estimulando a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do Sinpdec e promovendo o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas, provendo ainda soluções de moradia temporária às famílias atingidas por desastres (Brasil, 2012).

Verifica-se, ainda, uma série de competências que são comuns entre os três níveis da federação no âmbito da Lei 12.608/2012, não obstante a determinação expressa de articulação, de forma que se trata de um trabalho necessariamente cooperativo, com ampla integração da União, estados e municípios de forma a alcançar os padrões de efetividade e satisfação almejados. Dessa maneira, aponta-se para a atuação das gestões públicas no âmbito de combate, recuperação e prevenção de desastres naturais e climáticos por meio da implementação de consórcios públicos. A atuação associada dos entes federados, nomeadamente no âmbito local pelos municípios, traz benefícios e soluções para o enfrentamento em conjunto dos desafios que se apresentam, de forma que durante a XXV marcha a Brasília em defesa dos municípios, organizada pela CNM, foi feito o lançamento do Consórcio Nacional para Gestão Climática e Prevenção de Desastres, com a participação de representantes das municipalidades e autoridades no assunto.

Durante o II Encontro do Fórum de Consórcios Públicos, apontou-se que entre os anos de 2013 e 2023, os desastres causaram R\$ 639,4 bilhões de prejuízos em todo Brasil, com 2.667 mortos e mais de 418 milhões de pessoas afetadas (comunidades inteiras sendo afetadas mais de uma vez). A Confederação Nacional de Municípios apontou que, dos 3.590 Municípios respondentes, 2.474 nunca receberam recursos financeiros para ações de prevenção de eventos climáticos, outros 2.443 não estão preparados para enfrentar eventos climáticos extremos e 2.055 não possuem sistema de alerta e que 1.664 não tiveram equipe participando de capacitação técnica no tema mudanças climáticas (CNM, 2024).

Em face dessa conjuntura, a CNM está promovendo uma iniciativa para a constituição de um consórcio público nacional com objetivo de atuar em ações concretas voltadas a prevenir, mitigar e enfrentar os efeitos das mudanças do clima. A justificativa para essa atuação consorciada encontra-se na melhoria da coordenação entre Municípios para enfrentar desafios climáticos, promoção de ações de capacitação em Defesa Civil, Meio Ambiente e Desenvolvimento Territorial, na otimização de recursos financeiros e técnicos, e no apoio na elaboração, revisão e implementação de instrumentos de planejamento, planos setoriais, projetos de engenharia, diagnósticos e inventários climáticos (CNM, 2024).

Durante o II Encontro do Fórum de Consórcios Públicos, o jurista Wladimir Antônio Ribeiro, com experiência na elaboração de importantes marcos regulatórios, dentre eles a Lei de Consórcios Públicos, falou sobre o papel fundamental dos Municípios e da cooperação por eles estabelecidas entre si para avançar nas entregas públicas aos cidadãos. Segundo o jurista, “a atuação conjunta dos Municípios permite enfrentar o desafio de conciliar o exercício descentralizado e ter escala adequada, porque nem sempre o território tem uma população com volume ideal para assegurar a execução adequada de determinadas políticas públicas”. Ainda, referiu que o crescimento da cooperação horizontal demonstra que os Municípios “olham para o lado” para buscar soluções conjuntas, sendo o consórcio público justamente o denominador (CNM, 2024).

Destaca-se, nesse contexto, a relevante contribuição da Oficina Municipal, uma Escola de Cidadania e Gestão Pública, que atua em parceria com a Fundação Konrad Adenauer, uma instituição alemã sem fins lucrativos dedicada à promoção da democracia e ao intercâmbio de experiências. Essas organizações desempenharam um papel crucial na elaboração da Lei dos Consórcios Públicos, especialmente por meio do intercâmbio de informações com a Alemanha, país que adota um modelo robusto de federalismo cooperativo e possui estruturas regionais de governança que guardam semelhança com os consórcios públicos brasileiros. Esse diálogo internacional foi fundamental para a construção e aperfeiçoamento do modelo legal brasileiro (CNM, 2024).

Nesse sentido foi a participação do fundador e diretor da Oficina Municipal, José Brasiliense:

Um olhar para a população desprotegida coloca em evidência a dignidade da pessoa humana”, afirmou. Ele destacou que a essência do ser humano é comunitária. Na perspectiva alemã, Brasiliense compartilhou que “os Municípios alemães (Gemeinde) com menos de cem habitantes integram um Landkreis, uma espécie de governo regional. A cooperação regional é uma garantia para autonomia municipal (CNM, 2024).

Assim, verifica-se a importância da gestão associada no âmbito das gestões locais, primeiramente, em face das desigualdades regionais e locais existentes ao longo do território nacional, que impedem muitos municípios de disporem dos recursos necessários ao pleno desenvolvimento das políticas públicas necessárias ao enfrentamento e gestão das crises climáticas e seus efeitos. A atuação associada de municípios, por meios dos consórcios públicos intermunicipais, promove a gestão local trazendo maiores recursos e condições de infraestrutura que de forma isolada não seriam alcançados, promovendo inclusive uma maior autonomia aos municípios.

Não obstante o aspecto de fortalecimento das gestões locais, a atuação consorciada dos municípios constitui um elemento de grande importância para que se possa executar as políticas públicas já que dentro de um padrão de descentralização e de busca por autonomia, muitos municípios precisarão contar com a gestão associada para executarem as medidas necessárias dentro da competência municipal, trazendo-se a atuação articulada e cooperada nos termos da legislação e da Constituição Federal. Dessa forma, diante da urgência em responder aos eventos climáticos de forma efetiva, buscando-se a máxima eficácia de prevenção e mitigação dos efeitos danosos, a gestão pública consorciada demonstra-se com papel de ferramenta fundamental na persecução dos objetivos nacionais.

Considerações Finais

O presente trabalho teve como objetivo geral demonstrar a relevância da gestão pública associada, especialmente por meio dos consórcios públicos, à luz da governança multinível tipo II, como uma ferramenta eficaz para enfrentar as crises climáticas e mitigar seus impactos nas gestões locais. O problema da pesquisa concentrou-se na questão de como incentivar a formação desses consórcios, que podem se configurar como arranjos intergovernamentais colaborativos, capazes de potencializar a capacidade de resposta das administrações municipais e estaduais diante das adversidades climáticas.

O primeiro objetivo específico visou examinar a forma associada de gestão pública, tal como prevista na Constituição Federal de 1988, enfatizando os fundamentos normativos que legitimam a atuação consorciada entre os entes federativos. Neste ponto, foi analisado o federalismo cooperativo instituído pela Constituição, que fomenta a cooperação entre União, estados e municípios, especialmente nas áreas de competências comuns.

A pesquisa ressaltou como a gestão associada, regulamentada pela Lei nº 11.107/2005, proporciona um marco jurídico sólido para a criação de consórcios públicos, os quais permitem aos municípios, especialmente os de menor capacidade fiscal e técnica, superar suas limitações estruturais. Assim, os consórcios se apresentam como uma resposta estratégica para alcançar maior eficiência na implementação de políticas públicas, distribuindo de forma mais equitativa os recursos e responsabilidades entre os entes participantes.

O segundo objetivo específico foi expor a estruturação dos consórcios públicos a partir da ótica da governança multinível de tipo II. A governança multinível tipo II, caracterizada pela flexibilidade e pela fragmentação das jurisdições em diferentes escalas territoriais, oferece uma arquitetura adaptável às necessidades locais, permitindo uma resposta mais ágil e específica às demandas climáticas.

Nesse contexto, foi abordado como esse modelo de governança difere do tipo I, que se baseia em estruturas fixas e menos flexíveis, e como o tipo II possibilita a criação de jurisdições temporárias e altamente especializadas, que surgem e desaparecem conforme a necessidade. Esse arranjo proporciona maior eficiência no enfrentamento de problemas complexos, como os desastres ambientais, pois possibilita a articulação entre diversos níveis de governo, incluindo, muitas vezes, a participação de atores privados e da sociedade civil. Ao fomentar a cooperação interjurisdicional, os consórcios criam redes colaborativas que são fundamentais para internalizar os custos e benefícios das ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

O terceiro objetivo específico focou-se nos impactos práticos da gestão pública consorciada para o enfrentamento das crises climáticas e na análise de como essa forma de gestão influencia diretamente a capacidade de resposta das administrações locais. Assim, destacou-se que os consórcios públicos intermunicipais, ao reunirem diferentes entes federativos em torno de um objetivo comum, aumentam a capacidade de planejamento e de implementação de ações coordenadas para enfrentar as adversidades climáticas, como secas, enchentes, tempestades e deslizamentos.

A pesquisa mostrou que, por meio da gestão consorciada, os municípios podem compartilhar não apenas recursos financeiros, mas também técnicos e operacionais, promovendo um uso mais racional e eficiente das estruturas existentes. Além disso, os consórcios viabilizam a capacitação contínua de gestores locais e servidores, fortalecendo as capacidades institucionais para a prevenção e a recuperação de desastres. Esse tipo de atuação colaborativa contribui para uma maior resiliência das administrações locais, que, sozinhas, enfrentariam grandes dificuldades em lidar com a magnitude dos desafios impostos pelas crises

ambientais.

Por fim, conclui-se que a gestão pública associada por meio dos consórcios públicos, sob o modelo da governança multinível tipo II, desempenha um papel essencial no enfrentamento das crises climáticas. Ao proporcionar maior flexibilidade na gestão de recursos e permitir a articulação entre diferentes níveis de governo e setores da sociedade, os consórcios fortalecem as gestões locais, permitindo uma resposta mais ágil e eficaz aos desafios climáticos.

Além disso, esses arranjos colaborativos viabilizam a implementação de políticas públicas de forma mais integrada e coordenada, reduzindo a vulnerabilidade das populações locais frente aos eventos extremos. Portanto, a formação e o fortalecimento dos consórcios públicos se mostram essenciais não apenas para mitigar os impactos das mudanças climáticas, mas também para promover uma governança adaptativa e resiliente, capaz de integrar soluções inovadoras e sustentáveis em nível local e regional.

Assim, diante da crescente complexidade dos desafios climáticos, promover a criação de consórcios públicos emerge como uma estratégia imprescindível para garantir que as políticas públicas ambientais sejam implementadas de maneira eficaz e inclusiva. A gestão consorciada, ao permitir a integração de diferentes agentes e recursos, torna-se um elemento chave para assegurar a sustentabilidade das ações governamentais e a proteção das populações mais vulneráveis, assegurando que as respostas às crises climáticas sejam mais eficazes e duradouras.

REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Editora Livraria do Advogado. Porto Alegre. 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 28 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm. Acesso em: 29 set. 2024

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. E ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CHARBIT, C. Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach. **OECD Regional Development Working Papers 2011/4**, OECD Publishing, 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Lançamento do consórcio nacional para gestão climática e prevenção de desastres. **Boletim das arenas: XXV** Marcha, Brasília, 2024. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Boletins/202406_BOL_Marcha_Lancamento_do_Consorcio_Nacional.pdf. Acesso em: 30 set. 2024.

COMISSÃO EUROPEIA (CE). **Governança Europeia**: um livro branco. Bruxelas, COM, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. 2ª Edição. São Paulo. Saraiva Educação. 2019.

FORTUNATO, Augusto Lamas; HENRICHES, Joanni Aparecida; LIBERATO, Johnny Amorim. **Consórcios públicos para proteção e defesa civil**: possibilidades de atuação. 1. ed. Brasília: CNM, 2022.

HENRICHES, Joanni Aparecida; LIMA, Diana Vaz de; CUNHA, Marcus Vinicius. **Consórcios públicos intermunicipais**: estrutura, prestação de contas e transparência. 2. ed. Brasília: CNM, 2020.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of Multi-Level Governance. **Les Cahiers européens de Sciences Po**. n. 3., 2002.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. **American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p. 233-243, may. 2003.

HRYNIEWIECKA, Karolina Boroska. Multi-level governance and the role of the regions in the European Union: conceptual challenges and practical applications. **Cuadernos Europeos de Deusto**. n. 45. p. 177-207, 2011.

MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet. Contrasting visions of multi-level governance. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. (Orgs.). **Multi-level Governance**. Oxford: University Press, 2004.

PEREIRA, Margarida. Governança territorial multinível: fratura(s) entre teoria e prática(s). **DRd – Desenvolvimento Regional em debates**. v. 4, n. 2, p. 4-20, jul./dez., 2014.

PIATTONI, Simona. Multi-level governance in the EU: does it work? **Globalization And Politics: A Conference In Honor Of Suzanne Berger**, MIT. Cambridge: Massachusetts, 2009.

PIERRE, Jon; PETERS, B. **Governance and comparative politics**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2016.

XIX SEMINÁRIO NACIONAL
DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

IX MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS

REALIZAÇÃO

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL



2024
ISSN: 2447-8229