

GOVERNANÇA MULTINÍVEL E POLÍTICA DE COESÃO: UMA REVISÃO INTEGRATIVA DA LITERATURA SOBRE SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL

MULTILEVEL GOVERNANCE AND COHESION POLICY: AN INTEGRATIVE REVIEW OF THE LITERATURE ON THEIR CONTRIBUTIONS TO TERRITORIAL PLANNING

Artigo recebido em: 02/12/2025

Artigo aceito em: 27/02/2026

Rogéria Moreira Couto*

*Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Santa Catarina, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0754897828159287>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0861-9791>
rogeriacouto@hotmail.com

Bruna Lisboa dos Santos**

**Instituto Federal do Espírito Santo (IFES), Florianópolis, Santa Catarina, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0705324206176092>
Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-2332-4969>
brulisboahh@gmail.com

Ricardo Oliveira Aldana***

***Universidade Norte do Paraná (UNOPAR), Curitiba, Paraná, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6762685337556328>
Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-5623-8183>
ra@ricardoaldana.pro

João André Rigo****

****Universidade de Lisboa (UL), Florianópolis, Santa Catarina, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0587042481454464>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2292-6202>
joaoandrigo@gmail.com

Rodolfo Amando Schmitz*

*Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Santa Catarina, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6033428344009907>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1912-5220>
rodolfoschmitz@gmail.com

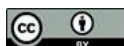
Paôla da Silva*****

*****Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Florianópolis, Santa Catarina, Brasil
Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7613273936099876>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7205-9413>
paola4201@gmail.com

Patrícia de Sá Freire*

*Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Santa Catarina, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0512122110804047>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9259-682X>
patriciadesafreire@gmail.com

The authors declare that there is no conflict of interest



Resumo

Este artigo analisa como a literatura científica internacional interpreta a relação entre governança multinível e políticas de coesão, com foco em suas implicações para o planejamento territorial. Trata-se de uma revisão integrativa, de caráter interpretativo, conduzida nas bases Scopus e Web of Science. A busca resultou em 135 registros, dos quais 11 artigos revisados por pares compuseram a amostra final. A análise evidencia que a política de coesão opera como mecanismo central de coordenação entre diferentes níveis de governo, favorecendo a territorialização das políticas públicas e o fortalecimento das capacidades institucionais regionais. Os estudos também apontam limites associados à complexidade institucional, às assimetrias de capacidade administrativa e à persistência de desigualdades territoriais. As conclusões decorrem exclusivamente da síntese interpretativa dos 11 artigos selecionados, sem meta-análise. O estudo contribui para o debate sobre governança pública e planejamento territorial, além de apontar lacunas para pesquisas futuras em outros contextos institucionais.

Palavras-chave: Governança Multinível. Política de Coesão. Planejamento Territorial. Revisão Integrativa da Literatura.

Abstract

This article analyzes how the international scientific literature interprets the relationship between multilevel governance and cohesion policies, focusing on its implications for territorial planning. It is an integrative, interpretive review conducted using the Scopus and Web of Science databases. The search yielded 135 records, of which 11 peer-reviewed articles comprised the final sample. The analysis shows that cohesion policy operates as a central mechanism for coordination among different levels of government, promoting the territorialization of public policies and the strengthening of regional institutional capacities. The studies also point to limitations associated with institutional complexity, asymmetries in administrative capacity, and the persistence of territorial inequalities. The conclusions stem exclusively from the interpretive synthesis of the 11 selected articles, without a meta-analysis. The study contributes to the debate on public governance and territorial planning, in addition to identifying gaps for future research in other institutional contexts.

Keywords: Multilevel Governance. Cohesion Policy. Territorial Planning. Integrative Literature Review.

1 INTRODUÇÃO

A governança multinível consolidou-se, nas últimas décadas, como uma das principais abordagens para compreender a dinâmica institucional da União Europeia (Hooghe e Marks, 2001). Esse conceito explica como competências políticas e administrativas são distribuídas entre instituições supranacionais, governos nacionais e autoridades subnacionais, resultando em decisões compartilhadas por meio de coordenação entre múltiplos atores institucionais (Piattoni, 2010).

Nesse contexto, debates sobre subsidiariedade, descentralização e participação política tornaram-se centrais. O avanço da integração europeia foi acompanhado pela criação de mecanismos que ampliaram a participação de atores regionais e locais na formulação de políticas públicas, estruturadas em ambientes institucionais complexos nos quais diferentes níveis de governo compartilham responsabilidades e competências.

Entre essas políticas destaca-se a Política de Coesão Econômica, Social e Territorial, principal instrumento de intervenção territorial do bloco para reduzir desigualdades entre regiões europeias (Medeiros, 2016). Sua implementação exige articulação entre instituições europeias, governos nacionais e autoridades regionais, por meio de instrumentos de programação, monitoramento e parceria que estimulam cooperação intergovernamental e desenvolvimento de capacidades institucionais regionais (Hooghe e Marks, 2003).

Apesar do avanço da produção acadêmica sobre governança multinível e política de coesão, observa-se dispersão analítica e concentração geográfica nos estudos europeus. No contexto brasileiro, são escassas as pesquisas que relacionam esses conceitos ao planejamento territorial. Essa lacuna justifica a necessidade de sistematizar o conhecimento produzido sobre o tema.

Diante desse cenário, este estudo busca responder: como a literatura científica internacional compreende a relação entre governança multinível e políticas de coesão e de que forma essa articulação contribui para o aperfeiçoamento do planejamento territorial?

Para responder a essa questão, realizou-se uma revisão integrativa da literatura nas bases Scopus e Web of Science, sintetizando estudos que examinam a implementação da política de coesão e seus efeitos institucionais e territoriais (Souza, Silva, Carvalho, 2010. Snyder, 2019). A sistematização do conhecimento produzido sobre o tema contribui para o avanço do debate sobre governança pública e planejamento territorial. A busca bibliográfica foi conduzida com os descritores *multilevel governance* e *cohesion policy*, resultando em 135 registros inicialmente identificados. Após critérios de inclusão e exclusão, 11 artigos científicos revisados por pares compuseram a amostra final.

Ao sistematizar essas contribuições, o estudo pretende avançar o debate sobre governança pública e planejamento territorial, identificando lacunas que orientem futuras investigações, inclusive no contexto brasileiro.

2 METODOLOGIA

Este estudo adota a revisão integrativa da literatura como estratégia metodológica. Esse tipo de revisão permite sintetizar e integrar resultados de pesquisas teóricas e empíricas, sendo particularmente útil em campos de investigação que apresentam

abordagens conceituais diversas ou em consolidação (Whittemore. Knafl, 2005. Torracó, 2005). Ao combinar rigor analítico com flexibilidade conceitual, a revisão integrativa possibilita a construção de interpretações mais abrangentes sobre determinado fenômeno.

A escolha desse método justifica-se pela natureza interdisciplinar do tema investigado. A literatura sobre governança multinível e política de coesão reúne contribuições provenientes de diferentes áreas, como ciência política, administração pública, economia regional e planejamento territorial. Nesse contexto, a revisão integrativa mostra-se adequada por permitir a articulação de conceitos, modelos analíticos e evidências empíricas oriundas de diferentes tradições disciplinares (Souza. Silva. Carvalho, 2010. Snyder, 2019).

O objetivo metodológico da revisão consiste em analisar e sistematizar a produção científica internacional que aborda a relação entre governança multinível e políticas de coesão. A partir dessa análise, busca-se identificar como a literatura tem interpretado os mecanismos de articulação entre diferentes níveis de governo e quais são as implicações dessas interações para o planejamento territorial.

2.1 Estratégia de busca e seleção do corpus

A identificação dos estudos foi realizada nas bases Scopus e Web of Science em 15 de janeiro de 2026, selecionadas por seu rigor de indexação e ampla cobertura de periódicos internacionais. A estratégia de busca seguiu procedimentos inspirados no protocolo PRISMA 2020 para garantir transparência na identificação e seleção (Haddaway et al., 2022. Page et al., 2021).

A busca foi realizada nos campos título, resumo e palavras-chave, priorizando estudos diretamente relacionados ao objeto da pesquisa. Para isso, foram utilizados os descritores (“Multilevel governance”) e (“Cohesion policy”), combinados por meio do operador booleano AND, de modo a recuperar trabalhos que abordassem simultaneamente os dois conceitos centrais do estudo. Os parâmetros da estratégia de busca estão sintetizados na Tabela 1.

Tabela 1 – Parâmetros da Revisão Integrativa

Parâmetro	Descrição
Bases de Dados	Scopus e Web of Science
Idiomas	Inglês, Espanhol, Italiano e Português
Descritores	("Multilevel governance") AND ("Cohesion policy")

Operadores Booleanos	AND
Protocolo de Revisão	PRISMA 2020

Fonte: Os autores (2026).

A aplicação dessa estratégia resultou inicialmente em 135 documentos, distribuídos entre as duas bases selecionadas. A Tabela 2 apresenta a quantidade de registros identificados em cada base.

Tabela 2 – Distribuição dos documentos encontrados por descritores e bases de dados

Descritores	WOS	Scopus
("Multilevel governance") AND ("Cohesion policy")	95	40

Fonte: Os autores (2026)

A partir desse conjunto inicial, foram aplicados critérios de exclusão com o objetivo de garantir maior aderência temática ao corpus analisado. Em um primeiro momento, foram excluídos documentos que não se caracterizavam como artigos científicos, tais como resenhas, editoriais, capítulos de livros, teses, dissertações, relatórios técnicos, duplicados, textos sem acesso aberto (limitado por restrições operacionais da pesquisa).

Foram incluídos apenas artigos revisados por pares, publicados em inglês, italiano, espanhol ou português, com acesso aberto e que abordassem diretamente governança multinível e política de coesão como objeto central de análise (definido como presença explícita dos termos no título, resumo ou objetivos do estudo). Esse procedimento permitiu assegurar maior consistência temática ao conjunto de estudos analisados.

Após a aplicação desses critérios, chegou-se a uma amostra final de 11 artigos científicos, todos revisados por pares e diretamente relacionados ao tema investigado. A Tabela 3 apresenta as etapas do processo de refinamento da amostra.

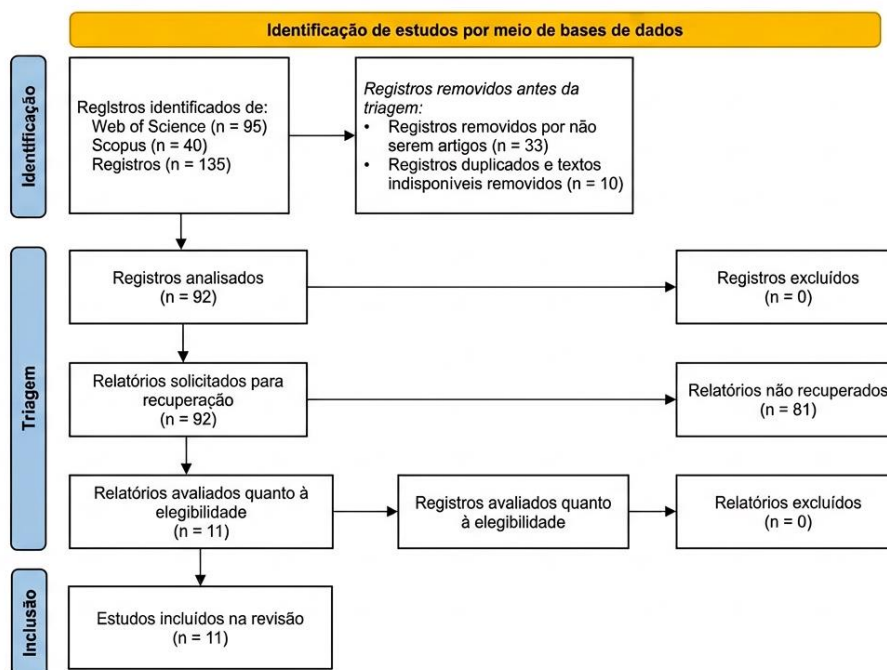
Tabela 3 – Critérios de exclusão de documentos e amostra final

Processo de busca		Qtde de publicações
Resultado inicial das buscas		135
1º critério de exclusão	Documentos não caracterizados como artigos científicos (tais como resenhas, editoriais, capítulos de livros, dissertações, teses e relatórios técnicos)	33
2º critério de exclusão	Repetições de textos e textos não disponibilizados nas bases de dados	10
3º critério de exclusão	Textos não gratuitos	81
Amostra final		11

Fonte: Os autores (2026)

O processo de seleção seguiu as etapas previstas no protocolo PRISMA: identificação, triagem, elegibilidade e inclusão. A triagem foi realizada pelos pesquisadores, com resolução de divergências por consenso. A extração de dados utilizou planilha Excel padronizada com: autores, ano, objetivo, abordagem metodológica, principais contribuições teóricas. A Figura 1 apresenta o fluxograma que sintetiza o processo de busca e o refinamento progressivo da amostra até a definição do corpus final de análise.

Figura 1 – Fluxograma do Processo de Seleção dos Estudos (PRISMA 2020 Adaptado)
PRISMA 2020 diagrama de fluxo para novas revisões sistemáticas que incluam buscas em bancos de dados, registros e outras fontes



Fonte: Elaborado pelos autores com base em PRISMA 2020 Page MJ, et al. BMJ 2021.372:n71. doi: 10.1136/bmj.n71.

2.2 Procedimentos de análise dos estudos

A análise dos 11 artigos selecionados adotou síntese temática interpretativa por abordagem mista indutivo-dedutiva (Whittemore & Knafl, 2005). Categorias a priori (governança multinível, política de coesão, planejamento territorial), derivadas da questão de pesquisa, foram refinadas emergencialmente durante múltiplas leituras dos textos, complementadas por categorias emergentes da análise (Torraco, 2005).

Inicialmente, realizou-se uma leitura exploratória dos textos, com o objetivo de identificar os principais elementos de cada estudo, incluindo objetivos, abordagens teóricas, métodos utilizados e contextos empíricos analisados. Essa etapa permitiu uma primeira aproximação com o material selecionado e contribuiu para a organização preliminar das informações relevantes para a pesquisa.

Em seguida, procedeu-se a uma leitura analítica mais aprofundada, orientada pelos constructos centrais do estudo: governança multinível, política de coesão e planejamento territorial. Conforme destacam Souza, Silva e Carvalho (2010), esse processo de leitura crítica é essencial nas revisões integrativas, pois possibilita comparar diferentes abordagens e identificar convergências e divergências na literatura.

Com base nessa leitura interpretativa, os estudos foram organizados em categorias analíticas, permitindo agrupar contribuições teóricas semelhantes e identificar padrões recorrentes na literatura. Esse tipo de sistematização é amplamente utilizado em revisões de literatura, pois facilita a construção de sínteses conceituais e a identificação de lacunas de pesquisa (Snyder, 2019).

Por fim, os resultados dessa análise foram sintetizados de forma interpretativa, orientando a elaboração das seções de resultados e discussão do artigo.

2.3 Limitações metodológicas

A exclusão de 81 textos por indisponibilidade de acesso ao texto completo constitui uma limitação operacional que pode introduzir viés de seleção, favorecendo publicações em acesso aberto. Essa restrição, comum em revisões conduzidas sem acesso institucional a bases pagas, pode impactar a representatividade da amostra final de 11 artigos. Embora não comprometa a consistência interna da análise, essa limitação reduz o alcance da revisão em termos de cobertura da literatura. Recomenda-se que estudos

futuros ampliem o acesso a bases de dados completas, de modo a mitigar possíveis vieses associados à disponibilidade dos textos.

2.4 Considerações éticas

O estudo foi conduzido em conformidade com princípios de integridade acadêmica, transparência metodológica e uso responsável de tecnologias de apoio. O uso de inteligência artificial restringiu-se exclusivamente a atividades de revisão textual e formatação. Todas as referências foram devidamente citadas e verificadas.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção são apresentados os 11 documentos identificados na etapa de levantamento bibliográfico, que compõem o corpus analisado neste estudo. A partir desses trabalhos, busca-se avançar na compreensão da relação entre governança multinível e políticas de coesão, contribuindo para o desenvolvimento das discussões propostas pela pesquisa.

Com o objetivo de organizar e apresentar de forma sintética as principais características dos estudos selecionados, o Quadro 1 reúne os objetivos centrais de cada artigo analisado. Essa sistematização permite oferecer uma visão geral dos enfoques adotados pelos autores, facilitando a compreensão das diferentes perspectivas presentes na literatura.

Quadro 1 – Análise dos resultados da Revisão de Literatura

Autor / Data	Título	Objetivo do Estudo	Abordagem Metodológica	Principais contribuições
Medeiros (2016)	<i>Is there a rise of the territorial dimension in the EU Cohesion Policy?</i>	Analisar a dimensão territorial da política de coesão europeia	Análise qualitativa	Evidencia a crescente territorialização das políticas de coesão na UE
Casula (2022)	<i>How different multi-level and multi-actor arrangements impact policy implementation: Evidence from EU regional policy</i>	Examinar como diferentes contextos institucionais influenciam a governança multinível na política de coesão	Estudo comparativo	Demonstra que fatores institucionais nacionais influenciam os resultados da política
Isola, Leone e Pira (2017)	<i>Towards a regional urban agenda: approaches and tools</i>	Investigar se o Investimento Territorial Integrado (ITI) pode servir como	Estudo de caso qualitativo	Destaca a importância das políticas territoriais para inclusão social

		ferramenta para implementar a Agenda Urbana		
Cunico, Aivazidou e Mollona (2022)	<i>Decision-making traps behind low regional absorption of Cohesion Policy funds</i>	Investigar “armadilhas” decisórias na implementação da política de coesão	Estudo de caso comparativo	Identifica tensões entre metas administrativas e objetivos de desenvolvimento
Bachtler et al. (2024)	<i>Administrative capacity and EU Cohesion Policy: implementation performance and effectiveness</i>	Analisar a capacidade administrativa na implementação da política de coesão	Estudo de caso	Mostra que a capacidade administrativa influencia a efetividade da política
Todella, Abastante e Cotella (2024)	<i>Practicing Multilevel Governance: The Revision of the Piedmont Regional Territorial Plan</i>	Examinar o papel do planejamento territorial na governança multinível	Estudo qualitativo	Destaca o planejamento regional como mecanismo de coordenação multinível
Molica, Pontikakis e Miedzinski (2025)	<i>Why a challenge-oriented approach is a good match for the needs and challenges of EU Cohesion Policy</i>	Analisar abordagens orientadas por desafios na política de coesão	Análise conceitual	Propõe modelos de políticas territoriais orientadas por desafios
Cordini, Boczy e Cefalo (2021)	<i>Place-Sensitive Social Investment and Territorial Cohesion: Implications for Sustainability</i>	Refletir sobre a sensibilidade territorial do Investimento Social, fazendo uma ponte com a Coesão Territorial	revisão teórica/narrativa	Evidencia mudanças institucionais na governança da política
Aiello, Reverberi e Brasili (2019)	<i>Regional diversity in experiences of cohesion policy: The cases of Emilia-Romagna and Calabria</i>	Analisar como fatores locais (estabilidade política, empreendedorismo e capacidade administrativa) moldam a governança e a implementação da Política de Coesão	Estudo empírico	Identifica novas formas de coordenação territorial
Peter Becker (2019)	<i>The reform of European cohesion policy or how to couple the streams successfully</i>	Rastrear a reforma da política de coesão de 2013 utilizando a Abordagem de Múltiplos Fluxos (MSA) de Kingdon	Estudo de caso	Mostra a consolidação da dimensão territorial nas políticas europeias
Tömmel (2016)	<i>EU Governance of Governance: Political Steering in a Non-Hierarchical Multilevel System</i>	Analisar a governança da União Europeia no contexto da integração	Análise teórica	Contribui para a compreensão da governança multinível na UE

Fonte: Os autores (2026)

A partir da análise dos estudos selecionados, foi possível identificar categorias analíticas recorrentes na literatura sobre governança multinível e política de coesão. O

Quadro 2 apresenta uma síntese das principais contribuições teóricas identificadas nos trabalhos analisados, servindo de base para a interpretação dos resultados e para a discussão apresentada nas seções seguintes.

Quadro 2 – Síntese teórica da literatura sobre governança multinível, política de coesão e planejamento territorial

Categoria analítica	Principais autores	Síntese das contribuições teóricas	Implicações para o planejamento territorial
Governança multinível como arranjo institucional	Hooghe. Marks (2001. 2003). Piattoni (2010). Tömmel (2016)	A governança multinível descreve a distribuição de autoridade entre diferentes níveis de governo, destacando processos de negociação e coordenação entre instituições supranacionais, nacionais e regionais.	Favorece a articulação entre diferentes escalas de governo na formulação e implementação de políticas territoriais.
Política de coesão como instrumento de governança	Marks (1993). Bachtler et al (2024). Casula (2022)	A política de coesão atua como mecanismo institucional de coordenação entre níveis de governo e como instrumento de redução das disparidades regionais na União Europeia.	Permite alinhar estratégias territoriais regionais às diretrizes de desenvolvimento definidas em nível europeu.
Territorialização das políticas públicas	Medeiros (2016). Barca (2009). Cotella et al.	A política de coesão incorporou progressivamente uma dimensão territorial mais explícita, orientada por abordagens place-based que valorizam as especificidades regionais.	Estimula a elaboração de estratégias territoriais baseadas nas características socioeconômicas e institucionais locais.
Planejamento territorial integrado	Isola. Leone. Pira (2017). Todella. Abastante. Cotella (2024)	Instrumentos territoriais integrados permitem coordenar políticas públicas de diferentes setores e níveis de governo.	Contribui para o desenvolvimento de estratégias territoriais mais integradas e coerentes.
Capacidade institucional e implementação de políticas	Aiello. Reverberi. Brasili (2019). Bachtler et al. (2024)	A capacidade administrativa e a qualidade das instituições públicas influenciam diretamente os resultados das políticas de coesão.	Regiões com maior capacidade institucional tendem a implementar políticas territoriais com maior efetividade.
Desafios da governança multinível	Cunico. Aivazidou. Mollona (2022). Casula (2022)	A complexidade institucional e as diferenças entre contextos nacionais podem gerar dificuldades de coordenação e distorções na implementação das políticas de coesão.	Evidencia a necessidade de mecanismos institucionais que fortaleçam a coordenação multinível.

Fonte: Os autores (2026)

3.1 Resultados

A análise dos artigos selecionados nas bases Scopus e Web of Science revela que a política de coesão europeia é compreendida na literatura como um dos principais instrumentos por meio dos quais a governança multinível se concretiza na União Europeia. Nesse arranjo, a redistribuição de recursos financeiros articula-se a uma

reconfiguração institucional que redistribui também autoridade e responsabilidade entre escalas governamentais. De modo geral, os estudos convergem ao indicar que decisões públicas são compartilhadas entre diferentes níveis de governo, incluindo instituições supranacionais, governos nacionais e autoridades regionais, o que permite maior coordenação entre escalas territoriais e maior adequação das políticas públicas às realidades regionais (Hooghe, Marks, 2001. Piattoni, 2010).

Diversos trabalhos destacam que a governança multinível envolve processos contínuos de negociação entre atores institucionais situados em diferentes níveis territoriais. Marks (1993), por exemplo, argumenta que a política de coesão incentivou a formação de estruturas institucionais baseadas na cooperação entre níveis de governo e na participação de atores subnacionais. Em linha semelhante, Tömmel (2016) observa que a governança europeia evoluiu para um modelo no qual instituições supranacionais influenciam políticas nacionais por meio de mecanismos de coordenação institucional. Nesse contexto, a política de coesão passou a desempenhar papel estratégico na articulação entre diferentes níveis de governo, funcionando como um eixo central de coordenação entre normas europeias e decisões territoriais locais.

Outro aspecto recorrente na literatura refere-se ao papel da política de coesão na incorporação de uma dimensão territorial mais explícita às políticas públicas europeias. Medeiros (2016) mostra que, ao longo das últimas décadas, essa política passou a integrar instrumentos de planejamento territorial e mecanismos de cooperação regional mais amplos. Essa perspectiva dialoga com a abordagem defendida por Barca (2009), segundo a qual políticas territoriais eficazes devem considerar as especificidades institucionais, econômicas e sociais de cada território. Assim, abordagens “place-based” passaram a orientar de forma mais consistente o desenho das políticas de desenvolvimento regional, reforçando a centralidade da territorialização da ação estatal.

A literatura também aponta que a política de coesão contribui para o fortalecimento da capacidade institucional das regiões. Bachtler et al. (2024) destacam que a gestão dos fundos estruturais exige estruturas administrativas capazes de coordenar programas de desenvolvimento regional e monitorar seus resultados. Nesse sentido, a participação em programas de coesão tende a estimular o desenvolvimento de capacidades administrativas e técnicas nas regiões. Resultados semelhantes são observados por Aiello, Reverberi e Brasili (2019), que evidenciam a influência de fatores

institucionais, como estabilidade política e capacidade administrativa, sobre o desempenho das políticas territoriais.

Ainda, diversos estudos enfatizam a importância da governança multinível para o desenvolvimento de estratégias de planejamento territorial mais integradas. Isola, Leone e Pira (2017), por exemplo, mostram que instrumentos territoriais integrados permitem alinhar prioridades regionais com estratégias europeias de desenvolvimento. De maneira semelhante, Todella, Abastante e Cotella (2024) destacam que processos de planejamento territorial regional podem atuar como mecanismos de coordenação entre diferentes níveis de governo. Para os autores, a articulação entre planejamento territorial e política de coesão contribui para aumentar a coerência e a efetividade das estratégias de desenvolvimento regional, ao integrar múltiplos setores e escalas em torno de objetivos comuns.

Outro tema recorrente refere-se às abordagens orientadas por desafios na implementação das políticas territoriais. Molica, Pontikakis e Miedzinski (2025) argumentam que políticas estruturadas a partir de desafios territoriais específicos podem fortalecer a coordenação entre níveis de governo. Segundo os autores, esse tipo de abordagem permite integrar diferentes instrumentos de política pública em torno de problemas concretos enfrentados pelas regiões. Dessa forma, a governança multinível deixa de ser apenas um arranjo burocrático para se tornar um mecanismo ativo de mobilização de recursos em torno de soluções integradas para desafios territoriais complexos.

Apesar desses avanços, a literatura também identifica limitações e desafios associados à implementação da governança multinível. Cunico, Aivazidou e Mollona (2022) destacam que processos decisórios complexos podem gerar distorções na implementação da política de coesão. Em alguns casos, a pressão por indicadores financeiros e metas administrativas leva gestores públicos a priorizar resultados operacionais em detrimento de objetivos mais amplos de desenvolvimento territorial. De forma semelhante, Casula (2022) demonstra que diferenças institucionais entre países influenciam significativamente os resultados obtidos pelas políticas de coesão.

Outro desafio apontado nos estudos refere-se às desigualdades na capacidade administrativa entre regiões. Bachtler, Polverari, Domorenok e Graziano (2024) observam que regiões com menor capacidade institucional enfrentam maiores dificuldades na gestão dos fundos estruturais e na implementação de programas de

desenvolvimento regional. Essas limitações podem comprometer a efetividade das políticas de coesão e contribuir para a manutenção de desigualdades territoriais. Dessa forma, a literatura destaca a importância da qualidade institucional como fator determinante para o sucesso das políticas territoriais.

A revisão integrativa também permitiu identificar lacunas relevantes na produção científica. Em primeiro lugar, observa-se que muitos estudos analisam separadamente aspectos institucionais, econômicos ou territoriais das políticas de coesão. Ainda são relativamente raros os trabalhos que buscam integrar essas diferentes dimensões em um mesmo modelo analítico. Em segundo lugar, a maior parte da produção científica concentra-se no contexto europeu, havendo poucos estudos que examinam a aplicação dessas abordagens em outros contextos institucionais.

No caso brasileiro, essa lacuna torna-se ainda mais evidente. A literatura nacional tem discutido com maior frequência temas relacionados ao federalismo e às políticas regionais, mas raramente estabelece conexões diretas com o debate internacional sobre governança multinível e política de coesão. Como resultado, ainda são escassas as pesquisas que investigam de que maneira os princípios da governança multinível poderiam contribuir para o planejamento territorial em contextos institucionais distintos do europeu. Assim, a análise evidencia que existe um espaço significativo para estudos que articulem arranjos de descentralização brasileiros com modelos europeus de coordenação entre níveis de governo, sem reproduzir transposições genéricas.

De modo geral, os resultados da revisão indicam que a literatura científica internacional reconhece a governança multinível como elemento central para compreender a implementação da política de coesão europeia. Os estudos analisados sugerem que essa política não se limita à redistribuição de recursos entre regiões, mas também promove mudanças institucionais importantes na forma como políticas territoriais são planejadas e coordenadas. Assim, a articulação entre governança multinível e política de coesão tem sido apontada como fator relevante para o desenvolvimento de estratégias territoriais mais integradas e participativas (Hooghe, Marks, 2001. Piattoni, 2010. Medeiros, 2016).

3.2 Discussão

A partir dos resultados descritos, a discussão deste capítulo busca articular esses diferentes fios teóricos em torno de uma tese central: a política de coesão opera, simultaneamente, como mecanismo de coordenação institucional, de territorialização das políticas públicas e de reconfiguração das capacidades administrativas das regiões. Essa leitura reforça que a política de coesão não apenas redistribui recursos, mas também reorganiza como a autoridade é compartilhada entre nível europeu, nacional e subnacional.

Os resultados indicam que a governança multinível ocupa posição central na compreensão do funcionamento da política de coesão europeia. A literatura aponta que a implementação dessa política depende da articulação entre diferentes níveis de governo, em um sistema institucional marcado pela distribuição de competências entre múltiplas escalas territoriais. Essa configuração reforça a interpretação de Hooghe e Marks (2001), segundo a qual a integração europeia resultou em um sistema político caracterizado pela partilha de autoridade entre níveis de governo, tanto em termos de decisão quanto de gestão.

A política de coesão também atua como importante mecanismo de coordenação institucional. Piattoni (2010) destaca que a governança multinível envolve processos permanentes de negociação entre instituições situadas em diferentes escalas territoriais. De forma semelhante, Tömmel (2016) observa que a governança europeia passou a operar cada vez mais por meio de instrumentos de coordenação e regulação indireta. Nesse contexto, a política de coesão assume papel estratégico ao articular instituições europeias, governos nacionais e autoridades regionais na formulação e implementação das políticas territoriais, produzindo uma arquitetura institucional em redes que atravessa escalas.

Outro aspecto relevante evidenciado pela literatura refere-se à crescente territorialização das políticas públicas europeias. Medeiros (2016) mostra que, ao longo das últimas décadas, a política de coesão passou a incorporar de forma mais explícita uma dimensão territorial em sua concepção e implementação. Esse processo ocorreu por meio da integração de instrumentos de planejamento regional e do fortalecimento de mecanismos de cooperação entre regiões. Nesse viés, Barca (2009) argumenta que políticas territoriais mais eficazes devem considerar as especificidades institucionais, econômicas e sociais de cada território. Assim, abordagens baseadas no princípio

“place-based” passaram a orientar de forma mais consistente o desenho das políticas de desenvolvimento regional, tornando a territorialidade um eixo central, não apenas acessório, da política pública.

A literatura também sugere que a governança multinível contribui para o fortalecimento das capacidades institucionais nas regiões. Bachtler et al. (2024) destacam que a gestão dos fundos estruturais exige estruturas administrativas capazes de coordenar programas complexos de desenvolvimento regional. Como consequência, a participação em programas de coesão tende a estimular o aprimoramento das capacidades administrativas e técnicas dos governos regionais. Em linha semelhante, Aiello, Reverberi e Brasili (2019) demonstram que fatores institucionais, como estabilidade política e capacidade administrativa, influenciam diretamente o desempenho das políticas territoriais, evidenciando que a efetividade do planejamento não depende apenas de recursos, mas de qualidade institucional.

De forma complementar, diversos estudos indicam que a governança multinível favorece a construção de estratégias territoriais mais integradas. Isola, Leone e Pira (2017) mostram que instrumentos territoriais integrados permitem alinhar prioridades regionais às estratégias europeias de desenvolvimento. Da mesma forma, Todella, Abastante e Cotella (2024) destacam que processos de planejamento territorial regional podem funcionar como importantes mecanismos de coordenação entre diferentes níveis de governo. Nesse contexto, o planejamento territorial passa a incorporar abordagens mais integradas, capazes de articular políticas públicas de diferentes setores em torno de objetivos territoriais comuns.

Apesar desses avanços, a literatura também aponta desafios importantes relacionados à implementação da governança multinível. Cunico, Aivazidou e Mollona (2022) argumentam que a complexidade institucional da política de coesão pode gerar distorções nos processos decisórios. Em determinadas situações, a pressão por metas administrativas e indicadores financeiros tende a direcionar a atuação dos gestores públicos para resultados operacionais imediatos, em detrimento de objetivos mais amplos de desenvolvimento territorial. Em sentido semelhante, Casula (2022) demonstra que diferenças institucionais entre países influenciam significativamente os resultados alcançados pelas políticas de coesão, indicando que a efetividade dessas políticas depende fortemente de arquiteturas institucionais pré-existentes.

Outro desafio frequentemente destacado refere-se às desigualdades na capacidade administrativa entre regiões. Bachtler, Polverari, Domorenok e Graziano (2024) observam que regiões com menor capacidade institucional enfrentam maiores dificuldades na gestão dos fundos estruturais e na implementação de programas de desenvolvimento regional. Como resultado, essas limitações podem comprometer a efetividade das políticas de coesão e contribuir para a manutenção de desigualdades territoriais, em vez de mitigá-las. Dessa forma, a literatura enfatiza que a qualidade das instituições públicas constitui um fator determinante para o sucesso das políticas territoriais.

A análise da literatura também evidencia lacunas relevantes no campo de pesquisa. Em particular, observa-se que grande parte dos estudos concentra-se no contexto europeu, onde a governança multinível está institucionalmente consolidada. Em contraste, ainda são relativamente escassas as investigações que buscam analisar a aplicação desses conceitos em outros contextos institucionais. Diante desse cenário, torna-se pertinente ampliar as pesquisas que examinam a possibilidade de adaptação dos princípios da governança multinível a diferentes contextos institucionais.

A experiência europeia, especialmente no âmbito da política de coesão, oferece referências analíticas valiosas, contudo, a transposição dessas práticas exige cautela. Conforme alerta Casula (2022), a implementação da governança multinível depende fortemente de “arquiteturas institucionais e tradições políticas e administrativas” específicas de cada país. Tal observação reforça tecnicamente que o planejamento territorial no federalismo brasileiro demanda estudos situados, que investiguem como nossas particularidades de descentralização política, fraca integração fiscal e centralização executiva condicionam a articulação de mecanismos de coordenação entre níveis de governo e a capacidade administrativa das regiões, sem reproduzir assimetrias institucionais ou fragilizar a capacidade administrativa das regiões.

Assim, a aplicação dos princípios de governança multinível no contexto brasileiro não deve ser interpretada como simples adaptação de modelos europeus, mas como processo de reconfiguração institucional que considera as especificidades do nosso arranjo federativo e de nossa trajetória de desenvolvimento territorial. Em especial, vale examinar em que medida a forte descentralização política combinada com federalismo fiscal limitado pode favorecer ou dificultar a emergência de arranjos de governança multinível, bem como a integração de políticas territoriais em diferentes escalas de

governo. Nesse sentido, a experiência europeia serve não como modelo pronto para ser copiado, mas como referencial teórico-analítico para compreender quais condições institucionais e políticas devem ser construídas em contextos como o brasileiro para que a governança multinível efetivamente fortaleça o planejamento territorial e a coesão regional.

De modo geral, os resultados desta revisão indicam que a literatura científica internacional compreende a política de coesão como um dos principais mecanismos institucionais de operacionalização da governança multinível na União Europeia. Ao estimular a coordenação entre diferentes níveis de governo e ampliar a participação de atores regionais e locais, essa política contribui para fortalecer a dimensão territorial das políticas públicas. Assim, a articulação entre governança multinível e política de coesão tem sido interpretada como elemento fundamental para o aprimoramento do planejamento territorial e para a promoção de estratégias mais equilibradas de desenvolvimento regional.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar como a literatura científica internacional compreende a relação entre governança multinível e políticas de coesão, bem como identificar de que maneira essa articulação contribui para o aperfeiçoamento do planejamento territorial. Por meio de uma revisão integrativa da literatura, foram analisados 11 artigos científicos indexados nas bases Scopus e Web of Science, possibilitando sistematizar as principais contribuições teóricas e empíricas presentes na produção acadêmica sobre o tema.

Os resultados indicam que a política de coesão é compreendida na literatura como um dos principais mecanismos institucionais por meio dos quais a governança multinível se operacionaliza na União Europeia. Nesse arranjo, decisões públicas são compartilhadas entre instituições supranacionais, governos nacionais e autoridades regionais, favorecendo a coordenação entre diferentes escalas territoriais. Além disso, a análise evidenciou que a política de coesão contribui para a territorialização das políticas públicas, promovendo abordagens que valorizam as especificidades regionais e estimulam a construção de estratégias de desenvolvimento mais integradas.

A literatura também destaca que a governança multinível tem contribuído para o fortalecimento das capacidades institucionais nas regiões. A gestão dos fundos estruturais exige estruturas administrativas capazes de coordenar programas de desenvolvimento regional, monitorar resultados e articular diferentes atores envolvidos. Nesse processo, as regiões desenvolvem competências técnicas e administrativas que fortalecem sua atuação no planejamento territorial.

Apesar desses avanços, a literatura também aponta desafios relevantes relacionados à implementação da governança multinível. Diferenças na capacidade administrativa entre regiões, complexidade institucional e tensões entre níveis de governo podem limitar a efetividade das políticas territoriais. Esses fatores indicam que o sucesso da política de coesão não depende apenas da disponibilidade de recursos financeiros, mas também da qualidade das instituições públicas e da capacidade de coordenação entre os diversos atores envolvidos. Assim, a governança multinível revela-se sensível a assimetrias institucionais e políticas, que podem reforçar, em vez de atenuar, desigualdades territoriais.

A revisão integrativa também evidenciou lacunas relevantes na produção científica. Observa-se, de forma recorrente, a predominância de estudos centrados no contexto europeu, bem como a relativa escassez de pesquisas que examinem a aplicação das abordagens de governança multinível em outros contextos institucionais. Diante dessas lacunas, abre-se espaço para o avanço de pesquisas que ampliem o escopo analítico do campo por meio de abordagens comparativas entre diferentes contextos institucionais. Investigações que examinem a possibilidade de adaptação dos princípios da governança multinível em países fora da União Europeia podem contribuir para a construção de novas perspectivas analíticas no campo das políticas territoriais.

Assim, a sistematização realizada neste estudo busca não apenas organizar o debate existente sobre governança multinível e política de coesão, mas também evidenciar lacunas que orientam novas agendas investigativas. Ao integrar perspectivas sobre coordenação institucional, territorialização de políticas e capacidade administrativa, a análise contribui para fortalecer o campo da governança pública e do planejamento territorial, especialmente em direção a estudos situados em contextos institucionais distintos da União Europeia.

REFERÊNCIAS

AIELLO, Valentina. REVERBERI, Pierre Maurice. BRASILI, Cristina. Regional diversity in experiences of cohesion policy: The cases of Emilia-Romagna and Calabria. **Papers in Regional Science**, v. 98, n. 6, p. 2275-2293, 2019. DOI: 10.1111/pirs.12461

BACHTLER, John. POLVERARI, Laura. DOMORENOK, Ekaterina. GRAZIANO, Paolo. Administrative capacity and EU Cohesion Policy: implementation performance and effectiveness. **Regional Studies**, v. 58, n. 4, p. 685-689, 2024. DOI: 10.1080/00343404.2023.2276887

BARCA, Fabrizio. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. **Bruxelas: European Communities**, 2009.

BECKER, Peter. The reform of European cohesion policy or how to couple the streams successfully. **Journal of European Integration**, v. 41, n. 2, p. 147-168, 2019. DOI: 10.1080/07036337.2018.1553964

CASULA, Mattia. How different multi-level and multi-actor arrangements impact policy implementation: Evidence from EU regional policy. **Territory, Politics, Governance**, v. 10, n. 4, p. 1-46, 2022. DOI: 10.1080/21622671.2022.2061590

CORDINI, Marta. BOCZY, Tatjana. CEFALO, Ruggero. Place-Sensitive Social Investment and Territorial Cohesion: Implications for Sustainability. **Sustainability**, v. 13, n. 13, 7085, 2021. DOI: 10.3390/su13137085

CUNICO, Giovanni. AIVAZIDOU, Eirini. MOLLONA, Edoardo. Decision-making traps behind low regional absorption of Cohesion Policy funds. **European Policy Analysis**, v. 8, n. 4, p. 439-466, 2022. DOI: 10.1002/epa2.1162

HADDAWAY, Neal R. et al. PRISMA 2020: updated guidelines for reporting systematic reviews. **Systematic Reviews**, London, v. 11, n. 1, 2022.

HOOGHE, Lisbet. MARKS, Gary. Multi-level governance and European integration. **Lanham: Rowman & Littlefield Publishers**, 2001

HOOGHE, Lisbet. MARKS, Gary. *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance*. **American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p. 233-243, 2003

ISOLA, Federica. LEONE, Federica. PIRA, Cheti. Towards a regional urban agenda: approaches and tools. **Regional Studies, Regional Science**, v. 4, n. 1, p. 181-188, 2017. DOI: 10.1080/21681376.2017.1356238

MARKS, Gary. *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*. In: CAFRUNY, Alan. ROSENTHAL, Glenda (Eds.). *The State of the European Community*. New York: **Lynne Rienner**, 1993. p. 391-410.

MEDEIROS, Eduardo. Is there a rise of the territorial dimension in the EU Cohesion Policy? **Regional Studies, Regional Science, Abingdon**, v. 3, n. 1, p. 377-383, 2016. DOI: 10.18055/Finis7940

MOLICA, Francesco. PONTIKAKIS, Dimitrios. MIEDZIŃSKI, Michał. Why a challenge-oriented approach is a good match for the needs and challenges of EU Cohesion Policy. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, [S.l.], v. 55, 2025. DOI: 10.1016/j.eist.2024.100947

SNYDER, Hannah. Literature review as a research methodology: an overview and guidelines. **Journal of Business Research**, Amsterdam, v. 104, p. 333-339, 2019. PAGE, M. J. et al. The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. **BMJ**, London, v. 372, n. n71, 2021. DOI: 10.1136/bmj.n71.

PIATTONI, Simona. The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges. Oxford: **Oxford University Press**, 2010.

SOUZA, Marcela Tavares de. SILVA, Michelly Dias da. CARVALHO, Rachel de. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 102-106, 2010.

TODELLA, Elena. ABASTANTE, Fabrizio. COTELLA, Giancarlo. Practicing Multilevel Governance: The Revision of the Piedmont Regional Territorial Plan. **Land** 2024, 13, 755. DOI: 10.3390/land13060755

TOMMEL, I. EU Governance of Governance: Political Steering in a Non-Hierarchical Multilevel System. **Journal of Contemporary European Research**. 12 (1), pp. 406-423, 2016. DOI: 10.30950/jcer.v12i1.695

TORRACO, Richard J. **Writing integrative literature reviews: guidelines and examples**. **Human Resource Development Review, Thousand Oaks**, v. 4, n. 3, p. 356-367, 2005.

WHITTEMORE, Robin. KNAFL, Kathleen. *The integrative review: updated methodology*. **Journal of Advanced Nursing**, Oxford, v. 52, n. 5, p. 546-553, 2005.

Contribuição dos autores

Todos os autores contribuíram igualmente para o desenvolvimento deste artigo.

Disponibilidade dos dados

Todos os conjuntos de dados relevantes para as conclusões deste estudo estão totalmente disponíveis no artigo.

Como citar este artigo (APA)

Couto, R. M., Santos, B. L. dos, Aldana, R. O., Rigo, J. A., Schmitz, R. A., Silva, P. da, & Freire, P. de S. (2026). GOVERNANÇA MULTINÍVEL E POLÍTICA DE COESÃO: UMA REVISÃO INTEGRATIVA DA LITERATURA SOBRE SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL. *Veredas Do Direito*, 23(5), e235641. <https://doi.org/10.18623/rvd.v23.5641>