



**MUNICÍPIOS E ARRANJOS**

**INTERFEDERATIVOS**

EDUARDO DE CARLI

Caros alunos,

Esse ebook é um pdf interativo. Para conseguir acessar todos os seus recursos, é recomendada a utilização do programa Adobe Reader 11.

Caso não tenha o programa instalado em seu computador, segue o link para download:

<http://get.adobe.com/br/reader/>

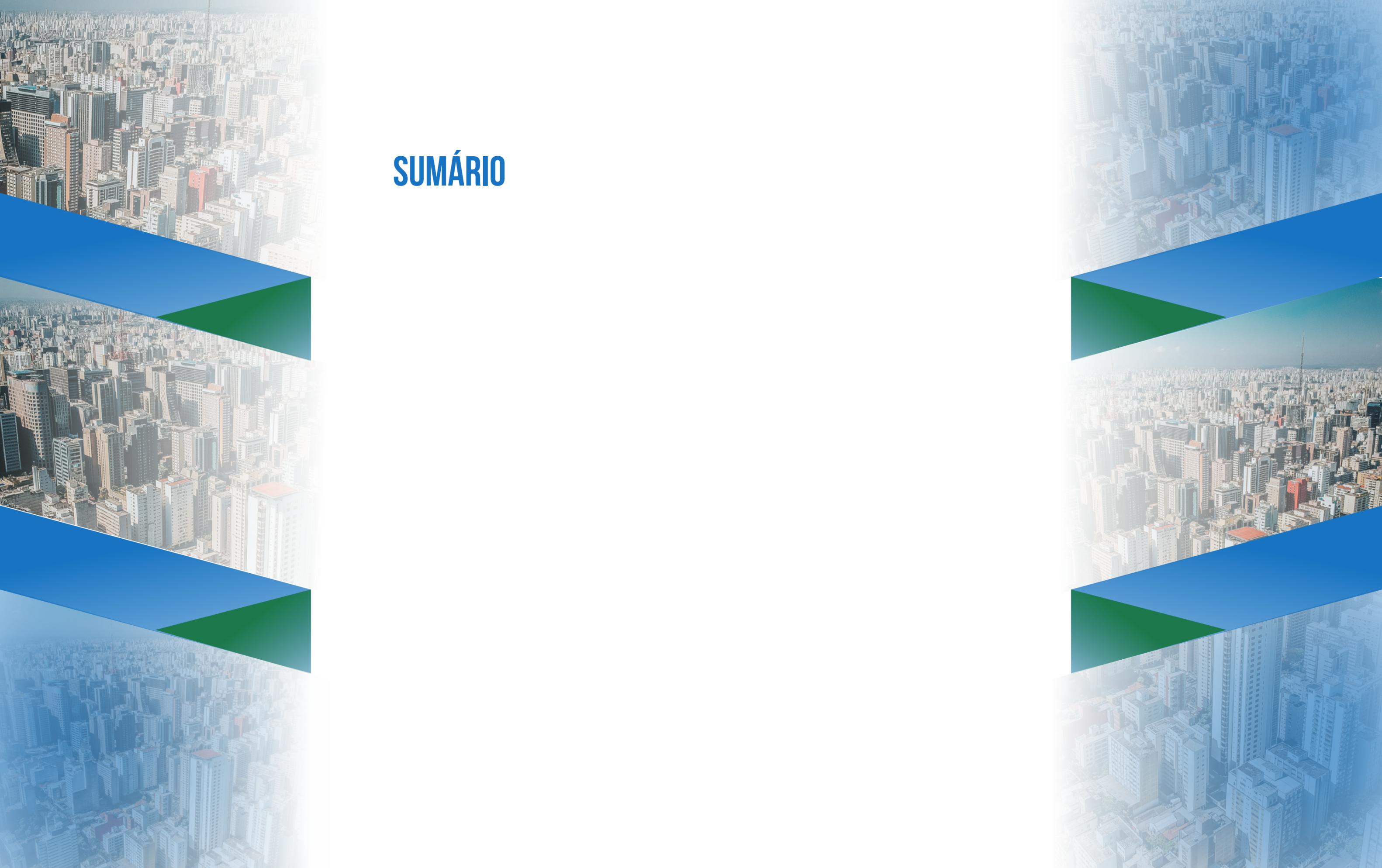
Para conseguir acessar os outros materiais como vídeos e sites, é necessário também a conexão com a internet.

O menu interativo leva-os aos diversos capítulos desse ebook, enquanto as setas laterais podem lhe redirecionar ao índice ou às páginas anteriores e posteriores.

Nesse *pdf*, o professor da disciplina, através de textos próprios ou de outros autores, tece comentários, disponibiliza links, vídeos e outros materiais que complementarão o seu estudo.

Para acessar esse material e utilizar o arquivo de maneira completa, explore seus elementos, clicando em botões como flechas, linhas, caixas de texto, círculos, palavras em destaque e descubra, através dessa interação, que o conhecimento está disponível nas mais diversas ferramentas.

Boa leitura!



# SUMÁRIO

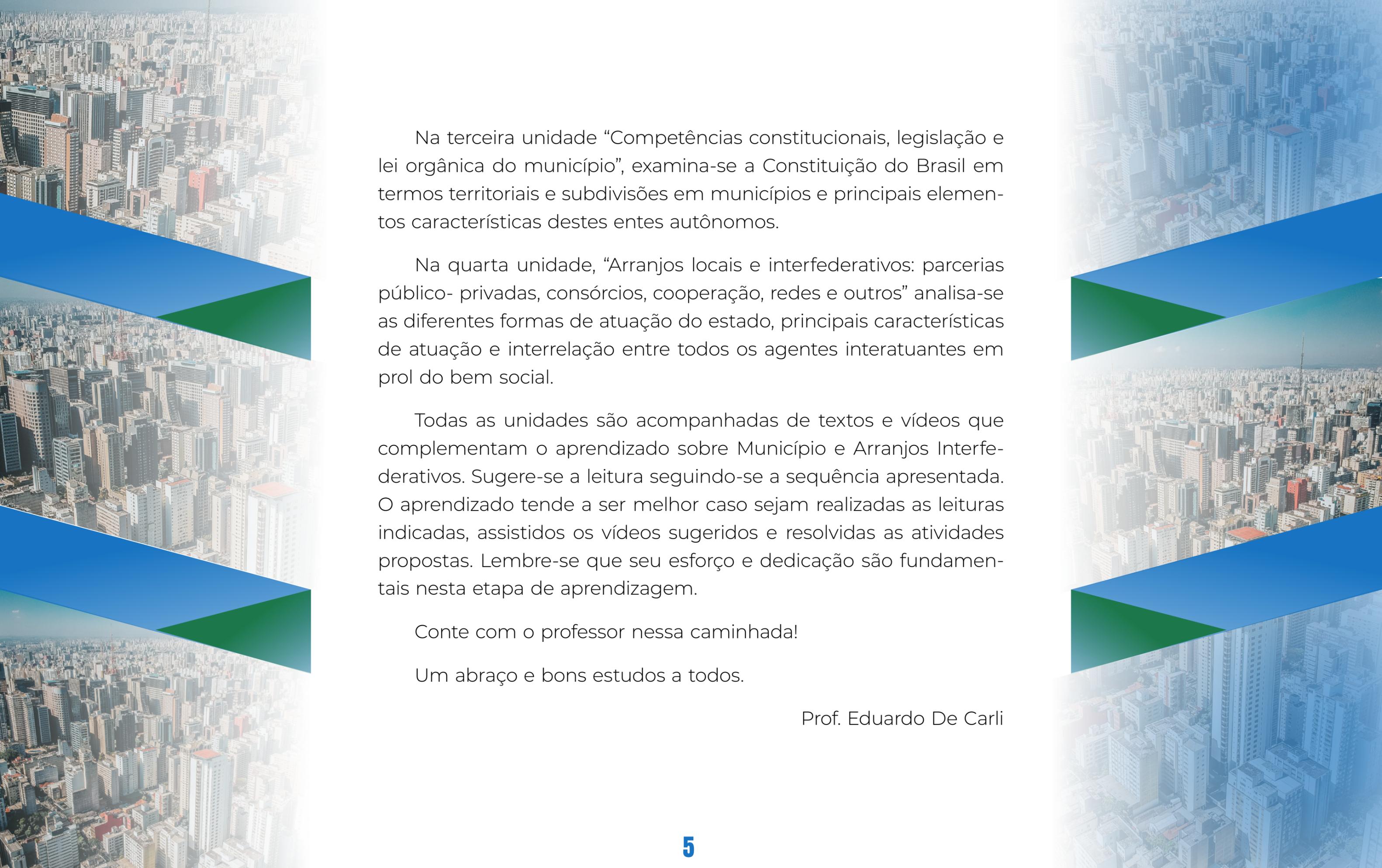
## APRESENTAÇÃO

Prezado Estudante,

Seja bem-vindo ao módulo *Município e Arranjos Interfederativos*. Neste módulo conhecerá aspectos relacionados aos municípios e aos arranjos locais e federativos estabelecidos por entes públicos. Ademais, os conteúdos previstos auxiliam a compreender o desenvolvimento de atividades, em parceria, por municípios. É objetivo do módulo apresentar algumas das principais definições e conceitos importantes sobre a Administração Pública, Estado, governança e outros.

Na primeira unidade, “Poder local e federalismo no Brasil contemporâneo”, reflete-se sobre a organização do Estado e a formação do convívio em sociedade, para conhecer e entender alguns itens importantes para os cidadãos tais como a Constituição Federal, a formação do Estado Moderno e características da administração.

Na segunda unidade, “Pacto federativo: o município no sistema político brasileiro”, discorre-se sobre a constituição do pacto federativo nacional e a do município no sistema político, as principais características de atuação e coordenação de atividades.



Na terceira unidade “Competências constitucionais, legislação e lei orgânica do município”, examina-se a Constituição do Brasil em termos territoriais e subdivisões em municípios e principais elementos características destes entes autônomos.

Na quarta unidade, “Arranjos locais e interfederativos: parcerias público- privadas, consórcios, cooperação, redes e outros” analisa-se as diferentes formas de atuação do estado, principais características de atuação e interrelação entre todos os agentes interatuantes em prol do bem social.

Todas as unidades são acompanhadas de textos e vídeos que complementam o aprendizado sobre Município e Arranjos Interfederativos. Sugere-se a leitura seguindo-se a sequência apresentada. O aprendizado tende a ser melhor caso sejam realizadas as leituras indicadas, assistidos os vídeos sugeridos e resolvidas as atividades propostas. Lembre-se que seu esforço e dedicação são fundamentais nesta etapa de aprendizagem.

Conte com o professor nessa caminhada!

Um abraço e bons estudos a todos.

Prof. Eduardo De Carli

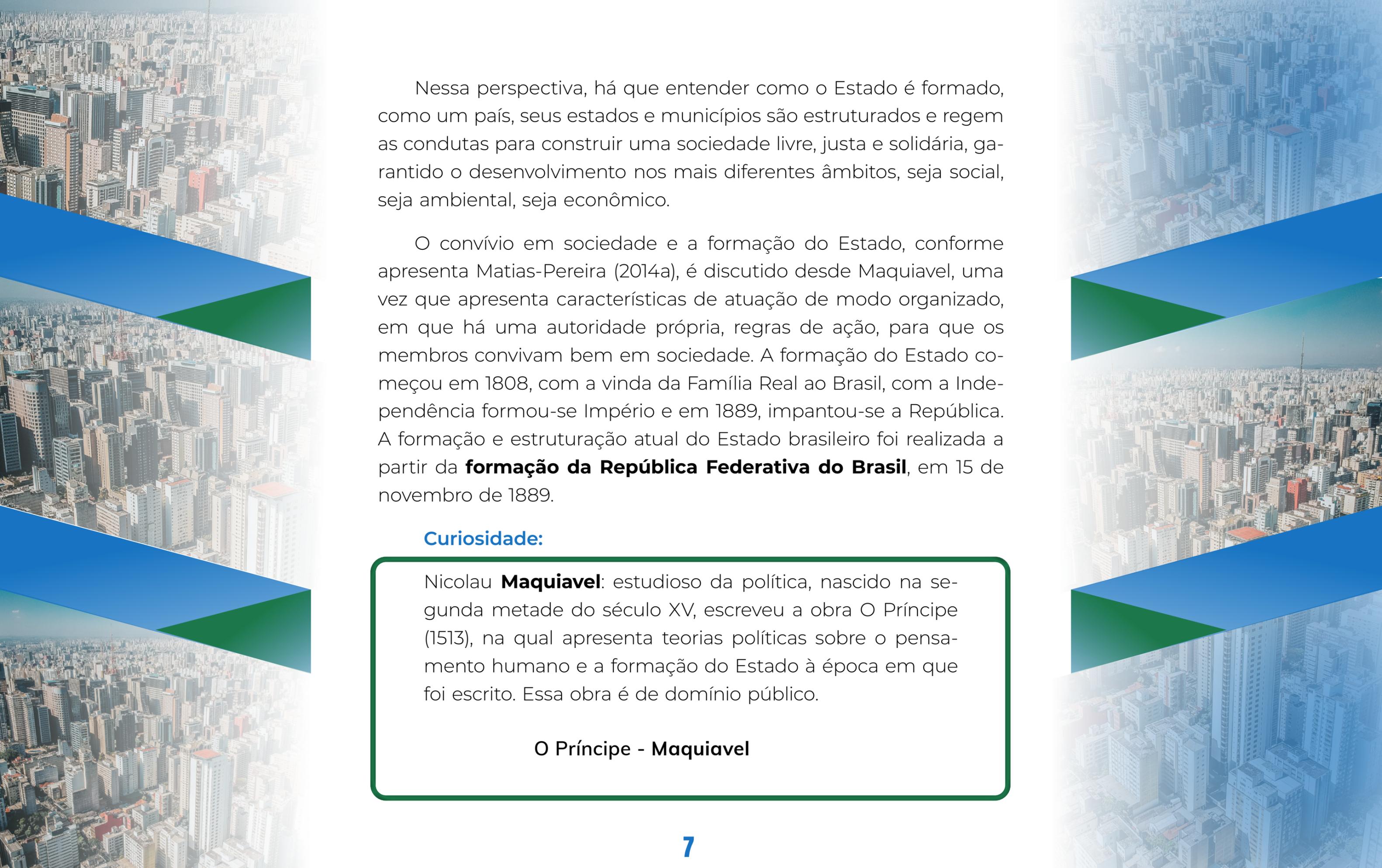
# INTRODUÇÃO

Organizar-se é a forma como a sociedade contemporânea se adequa às demandas e necessidades atuais. É algo cada vez mais evidente, uma vez que cabe ao Estado a ordenação de instituições para “[...] mediar interesses e conflitos de caráter local, regional, nacional e internacional.” (FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER, 2012, p. 7). Isso surge com a necessidade de estruturação e convivência em sociedade, na qual há distintas formas de viver, com culturas, religiões, economias, dentre outras formas que afetam a vida das pessoas.

Assim é formado o Estado, tendo em vista que se constitui de três elementos, quais sejam: uma população, um território e um governo. Estes são os aspectos essenciais para sua existência.

## Explicando:

**Estado:** organização burocrática de poder extroverso (‘poder político que ultrapassa os seus próprios limites organizacionais’) que se estrutura de modo a regular a sociedade, e é ‘regulado pelo direito administrativo e dividido em três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário)’. ‘O poder do Estado se exerce sobre um território e uma população’ que se constituem no Estado-nação. ‘Na verdade, são os objetos sobre os quais se exerce a soberania estatal, ao mesmo tempo em que a população transformada em povo, ou seja, conjunto dos cidadãos, assume o papel de sujeito do próprio Estado’. (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 13).



Nessa perspectiva, há que entender como o Estado é formado, como um país, seus estados e municípios são estruturados e regem as condutas para construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantido o desenvolvimento nos mais diferentes âmbitos, seja social, seja ambiental, seja econômico.

O convívio em sociedade e a formação do Estado, conforme apresenta Matias-Pereira (2014a), é discutido desde Maquiavel, uma vez que apresenta características de atuação de modo organizado, em que há uma autoridade própria, regras de ação, para que os membros convivam bem em sociedade. A formação do Estado começou em 1808, com a vinda da Família Real ao Brasil, com a Independência formou-se Império e em 1889, impantou-se a República. A formação e estruturação atual do Estado brasileiro foi realizada a partir da **formação da República Federativa do Brasil**, em 15 de novembro de 1889.

#### Curiosidade:

Nicolau **Maquiavel**: estudioso da política, nascido na segunda metade do século XV, escreveu a obra O Príncipe (1513), na qual apresenta teorias políticas sobre o pensamento humano e a formação do Estado à época em que foi escrito. Essa obra é de domínio público.

**O Príncipe - Maquiavel**

Para saber mais:

**Formação da República Federativa do Brasil:** uma breve história sobre a Proclamação da República poderá ser vista na publicação do Educa Mais Brasil intitulada 'Proclamação da República'.

### Proclamação da República

Com a Constituição de 1988 foi definido, entre outros, o princípio da garantia para a sociedade de acesso à “[...] educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.” (BRASIL, 1988, Art. 6º).

Com a formação do Estado surgiu a Administração Pública, reunindo o conjunto de serviços e atividades realizados por instituições no fornecimento de atividades administrativas, e a “[...] execução das decisões políticas e legislativas.” (MATIAS-PEREIRA, 2014a, p. 77). É na Administração Pública que “[...] órgãos executores surgem em decorrência do relacionamento que ocorre entre o Estado e a Sociedade. Essas funções são exercidas por meio órgãos que atuam nos âmbitos dos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.” (MATIAS-PEREIRA, 2014b, p. 147).

### Explicando:

“**Administração Pública** tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal, segundo preceitos de Direito e da Moral, visando o bem comum” (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 77).

Essa atuação da “[...] administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (BRASIL, 1988, Art. 37). Como ressalta Matias-Pereira “[...] fica evidenciado, assim, que a função da Administração Pública é atender, sem discriminação, as pessoas que habitam um país ou quaisquer de suas subdivisões.” (MATIAS-PEREIRA, 2014a, p. 200), para que todos tenham as necessidades mínimas respeitadas.

Para que a Administração Pública atenda a tais interesses, é preciso governança, “[...] conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” (BRASIL, 2017). “Na condução da política de governança considera-se que governança pública compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade.” (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p. 16).

### Explicando:

**Governança** é “[...] a forma com que os recursos econômicos e sociais de um país são gerenciados, com vistas a promover o desenvolvimento” (MATIAS-PEREIRA, 2014b, p. 83).

Alguns princípios norteiam a governança pública: “I – capacidade de resposta; II – integridade; III – confiabilidade; IV – melhoria regulatória; V – prestação de contas e responsabilidade; e VI – transparência” (BRASIL, 2017, Art. 3º).

**Quadro 1 - Princípios de Governança**

Capacidade de resposta	Integridade	Confiabilidade	Melhoria regulatória	Prestação de contas e responsabilidade	Transparência
------------------------	-------------	----------------	----------------------	--	---------------

**Fonte:** Casa Civil da Presidência Da República (2018, p. 37).

Nesses princípios entende-se: I – capacidade de resposta: consiste na habilidade de uma instituição pública atender, de forma eficiente e eficaz, as necessidades do cidadão; II – integridade: consiste na prevenção da corrupção e no fortalecimento dos padrões morais de conduta; III – confiabilidade: diz respeito à aptidão das instituições em minimizar incertezas nos mais distintos âmbitos, seja social, político ou econômico, para a população; IV – melhoria regulatória: trata da avaliação de políticas como algo transparente; V – prestação de contas e responsabilidade: recursos devem ser gerenciados de forma que haja a prestação de contas dos resultados das ações,

isto é, a **accountability**; e VI – transparência: é o compromisso da administração pública em apresentar “[...] informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade.” (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p. 53).

#### Explicando:

“O termo **accountability** pode ser considerado o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição das políticas públicas.” (MATIAS-PEREIRA, 2014b, p. 86)

Desenvolver um país está atrelado a inúmeras prerrogativas de atuação do Estado por meio de distintas formas de organização e de desenvolvimento de atividades. Isso ocorrer por meio de interrelações desencadeadas no decorrer do processo e de efetivas formas de gestão pública para que atender aos anseios e pleitos da população.

São, assim, encadeadas as atividades para que todos os integrantes da União sejam agentes ativos no processo convergindo forças para que a administração seja realizada de modo profícuo. Convergir esforços, desenvolver-se mutuamente tornam-se prerrogativas federalistas de atuação, para que os agentes mantenham a autonomia e, ao mesmo tempo, cooperem para benefício de todos.

É nessa perspectiva que se desenvolve o estudo de *Municípios e Arranjos Interfederativos*, tendo em vista trazer elementos que au-

xiliem na compreensão dos principais aspectos necessários para a eficaz gestão, individual e, principalmente, na forma de interação conjunta dos seus entes, além de discussões que auxiliam a refletir sobre o desenvolvimento de distintas formas de atuação e organização dos Municípios, nos mais complexos ambientes.

### Para saber mais:

**O Príncipe:** há diversos estudos e filmes que retratam a história de *O Príncipe* de Nicolau Maquiavel. Um desses estudos é encontrado em *A concepção de Estado e de poder político em Maquiavel*, de Lairton Moacir Winter.

### A concepção de Estado e de poder político em Maquiavel

Um desses filmes, disponíveis gratuitamente na internet, é *O Príncipe* (Nicolau Maquiavel)

### O Príncipe (Nicolau Maquiavel)

**Governança:** O Professor Brainard Guy Peters apresenta uma discussão acerca do que é governança.

### O que é Governança? (download)

# 1. PODER LOCAL E FEDERALISMO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Um país, estado ou município desenvolve características que identificam a maneira de atuar em sociedade, sendo que cada um, a partir de anseios e limitações, define regras a seguir, elementos necessários para a ação e os elementos-chave auxiliares do seu desenvolvimento.

Seguindo-se essa acepção, há que entender o que consitui ou a forma de estruturação local. Isso teve origem a partir da formação do atual estado brasileiro, a partir da Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, em que “[...] a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e dos princípios fundamentais da sociedade brasileira que estão apresentados na Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988, Arts. 1º e 3º), regendo aspectos voltados à:

É formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e o Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

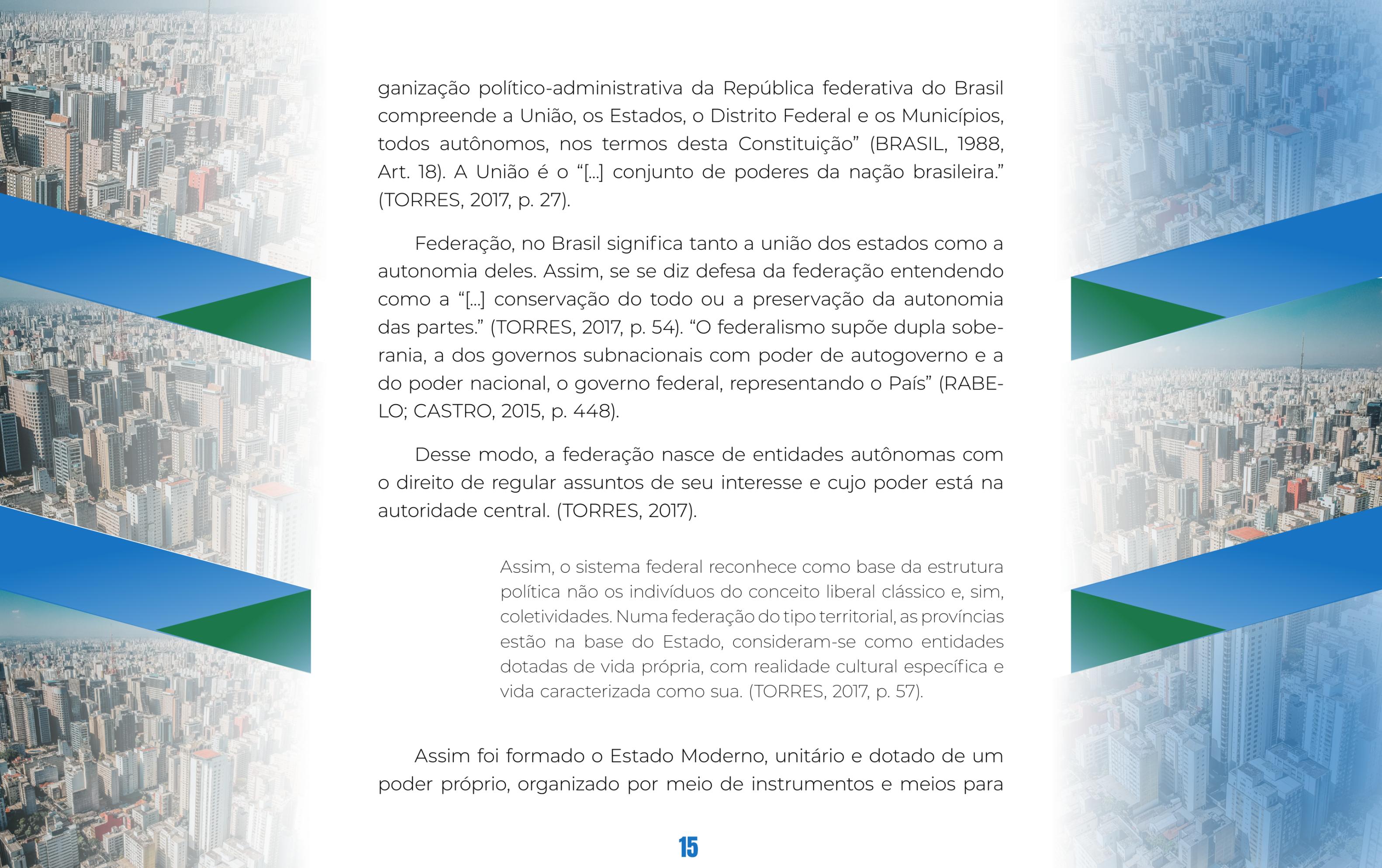
### Explicando:

**Constituição Federal (CF):** é o documento que rege e delimita o Estado Democrático brasileiro. É por meio da CF que são apresentados aspectos sobre os mais distintos âmbitos que afetam a vida das pessoas, assegurando seus direitos e deveres sociais, de justiça etc. Esse é um documento público e disponível para consulta de qualquer cidadão.

### Constituição Federal (CF)

Eis que surge a federação. “[...] federação é sinônimo de associação de partes” e “diz a história que a federação foi instituída no Brasil pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que implantou ‘provisoriamente’ a federação e a República.” (TORRES, 2017, p. 29).

Isso significou o surgimento de entes federados autônomos, regidos por um governo, legislação e finanças centralizadas, “[...] a or-



ganização político-administrativa da República federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, Art. 18). A União é o “[...] conjunto de poderes da nação brasileira.” (TORRES, 2017, p. 27).

Federação, no Brasil significa tanto a união dos estados como a autonomia deles. Assim, se se diz defesa da federação entendendo como a “[...] conservação do todo ou a preservação da autonomia das partes.” (TORRES, 2017, p. 54). “O federalismo supõe dupla soberania, a dos governos subnacionais com poder de autogoverno e a do poder nacional, o governo federal, representando o País” (RABELLO; CASTRO, 2015, p. 448).

Desse modo, a federação nasce de entidades autônomas com o direito de regular assuntos de seu interesse e cujo poder está na autoridade central. (TORRES, 2017).

Assim, o sistema federal reconhece como base da estrutura política não os indivíduos do conceito liberal clássico e, sim, coletividades. Numa federação do tipo territorial, as províncias estão na base do Estado, consideram-se como entidades dotadas de vida própria, com realidade cultural específica e vida caracterizada como sua. (TORRES, 2017, p. 57).

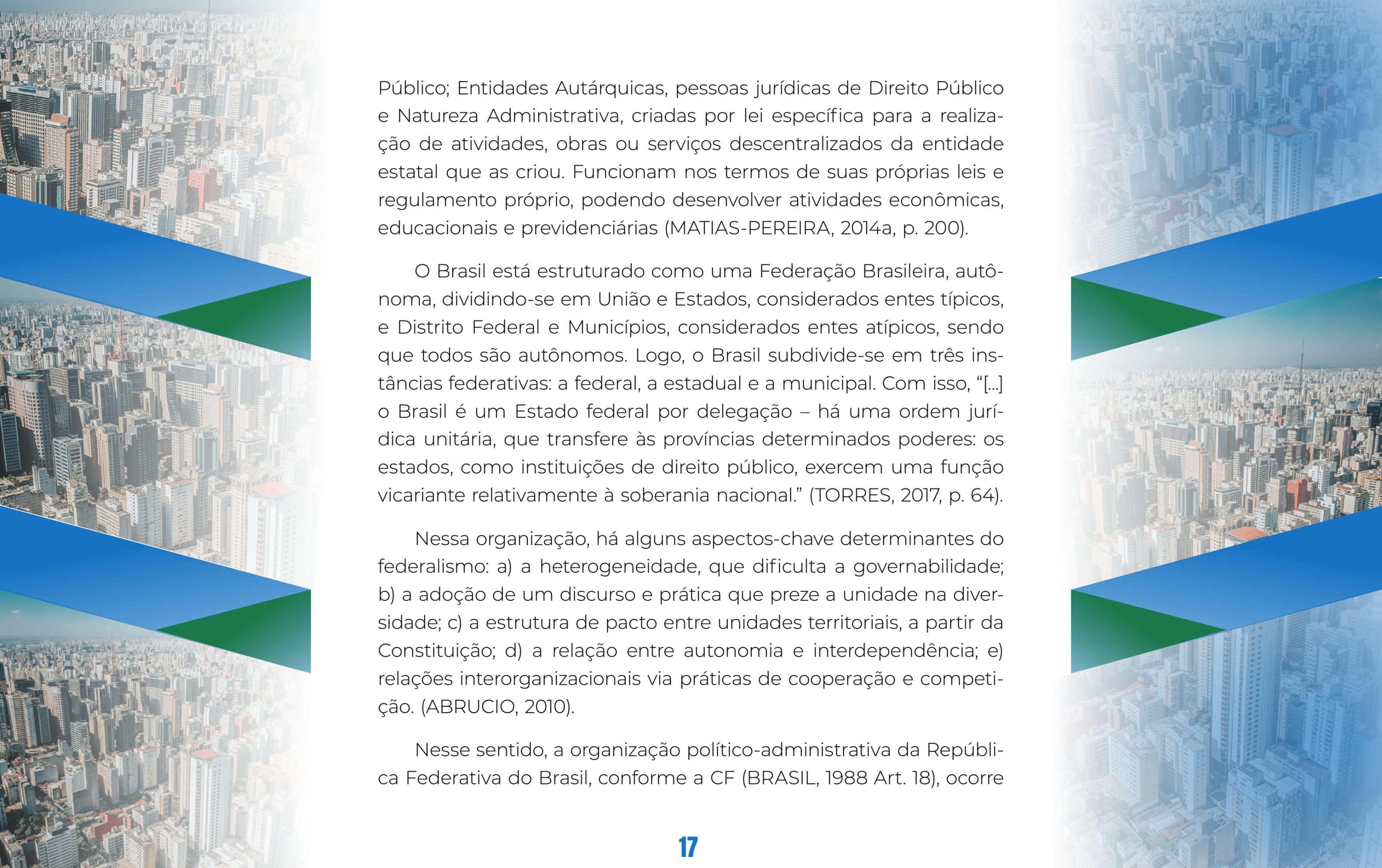
Assim foi formado o Estado Moderno, unitário e dotado de um poder próprio, organizado por meio de instrumentos e meios para

facilitar o controle político, como: “‘Burocracia administrativa’, ‘força militar’, ‘leis e justiça unificadas’, ‘sistema tributário’, ‘idioma nacional’” (MATIAS-PEREIRA, 2014a, p. 21). A autoridade é única, tendo em vista que “[...] a organização governamental é única: o governo federal encarna a autoridade do Estado e as suas decisões empenham toda a força da responsabilidade do Estado.” (TORRES, 2017, p. 64).

### Explicando:

O **Estado Moderno** é resultado de uma evolução histórica com dois elementos característicos atuais: **autonomia**, na qual se verifica a plena soberania do Estado (que não permite que sua autoridade dependa de qualquer outra autoridade’; e o segundo é que ‘o Estado se torna uma **organização distinta da sociedade civil**, embora seja expressão desta’ (MATIAS-PEREIRA, 2014b, p. 21 – *grifo nosso*).

O Estado, assim, “[...] se materializa por meio de instituições, que são o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, as forças militares, os governos subnacionais e a Administração Pública.” e em cuja administração pública está a chave das atividades a serem realizadas pelo Estado para que os interesses coletivos sejam alcançados (MATIAS-PEREIRA, 2014a, p. 143), seguindo-se os preceitos constitucionais. É necessário observar que a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal são Entidades Estatais de Direito Público, com poderes políticos e administrativos. Deve-se entender ‘Entidade’ como a pessoa jurídica ou privada; Entidades Estatais, pessoas jurídicas de Direito

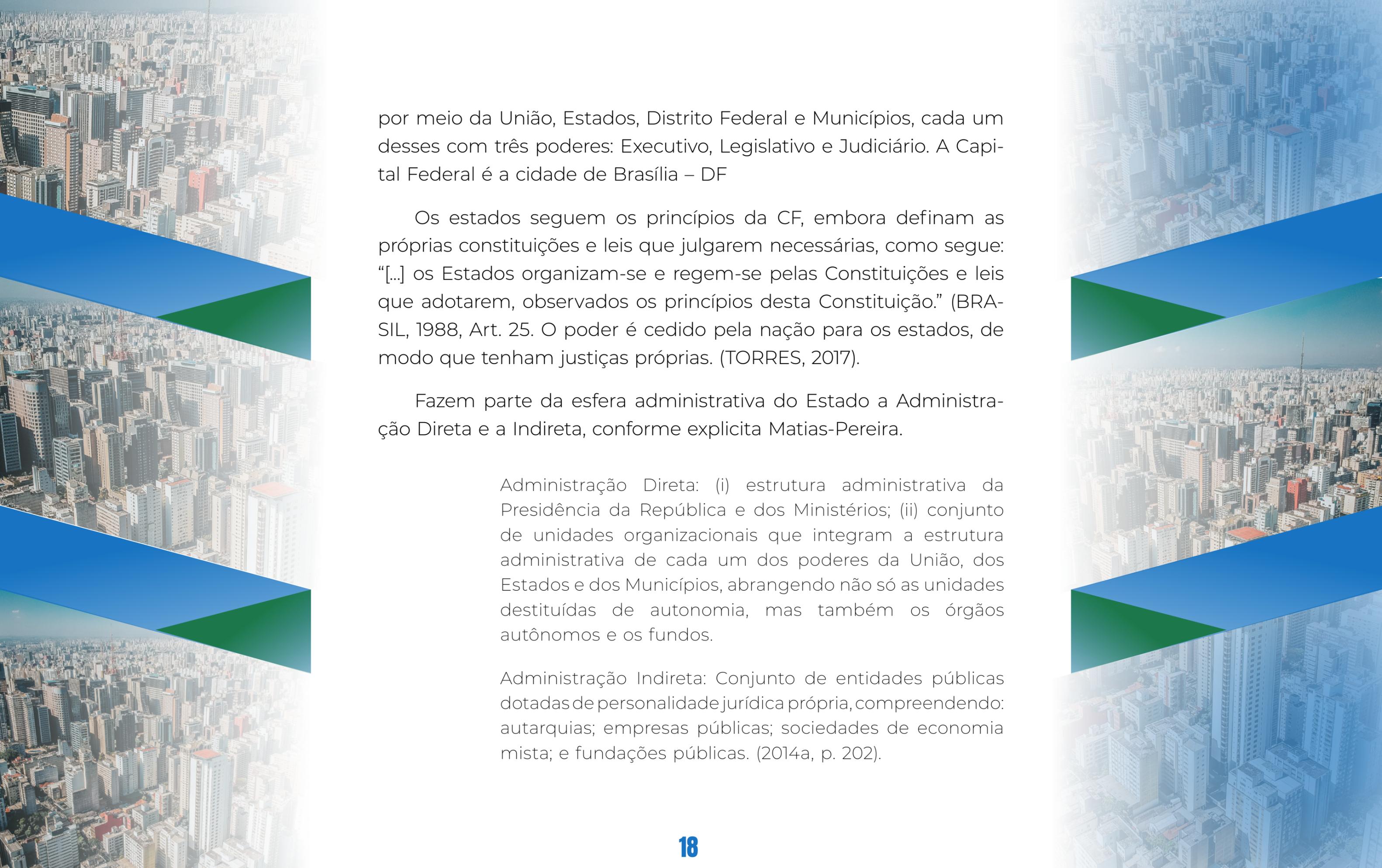


Público; Entidades Autárquicas, pessoas jurídicas de Direito Público e Natureza Administrativa, criadas por lei específica para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou. Funcionam nos termos de suas próprias leis e regulamento próprio, podendo desenvolver atividades econômicas, educacionais e previdenciárias (MATIAS-PEREIRA, 2014a, p. 200).

O Brasil está estruturado como uma Federação Brasileira, autônoma, dividindo-se em União e Estados, considerados entes típicos, e Distrito Federal e Municípios, considerados entes atípicos, sendo que todos são autônomos. Logo, o Brasil subdivide-se em três instâncias federativas: a federal, a estadual e a municipal. Com isso, “[...] o Brasil é um Estado federal por delegação – há uma ordem jurídica unitária, que transfere às províncias determinados poderes: os estados, como instituições de direito público, exercem uma função vicariante relativamente à soberania nacional.” (TORRES, 2017, p. 64).

Nessa organização, há alguns aspectos-chave determinantes do federalismo: a) a heterogeneidade, que dificulta a governabilidade; b) a adoção de um discurso e prática que preze a unidade na diversidade; c) a estrutura de pacto entre unidades territoriais, a partir da Constituição; d) a relação entre autonomia e interdependência; e) relações interorganizacionais via práticas de cooperação e competição. (ABRUCIO, 2010).

Nesse sentido, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, conforme a CF (BRASIL, 1988 Art. 18), ocorre



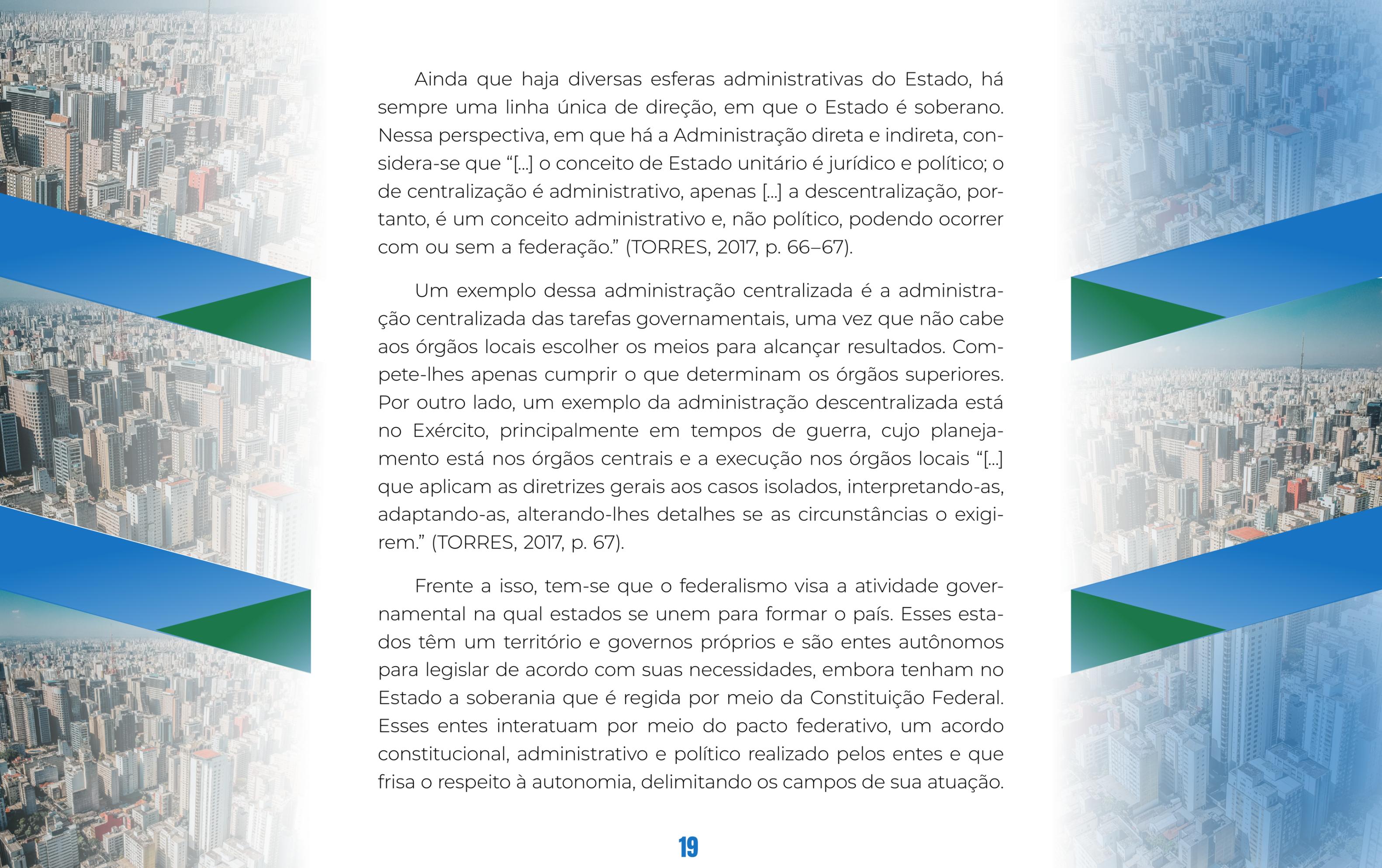
por meio da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cada um desses com três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. A Capital Federal é a cidade de Brasília – DF

Os estados seguem os princípios da CF, embora definam as próprias constituições e leis que julgarem necessárias, como segue: “[...] os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.” (BRASIL, 1988, Art. 25. O poder é cedido pela nação para os estados, de modo que tenham justiças próprias. (TORRES, 2017).

Fazem parte da esfera administrativa do Estado a Administração Direta e a Indireta, conforme explicita Matias-Pereira.

Administração Direta: (i) estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; (ii) conjunto de unidades organizacionais que integram a estrutura administrativa de cada um dos poderes da União, dos Estados e dos Municípios, abrangendo não só as unidades destituídas de autonomia, mas também os órgãos autônomos e os fundos.

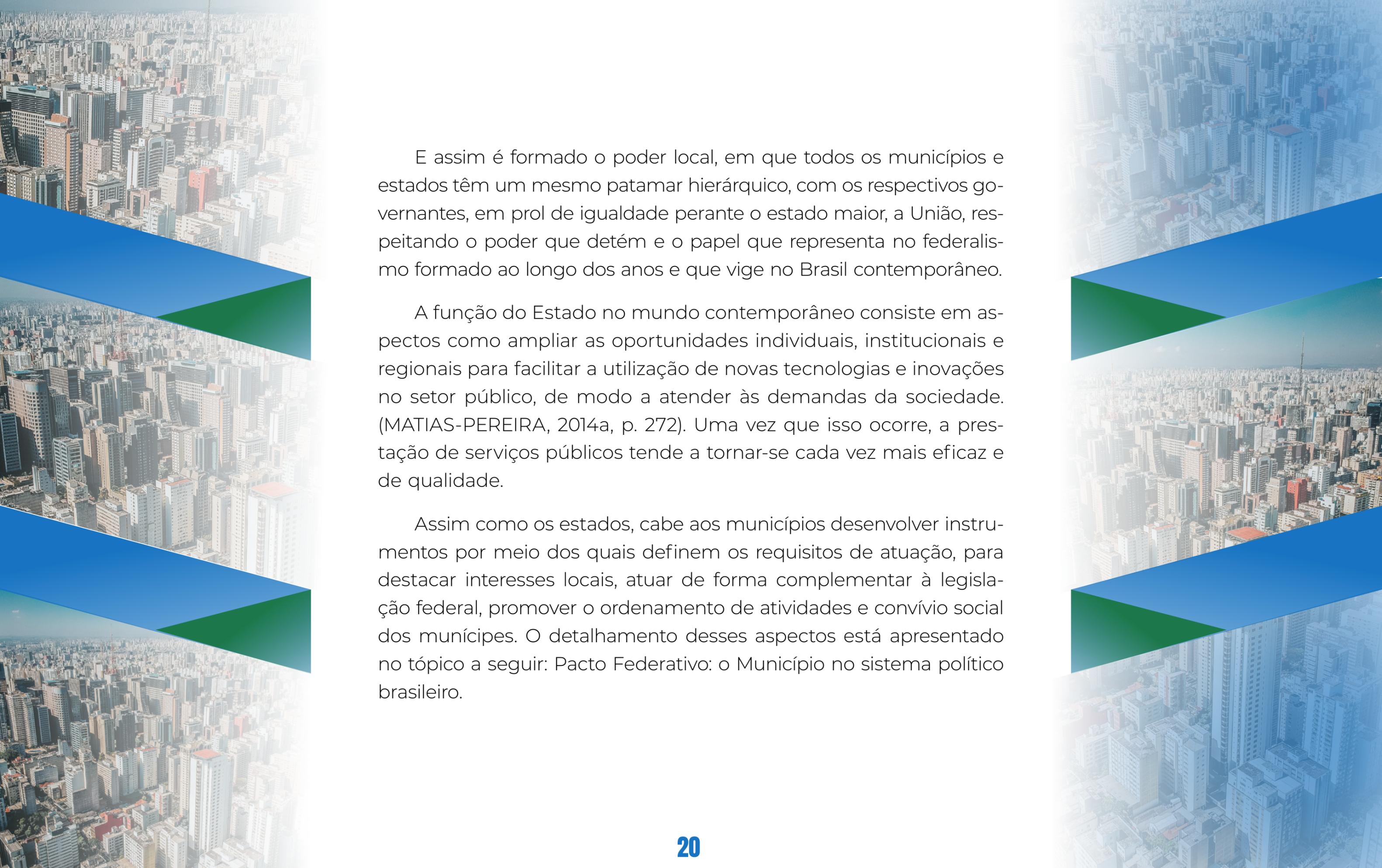
Administração Indireta: Conjunto de entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria, compreendendo: autarquias; empresas públicas; sociedades de economia mista; e fundações públicas. (2014a, p. 202).



Ainda que haja diversas esferas administrativas do Estado, há sempre uma linha única de direção, em que o Estado é soberano. Nessa perspectiva, em que há a Administração direta e indireta, considera-se que “[...] o conceito de Estado unitário é jurídico e político; o de centralização é administrativo, apenas [...] a descentralização, portanto, é um conceito administrativo e, não político, podendo ocorrer com ou sem a federação.” (TORRES, 2017, p. 66–67).

Um exemplo dessa administração centralizada é a administração centralizada das tarefas governamentais, uma vez que não cabe aos órgãos locais escolher os meios para alcançar resultados. Compete-lhes apenas cumprir o que determinam os órgãos superiores. Por outro lado, um exemplo da administração descentralizada está no Exército, principalmente em tempos de guerra, cujo planejamento está nos órgãos centrais e a execução nos órgãos locais “[...] que aplicam as diretrizes gerais aos casos isolados, interpretando-as, adaptando-as, alterando-lhes detalhes se as circunstâncias o exigirem.” (TORRES, 2017, p. 67).

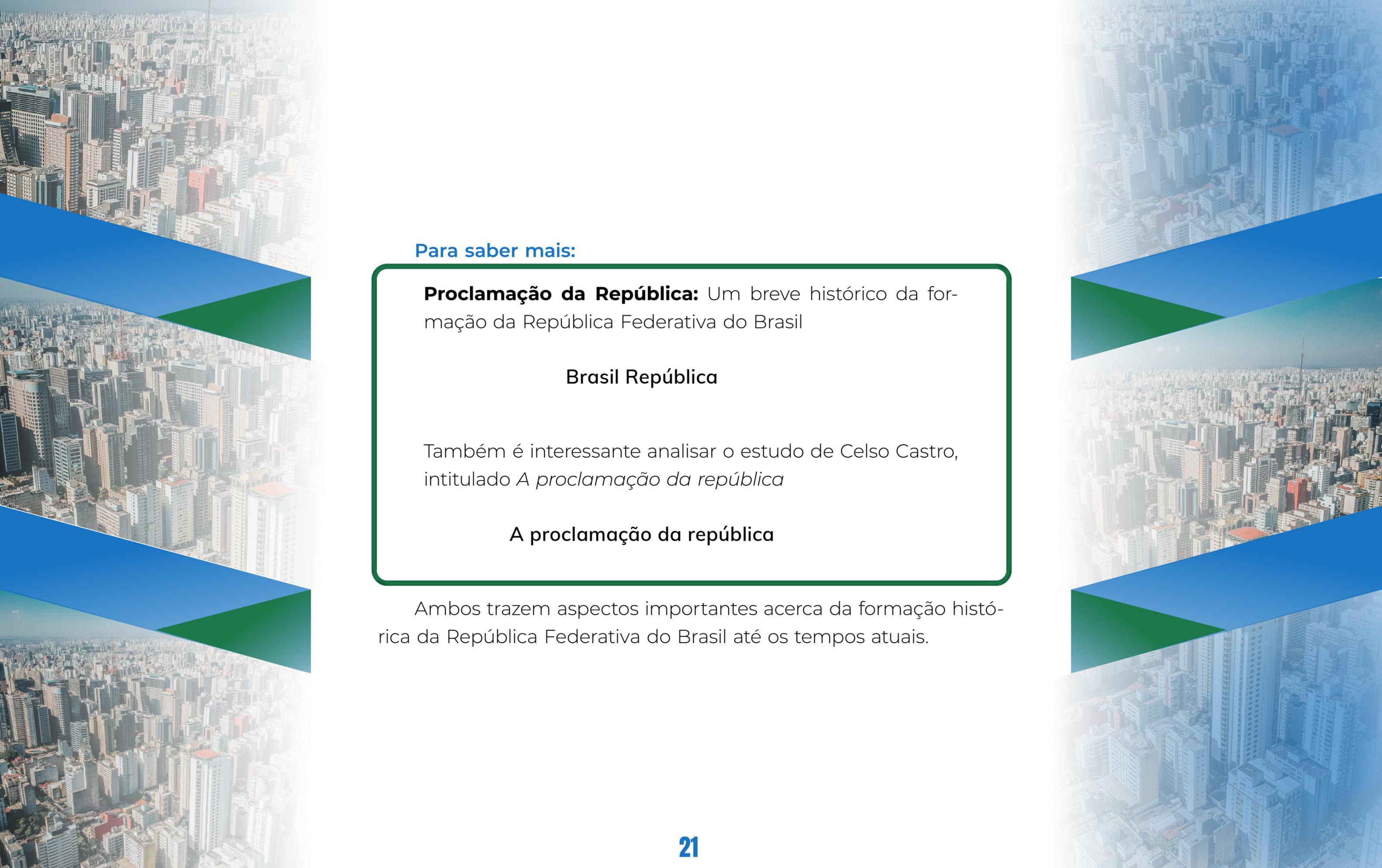
Frente a isso, tem-se que o federalismo visa a atividade governamental na qual estados se unem para formar o país. Esses estados têm um território e governos próprios e são entes autônomos para legislar de acordo com suas necessidades, embora tenham no Estado a soberania que é regida por meio da Constituição Federal. Esses entes interatuam por meio do pacto federativo, um acordo constitucional, administrativo e político realizado pelos entes e que frisa o respeito à autonomia, delimitando os campos de sua atuação.



E assim é formado o poder local, em que todos os municípios e estados têm um mesmo patamar hierárquico, com os respectivos governantes, em prol de igualdade perante o estado maior, a União, respeitando o poder que detém e o papel que representa no federalismo formado ao longo dos anos e que vige no Brasil contemporâneo.

A função do Estado no mundo contemporâneo consiste em aspectos como ampliar as oportunidades individuais, institucionais e regionais para facilitar a utilização de novas tecnologias e inovações no setor público, de modo a atender às demandas da sociedade. (MATIAS-PEREIRA, 2014a, p. 272). Uma vez que isso ocorre, a prestação de serviços públicos tende a tornar-se cada vez mais eficaz e de qualidade.

Assim como os estados, cabe aos municípios desenvolver instrumentos por meio dos quais definem os requisitos de atuação, para destacar interesses locais, atuar de forma complementar à legislação federal, promover o ordenamento de atividades e convívio social dos munícipes. O detalhamento desses aspectos está apresentado no tópico a seguir: Pacto Federativo: o Município no sistema político brasileiro.



Para saber mais:

**Proclamação da República:** Um breve histórico da formação da República Federativa do Brasil

### Brasil República

Também é interessante analisar o estudo de Celso Castro, intitulado *A proclamação da república*

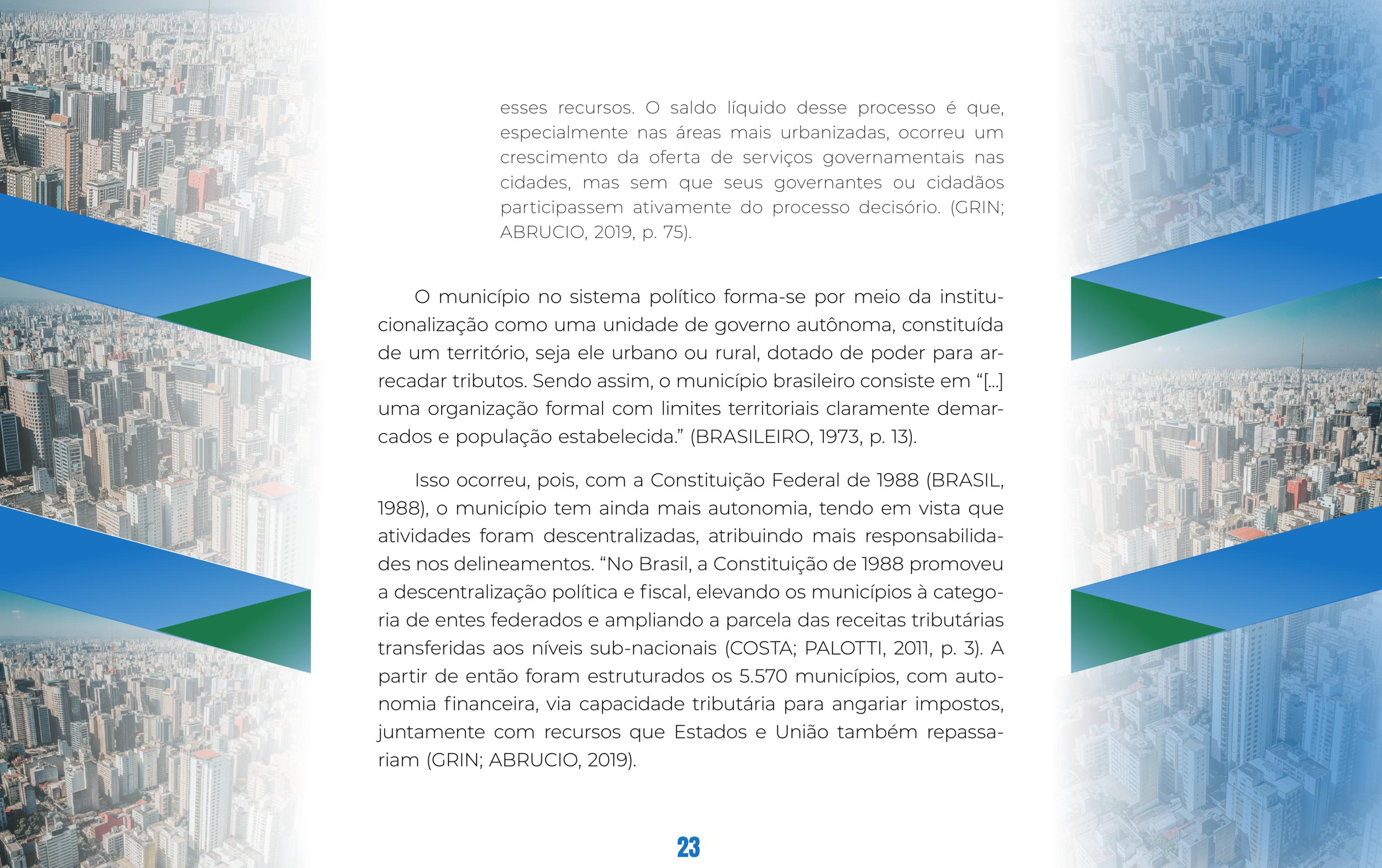
### A proclamação da república

Ambos trazem aspectos importantes acerca da formação histórica da República Federativa do Brasil até os tempos atuais.

## 2. PACTO FEDERATIVO: O MUNICÍPIO NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

O município no sistema político brasileiro passou por muitas fases e discussões acerca de seu papel e forma de atuação na sociedade. Isso ocorre porque sistemas políticos federativos têm entes distribuídos territorialmente e por meio de autoridades políticas (COSTA; PALOTTI, 2011). Antes da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), os municípios tinham pouca participação na vida federativa. Eram uma classe altamente dependente da União para, no decorrer do tempo, ter menor dependência de recursos. Assim, os entes federados, com autonomia, fazem escolhas em relação às atividades e a forma de desenvolvê-las. (COSTA; PALOTTI, 2011). Logo, o principal aspecto que possibilitou a evolução e a determinação de sua constituição é oriundo das fontes de recursos federais que, com o passar do tempo, favoreceram a expansão dos municípios e de suas atividades (GRIN; ABRUCIO, 2019).

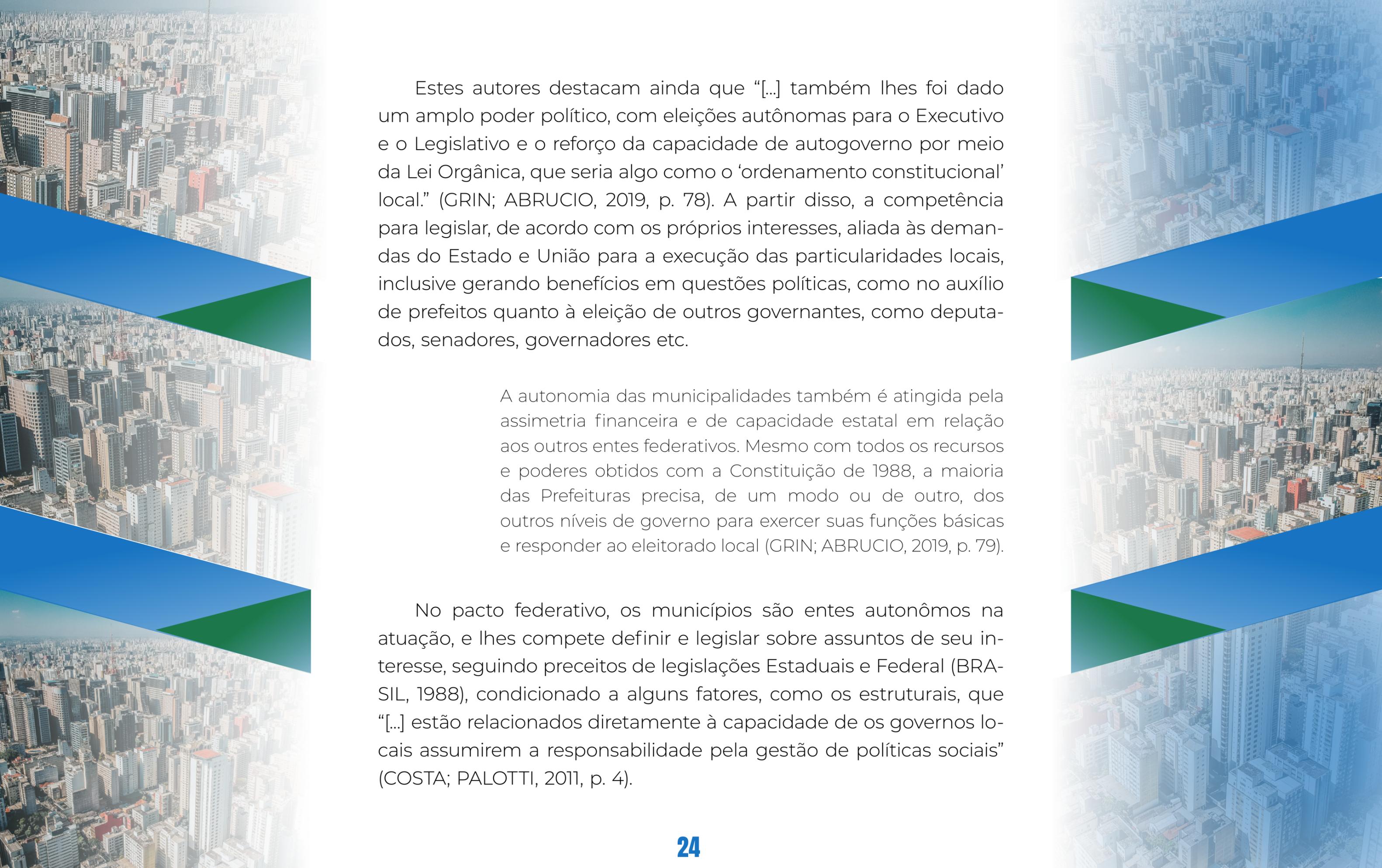
Iniciou-se uma massificação de equipamentos públicos ofertados localmente, mas os quais, geralmente, eram administrados pelos governos estaduais, em áreas como Educação, Saúde e Saneamento, entre as principais. Políticas urbanas também foram induzidas ou impostas de Brasília para o resto do país e os governos subnacionais – estados e municípios – tinham que seguir à risca o modelo desenhado de forma centralizada para ganhar



esses recursos. O saldo líquido desse processo é que, especialmente nas áreas mais urbanizadas, ocorreu um crescimento da oferta de serviços governamentais nas cidades, mas sem que seus governantes ou cidadãos participassem ativamente do processo decisório. (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 75).

O município no sistema político forma-se por meio da institucionalização como uma unidade de governo autônoma, constituída de um território, seja ele urbano ou rural, dotado de poder para arrecadar tributos. Sendo assim, o município brasileiro consiste em “[...] uma organização formal com limites territoriais claramente demarcados e população estabelecida.” (BRASILEIRO, 1973, p. 13).

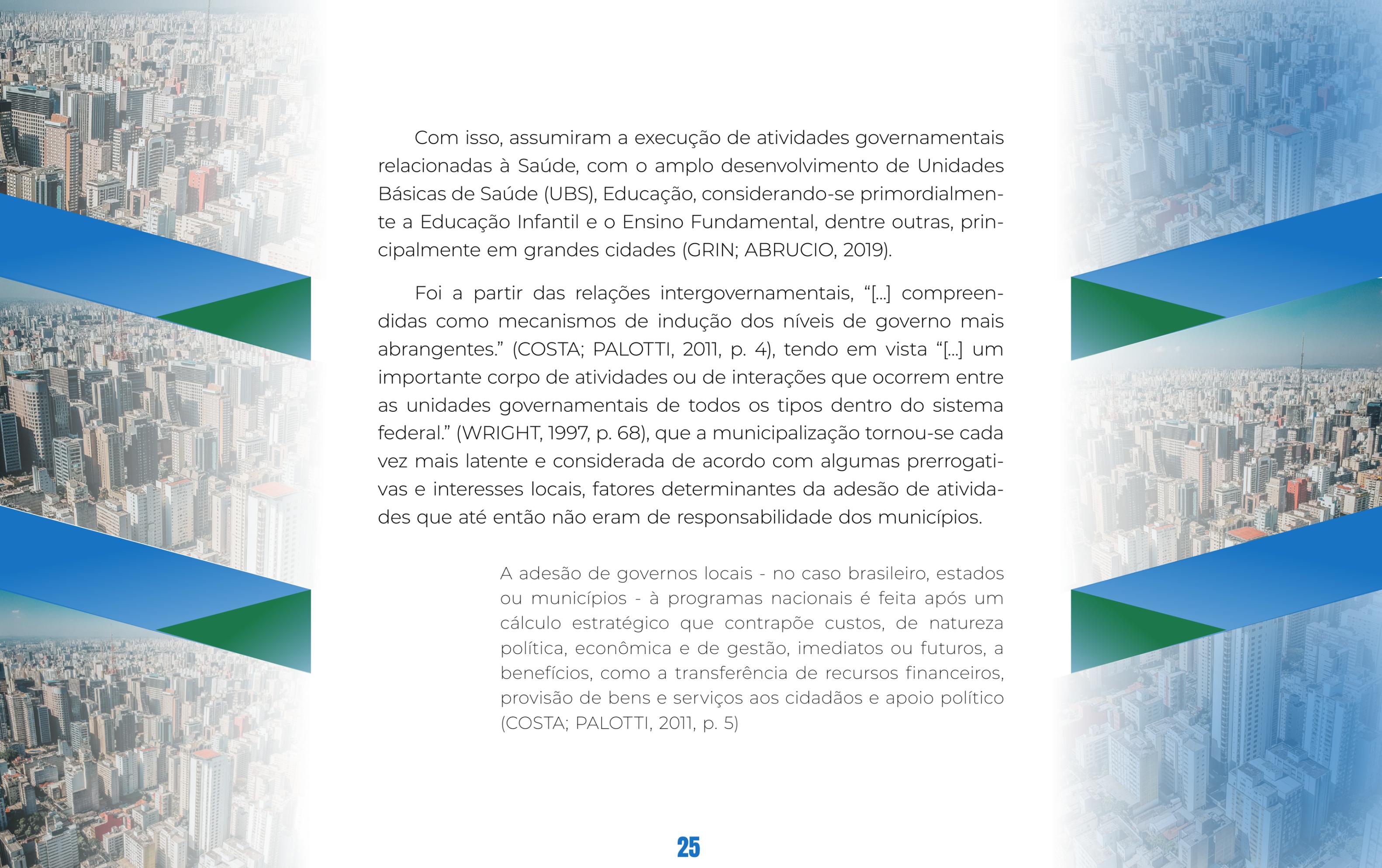
Isso ocorreu, pois, com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o município tem ainda mais autonomia, tendo em vista que atividades foram descentralizadas, atribuindo mais responsabilidades nos delineamentos. “No Brasil, a Constituição de 1988 promoveu a descentralização política e fiscal, elevando os municípios à categoria de entes federados e ampliando a parcela das receitas tributárias transferidas aos níveis sub-nacionais (COSTA; PALOTTI, 2011, p. 3). A partir de então foram estruturados os 5.570 municípios, com autonomia financeira, via capacidade tributária para angariar impostos, juntamente com recursos que Estados e União também repassariam (GRIN; ABRUCIO, 2019).



Estes autores destacam ainda que “[...] também lhes foi dado um amplo poder político, com eleições autônomas para o Executivo e o Legislativo e o reforço da capacidade de autogoverno por meio da Lei Orgânica, que seria algo como o ‘ordenamento constitucional’ local.” (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 78). A partir disso, a competência para legislar, de acordo com os próprios interesses, aliada às demandas do Estado e União para a execução das particularidades locais, inclusive gerando benefícios em questões políticas, como no auxílio de prefeitos quanto à eleição de outros governantes, como deputados, senadores, governadores etc.

A autonomia das municipalidades também é atingida pela assimetria financeira e de capacidade estatal em relação aos outros entes federativos. Mesmo com todos os recursos e poderes obtidos com a Constituição de 1988, a maioria das Prefeituras precisa, de um modo ou de outro, dos outros níveis de governo para exercer suas funções básicas e responder ao eleitorado local (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 79).

No pacto federativo, os municípios são entes autônomos na atuação, e lhes compete definir e legislar sobre assuntos de seu interesse, seguindo preceitos de legislações Estaduais e Federal (BRASIL, 1988), condicionado a alguns fatores, como os estruturais, que “[...] estão relacionados diretamente à capacidade de os governos locais assumirem a responsabilidade pela gestão de políticas sociais” (COSTA; PALOTTI, 2011, p. 4).



Com isso, assumiram a execução de atividades governamentais relacionadas à Saúde, com o amplo desenvolvimento de Unidades Básicas de Saúde (UBS), Educação, considerando-se primordialmente a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, dentre outras, principalmente em grandes cidades (GRIN; ABRUCIO, 2019).

Foi a partir das relações intergovernamentais, “[...] compreendidas como mecanismos de indução dos níveis de governo mais abrangentes.” (COSTA; PALOTTI, 2011, p. 4), tendo em vista “[...] um importante corpo de atividades ou de interações que ocorrem entre as unidades governamentais de todos os tipos dentro do sistema federal.” (WRIGHT, 1997, p. 68), que a municipalização tornou-se cada vez mais latente e considerada de acordo com algumas prerrogativas e interesses locais, fatores determinantes da adesão de atividades que até então não eram de responsabilidade dos municípios.

A adesão de governos locais - no caso brasileiro, estados ou municípios - à programas nacionais é feita após um cálculo estratégico que contrapõe custos, de natureza política, econômica e de gestão, imediatos ou futuros, a benefícios, como a transferência de recursos financeiros, provisão de bens e serviços aos cidadãos e apoio político (COSTA; PALOTTI, 2011, p. 5)

### Explicando:

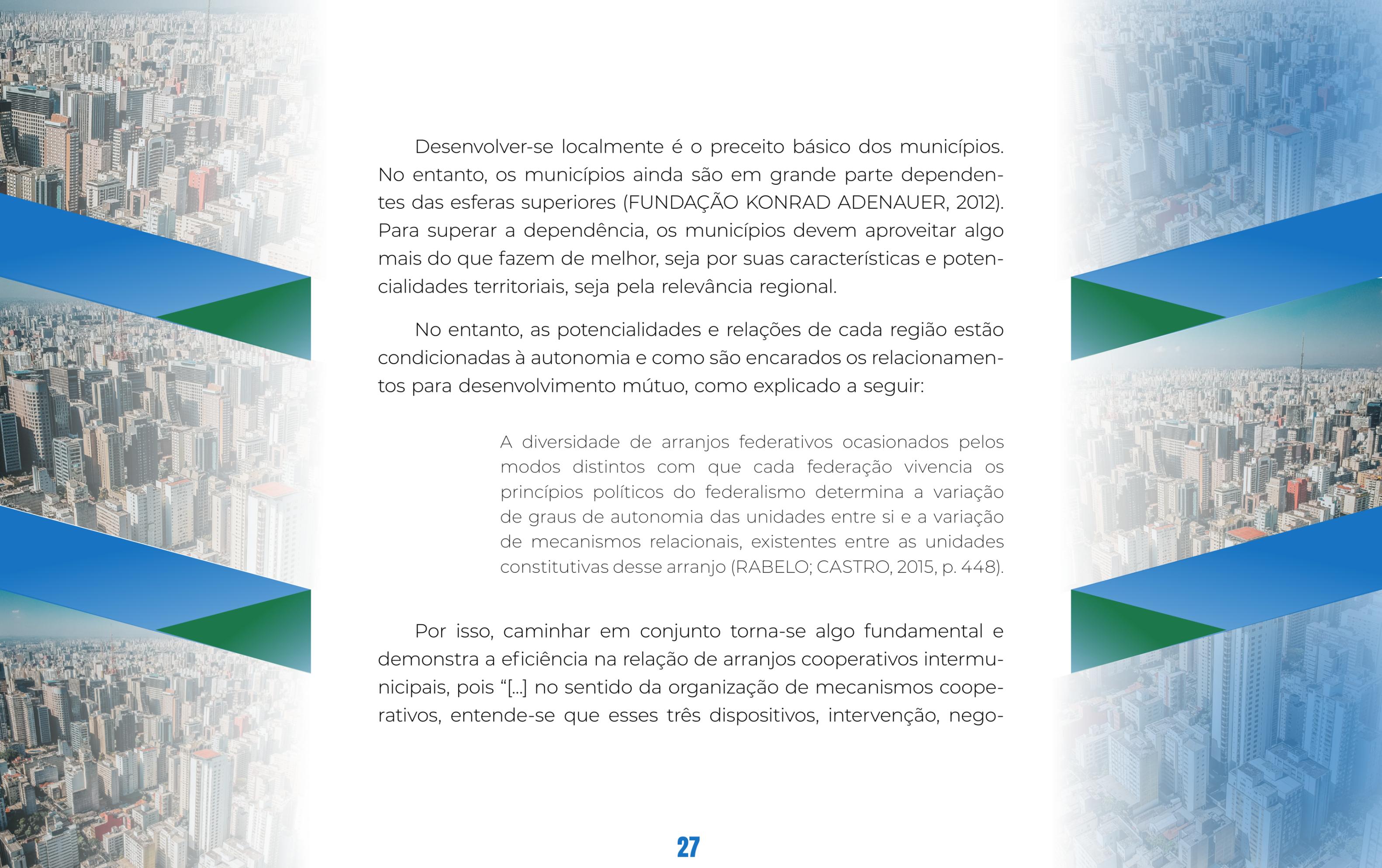
**Relações intergovernamentais** consistem em “[...] relações existentes entre os estados nacionais e suas subunidades regionais e locais (Governo Central & Governos Regionais; Governo Central & Governos Locais), das subunidades regionais com as locais (Governo Regional & Governos Locais) e das relações entre as subunidades regionais (Governos Regionais entre si) e também entre as locais (Governos Locais entre si), sejam os estados constitucionalmente federados ou não.” (GONTIJO, 2016, p. 90)

As questões de se e como programas nacionais são considerados nos municípios leva em conta a questão da plausibilidade e de execução das políticas. Um exemplo está no **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**, que é o repasse, pelo governo, de recursos para que estados e municípios apliquem-nos.

### Para saber mais:

No vídeo *‘Época Especial Cidades’*, são trazidos aspectos sobre o papel do SUS em municípios e de como podem auxiliar a população local no alcance da garantia à saúde.

**Época Especial Cidades - Onde o SUS funciona**

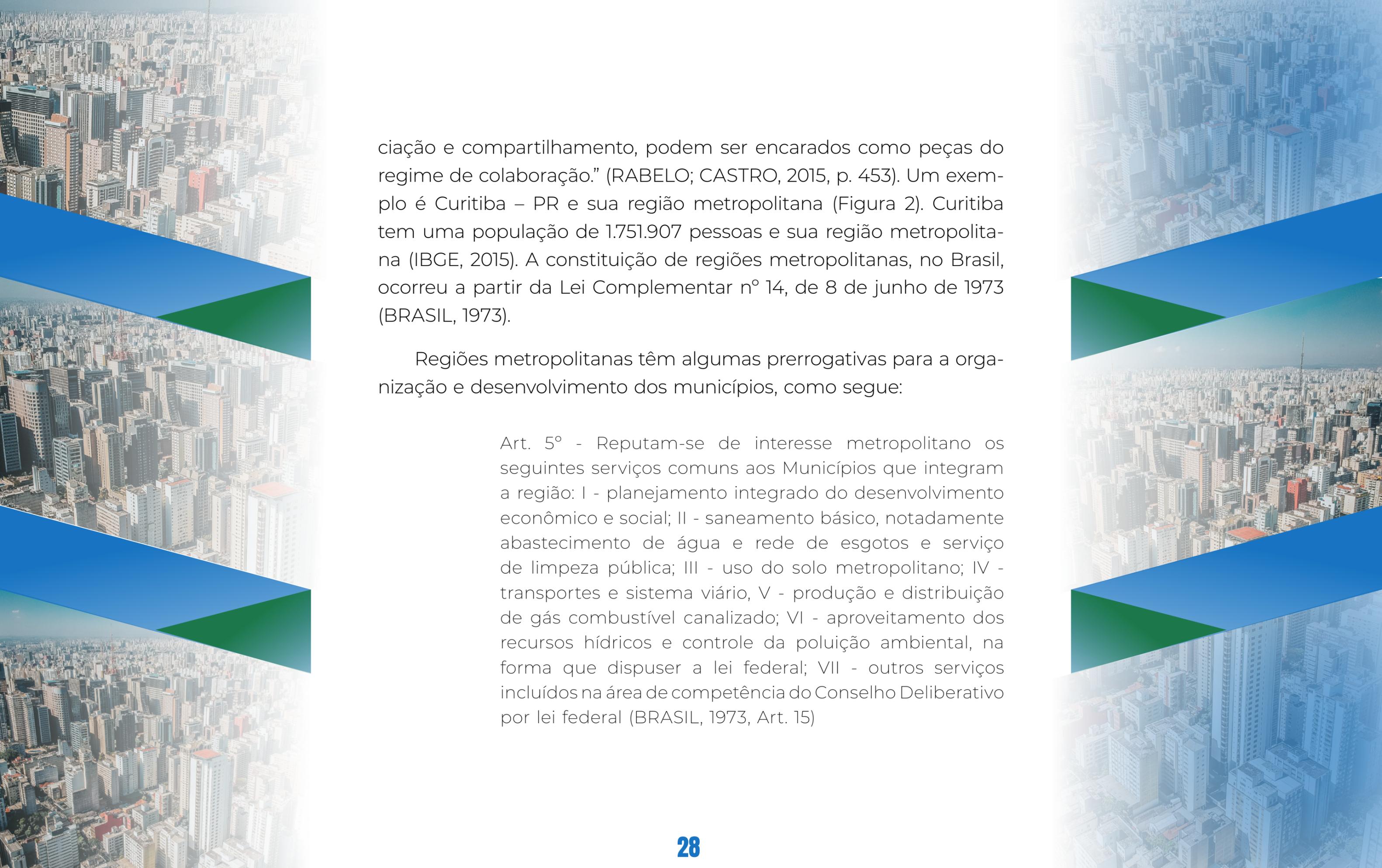


Desenvolver-se localmente é o preceito básico dos municípios. No entanto, os municípios ainda são em grande parte dependentes das esferas superiores (FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER, 2012). Para superar a dependência, os municípios devem aproveitar algo mais do que fazem de melhor, seja por suas características e potencialidades territoriais, seja pela relevância regional.

No entanto, as potencialidades e relações de cada região estão condicionadas à autonomia e como são encarados os relacionamentos para desenvolvimento mútuo, como explicado a seguir:

A diversidade de arranjos federativos ocasionados pelos modos distintos com que cada federação vivencia os princípios políticos do federalismo determina a variação de graus de autonomia das unidades entre si e a variação de mecanismos relacionais, existentes entre as unidades constitutivas desse arranjo (RABELO; CASTRO, 2015, p. 448).

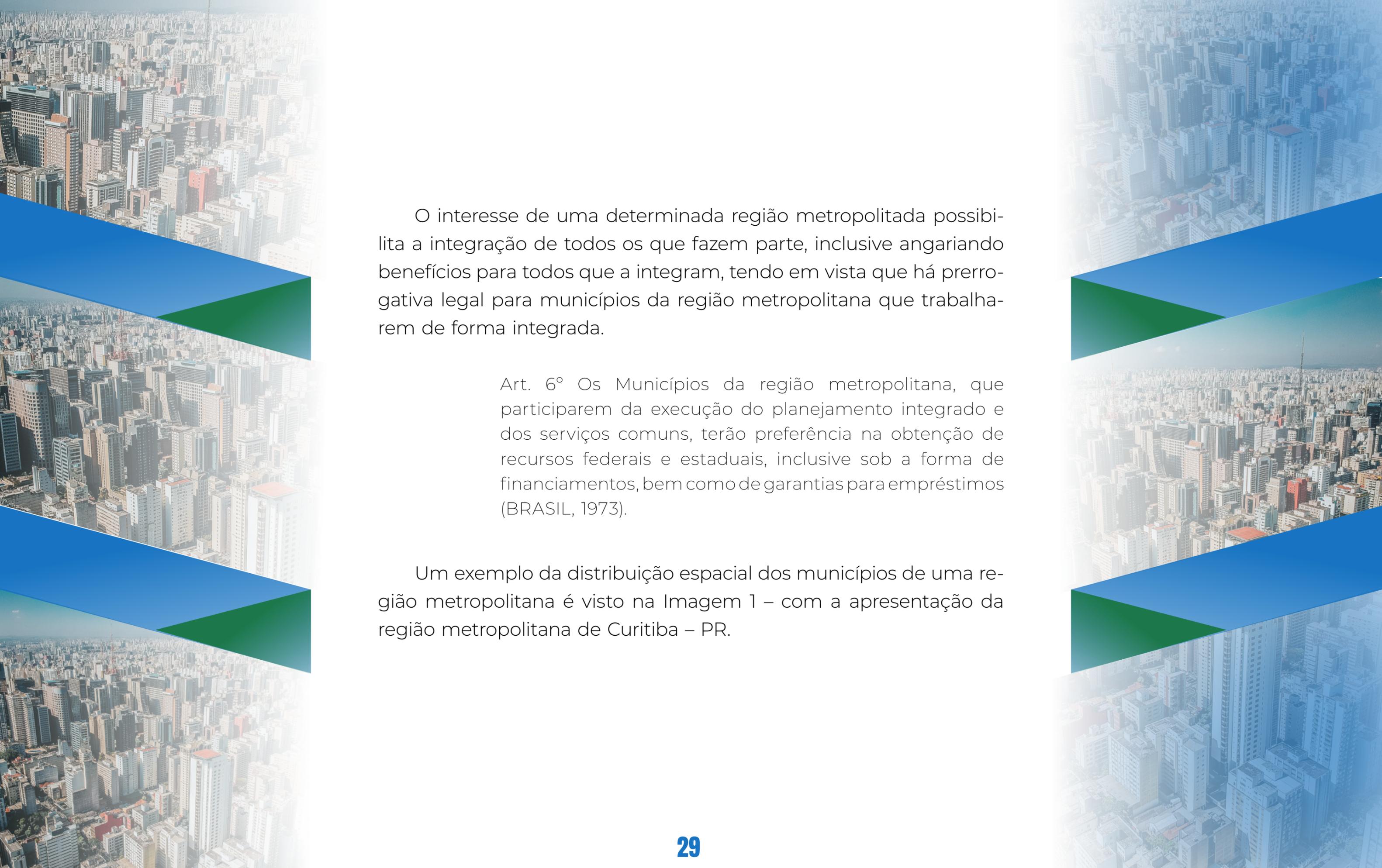
Por isso, caminhar em conjunto torna-se algo fundamental e demonstra a eficiência na relação de arranjos cooperativos intermunicipais, pois “[...] no sentido da organização de mecanismos cooperativos, entende-se que esses três dispositivos, intervenção, nego-



ciação e compartilhamento, podem ser encarados como peças do regime de colaboração.” (RABELO; CASTRO, 2015, p. 453). Um exemplo é Curitiba – PR e sua região metropolitana (Figura 2). Curitiba tem uma população de 1.751.907 pessoas e sua região metropolitana (IBGE, 2015). A constituição de regiões metropolitanas, no Brasil, ocorreu a partir da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973 (BRASIL, 1973).

Regiões metropolitanas têm algumas prerrogativas para a organização e desenvolvimento dos municípios, como segue:

Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região: I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; III - uso do solo metropolitano; IV - transportes e sistema viário, V - produção e distribuição de gás combustível canalizado; VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal (BRASIL, 1973, Art. 15)



O interesse de uma determinada região metropolitana possibilita a integração de todos os que fazem parte, inclusive angariando benefícios para todos que a integram, tendo em vista que há prerrogativa legal para municípios da região metropolitana que trabalhem de forma integrada.

Art. 6º Os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos (BRASIL, 1973).

Um exemplo da distribuição espacial dos municípios de uma região metropolitana é visto na Imagem 1 – com a apresentação da região metropolitana de Curitiba – PR.

# Imagem 1 - Região metropolitana de Curitiba



Fonte: IPPUC (2012).



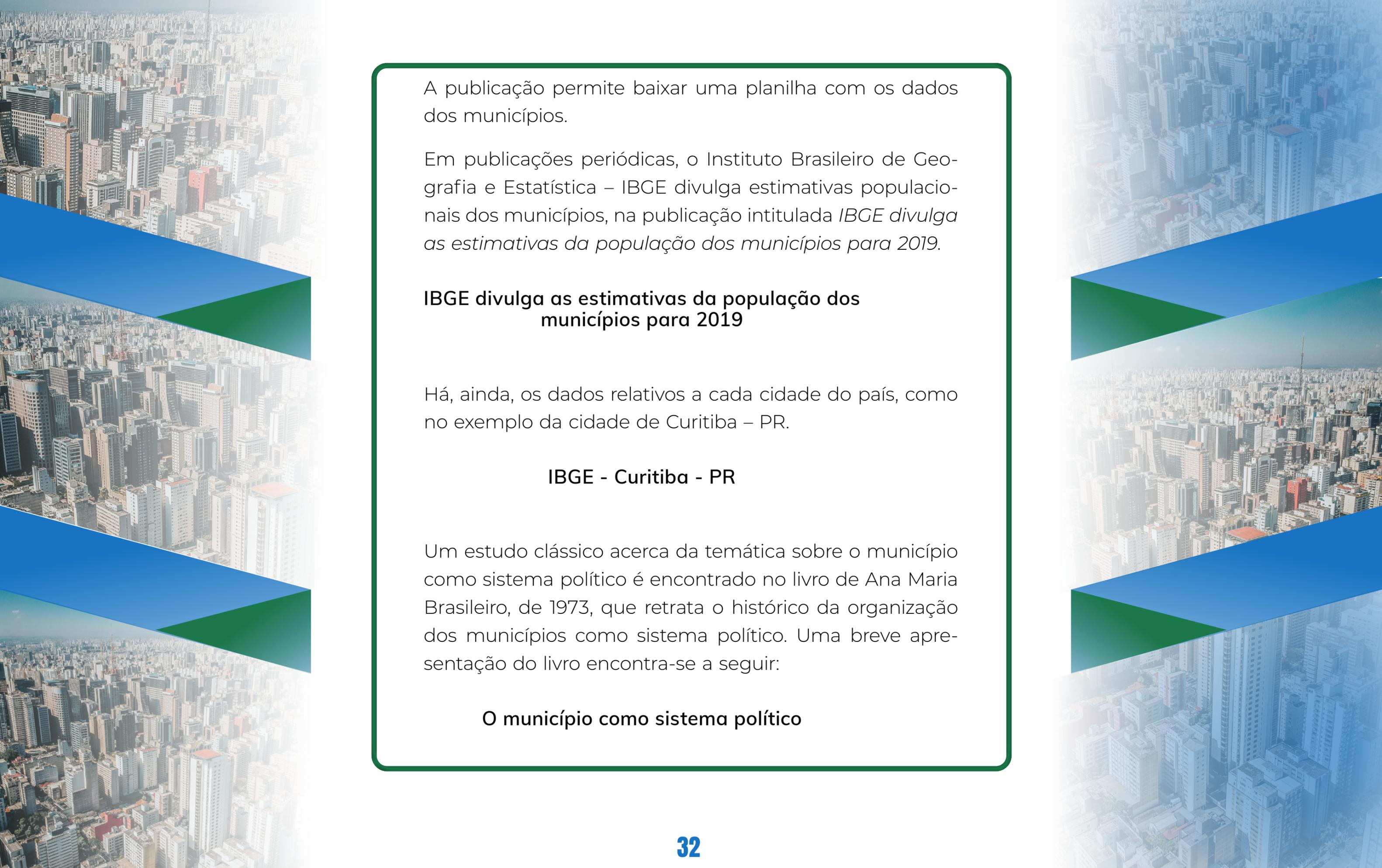
A região metropolitana de Curitiba está dividida em 29 municípios que compõem seu núcleo, sendo que possui um total aproximado de 3.223.836 habitantes, sendo a grande maioria de população urbana, totalizando 2.956.272, e 267.564 rural. Nessa região, há a estruturação em conjunto dos municípios para o **transporte público inter-regiões**, o que reflete uma maneira de agir dos municípios integrantes.

Diante desses aspectos, nota-se que o município, no sistema político brasileiro, pode estruturar-se de distintas formas. O órgão executivo dos municípios é a prefeitura e que tem na Câmara Municipal a fonte legislativa que apresentam leis e, inclusive, propõem o alinhamento do município na convergência com os interesses da região metropolitana, tendo sempre como base a participação no processo político, na escolha dos representantes com vistas a um município melhor.

#### Para saber mais:

**Municípios brasileiros:** no Brasil há 5.570 municípios. A lista completa dos municípios, seus respectivos estados e regiões é consultada na publicação *Lista de Municípios Brasileiros e Informações Adicionais*.

**Lista de Municípios Brasileiros e Informações Adicionais**



A publicação permite baixar uma planilha com os dados dos municípios.

Em publicações periódicas, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE divulga estimativas populacionais dos municípios, na publicação intitulada *IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019*.

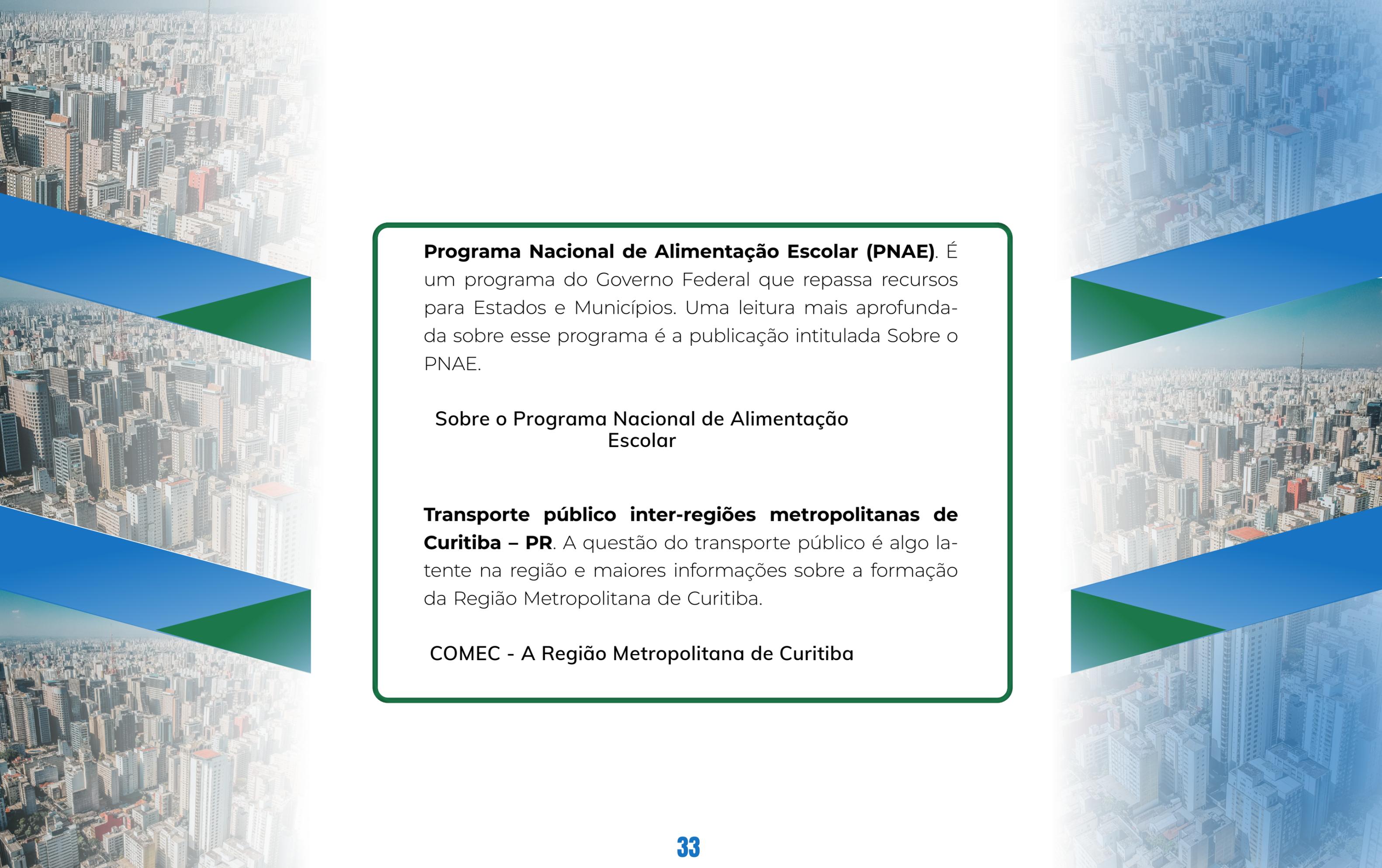
### **IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019**

Há, ainda, os dados relativos a cada cidade do país, como no exemplo da cidade de Curitiba – PR.

#### **IBGE - Curitiba - PR**

Um estudo clássico acerca da temática sobre o município como sistema político é encontrado no livro de Ana Maria Brasileiro, de 1973, que retrata o histórico da organização dos municípios como sistema político. Uma breve apresentação do livro encontra-se a seguir:

#### **O município como sistema político**



**Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).** É um programa do Governo Federal que repassa recursos para Estados e Municípios. Uma leitura mais aprofundada sobre esse programa é a publicação intitulada Sobre o PNAE.

**Sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar**

**Transporte público inter-regiões metropolitanas de Curitiba – PR.** A questão do transporte público é algo latente na região e maiores informações sobre a formação da Região Metropolitana de Curitiba.

**COMEC - A Região Metropolitana de Curitiba**

### **3. COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS, LEGISLAÇÃO E LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO**

O Brasil é dividido em 5.570 municípios, que estruturam o Estado brasileiro, isto é, com características individuais de atuação, prerrogativas legais e demais aspectos. A Constituição Federal estabelece o município no sistema federativo brasileiro como um ente criado a partir de lei estadual e que é regido por uma lei orgânica (BRASIL, 1988, Art. 29).

Art. 18, § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 1988).

A criação e desenvolvimento dos municípios ocorre por lei estadual, sendo que, uma vez criados, têm a responsabilidade de estabelecer a Lei Orgânica Do Município, por ser um ente autônomo cabendo-lhes estabelecer meios e/ou mecanismos para auto-organizar-se, autogovernar-se, autoadministrar-se e auto-legislar. O município tem poderes Legislativo e Executivo, mas é prerrogativa da União o poder Judiciário (GRIN; ABRUCIO, 2019).

## Explicando:

A Lei Orgânica do Município determina as regras de funcionamento dos poderes municipais e da administração pública.

Há algumas competências do município:

Art. 30 - legislar sobre assuntos de interesse local; II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

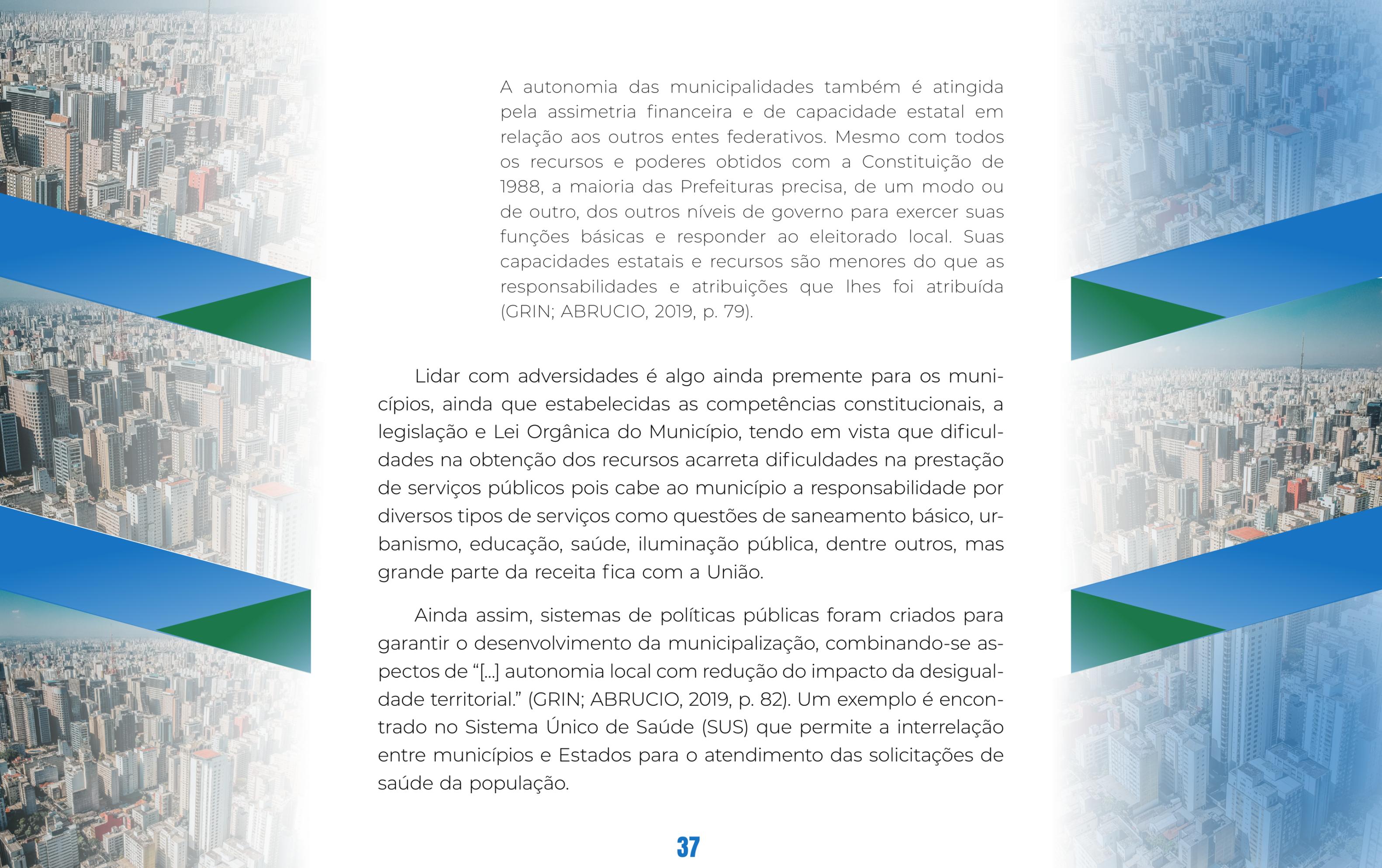


Essa competência de legislar sobre assuntos de interesse local e demais poderes destinados aos municípios está atrelado à autonomia financeira desenvolvida no decorrer das atividades, visto que isso, somado ao que é repassado pelos estados e União, tende a favorecer o desenvolvimento de atividades voltadas à localidade.

Surgiu uma nova forma de autonomia dos municípios, inclusive com poderes políticos, com eleições para os poderes Executivo (o prefeito) e legislativo (vereadores) a partir da lei orgânica (GRIN; ABRUCIO, 2019). Esses autores afirmam ainda que questões relacionadas ao interesse local são pensadas no momento que surgem e que afetam a regulação da vida nas cidades.

Ao definir regras formais locais ocorrem e favorecem e são implementadas as políticas e serviços públicos para atender às necessidades da sociedade, para que haja uma boa governança. “[...] sem governança adequada é muito menos provável que os interesses identificados reflitam as necessidades dos cidadãos, as soluções propostas sejam as mais adequadas e os resultados esperados impactem positivamente a sociedade” (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p. 18).

Isso significa pensar a questão da governança (como retratada na introdução deste *e-book*), isto é, pensar em como os recursos econômicos e sociais precisam ser projetados e realizados para o desenvolvimento local (MATIAS-PEREIRA, 2014b, 2014a), tendo em vista promover o bem estar social e econômico da população. Ainda há dificuldade para os municípios obterem recursos para a execução das atividades:



A autonomia das municipalidades também é atingida pela assimetria financeira e de capacidade estatal em relação aos outros entes federativos. Mesmo com todos os recursos e poderes obtidos com a Constituição de 1988, a maioria das Prefeituras precisa, de um modo ou de outro, dos outros níveis de governo para exercer suas funções básicas e responder ao eleitorado local. Suas capacidades estatais e recursos são menores do que as responsabilidades e atribuições que lhes foi atribuída (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 79).

Lidar com adversidades é algo ainda premente para os municípios, ainda que estabelecidas as competências constitucionais, a legislação e Lei Orgânica do Município, tendo em vista que dificuldades na obtenção dos recursos acarreta dificuldades na prestação de serviços públicos pois cabe ao município a responsabilidade por diversos tipos de serviços como questões de saneamento básico, urbanismo, educação, saúde, iluminação pública, dentre outros, mas grande parte da receita fica com a União.

Ainda assim, sistemas de políticas públicas foram criados para garantir o desenvolvimento da municipalização, combinando-se aspectos de “[...] autonomia local com redução do impacto da desigualdade territorial.” (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 82). Um exemplo é encontrado no Sistema Único de Saúde (SUS) que permite a interrelação entre municípios e Estados para o atendimento das solicitações de saúde da população.

## Curiosidade

Entender como o Sistema Único de Saúde (SUS) funciona é fator-chave para uma efetiva prestação de atendimento às necessidades básicas de saúde da população. Isso é encontrado na publicação: *Como funciona o SUS?* elaborada pelo Dr. Drauzio Varela.

### Como funciona o SUS?

A boa governança municipal é enfocada, tendo em vista que é preciso definir questões relacionadas a:

Entre os vários aspectos que podem ser melhorados em termos de gestão e democratização no plano municipal, cinco temas podem ser citados: a questão da ética pública; o tema da gestão e planejamento das políticas públicas; a melhoria da gestão fiscal municipal; a busca de mecanismos para aumentar a justiça social; e, por fim, a necessidade de se ter uma estratégia de parcerias (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 84).

Considerando-se o papel que o município em exercer o poder local no Brasil, a partir do momento que a Constituição Federal permitiu sua autonomia e prerrogativas de execução e desenvolvimento das atividades locais, ter uma política de desenvolvimento do território tende a facilitar a execução de políticas públicas.



Isto posto, há que se considerar que o município tem competências constitucionais próprias para o delineamento de atividades e existência, algo que decorre de características da legislação como a Constituição Federal e que possibilita a criação de meios de conduta locais por meio da Lei Orgânica do Município. Entender tais aspectos é elemento-chave da constituição dos municípios e de sua maneira de atuar como ente federado autônomo no Brasil.

### Para saber mais:

**Lei Orgânica do Município:** algumas especificidades sobre a LOM encontram-se na reportagem intitulada *Entenda o que é a Lei Orgânica do Município e sua importância para a cidade*.

**Entenda o que é a Lei Orgânica do Município e sua importância para a cidade - Câmara Municipal de São José dos Campos**

Aspectos do funcionamento da Educação nos municípios encontram-se na publicação intitulada *Plano Municipal da Educação da cidade de Franca – SP*.

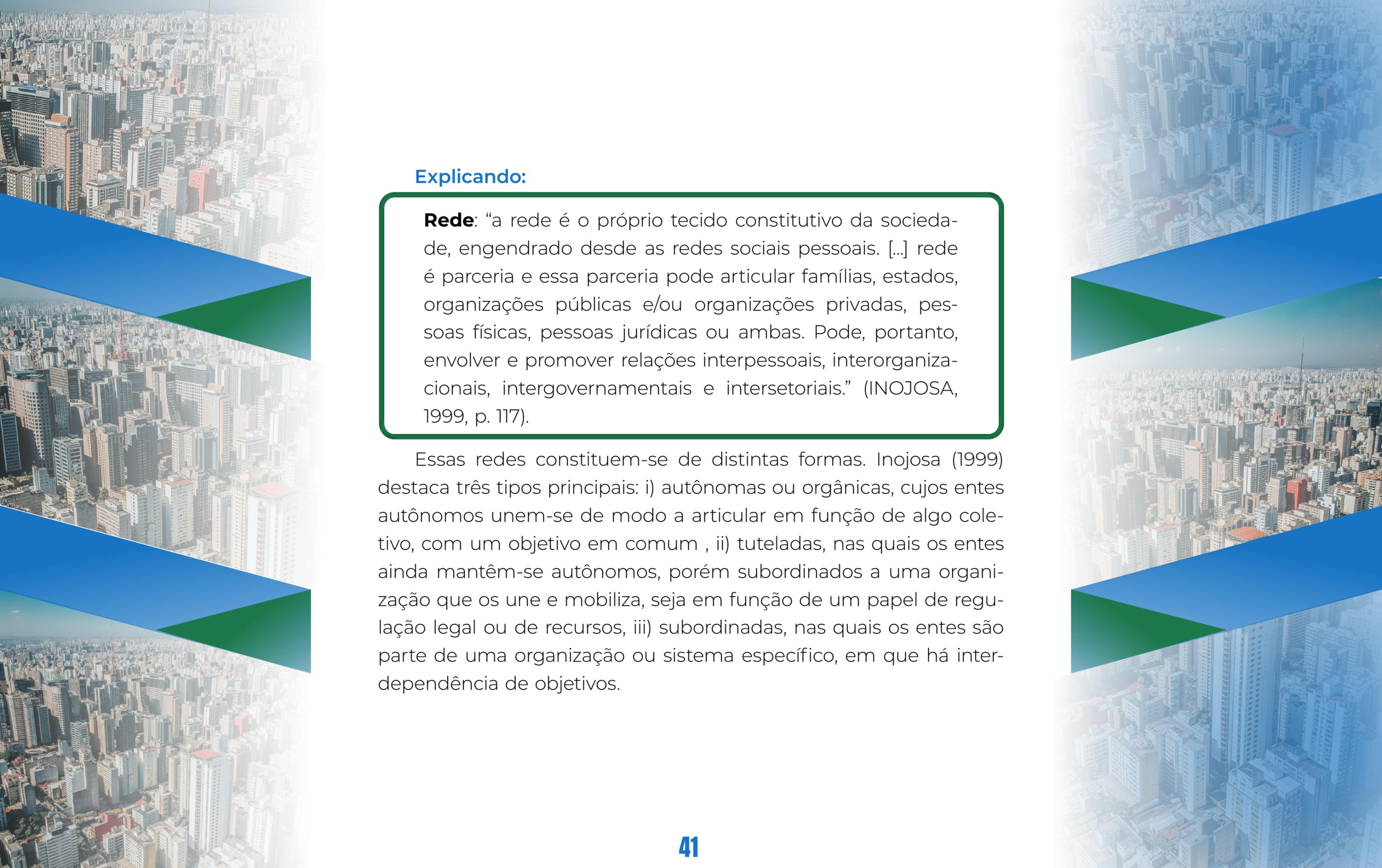
**Plano Municipal da Educação - Prefeitura Municipal de Franca**

## 4. ARRANJOS LOCAIS E INTERFEDERATIVOS: PARCERIAS PÚBLICO PRIVADA, CONSÓRCIOS, COOPERAÇÃO, REDES E OUTROS

Há três instâncias federativas a federal, a estadual e a municipal. Estabelecer relações entre essas instâncias, seja local ou interfederativamente, conectando-se a parceiros, desenvolvendo estratégias de auxílio mútuo tende a propiciar desenvolvimento de competências entre as partes que se relacionam para que cresçam em conjunto, o que traz algumas vantagens e desvantagens na relação.

A união entre os diferentes entes e/ou partes possibilita a evolução das atividades (FLEURY; FLEURY, 2004), para que haja a troca de informações e/ou *know-how* para conquistar vantagens competitivas e de atuação (GARCEZ; SBRAGIA, 2013), para o caminho ser percorrido de maneira mais profícua e efetiva. E isso acontece de diferentes formas, como redes, parcerias público-privada, consórcios, cooperação e outros.

Geralmente, uma dessas principais formas ocorre por meio de redes porque que possibilitam alternativas para a ação social e por meio da qual agregam-se “[...] entes de uma mesma natureza ou de naturezas diferentes, no que diz respeito à filiação ao setor público ou setor privado, à figura jurídica, à competência, ao produto ou serviço etc.” (INOJOSA, 1999, p. 116). Nas redes, segundo a autora, são estabelecidas parcerias institucionalizadas em que “[...] as parcerias se institucionalizam, mas não geram uma nova pessoa jurídica com direitos e obrigações próprias.” (INOJOSA, 1999, p. 117).



### Explicando:

**Rede:** “a rede é o próprio tecido constitutivo da sociedade, engendrado desde as redes sociais pessoais. [...] rede é parceria e essa parceria pode articular famílias, estados, organizações públicas e/ou organizações privadas, pessoas físicas, pessoas jurídicas ou ambas. Pode, portanto, envolver e promover relações interpessoais, interorganizacionais, intergovernamentais e intersetoriais.” (INOJOSA, 1999, p. 117).

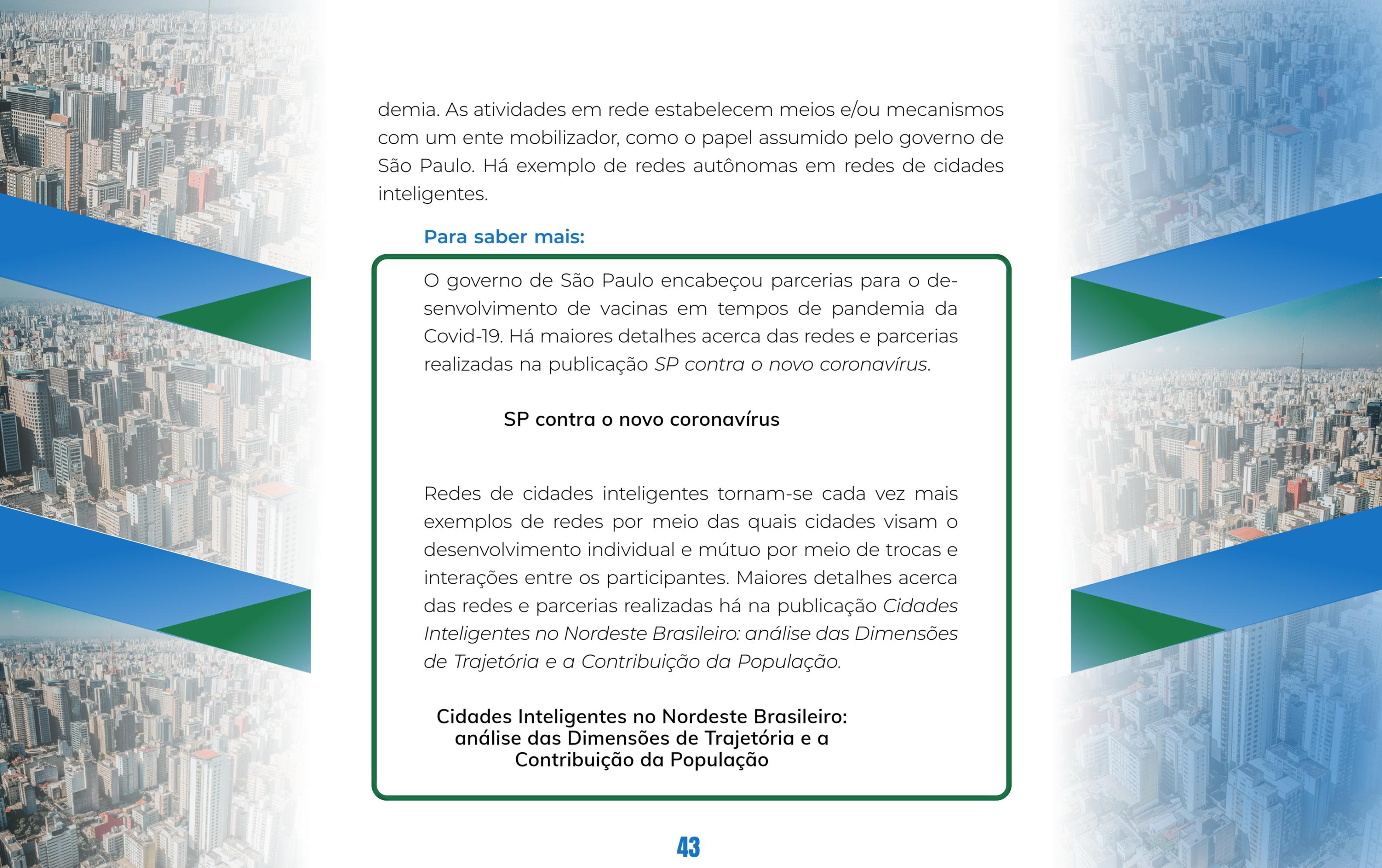
Essas redes constituem-se de distintas formas. Inojosa (1999) destaca três tipos principais: i) autônomas ou orgânicas, cujos entes autônomos unem-se de modo a articular em função de algo coletivo, com um objetivo em comum, ii) tuteladas, nas quais os entes ainda mantêm-se autônomos, porém subordinados a uma organização que os une e mobiliza, seja em função de um papel de regulação legal ou de recursos, iii) subordinadas, nas quais os entes são parte de uma organização ou sistema específico, em que há interdependência de objetivos.

## Quadro 2 – Tipos de rede quanto à relação entre parceiros

Rede subordinada	Rede tutelada	Rede autônoma
Os entes são parte de uma organização ou sistema	Os entes têm autonomia, mas articulam-se sob a égide de uma organização	Os entes são autônomos e articulam-se voluntariamente
Existe uma interdependência de objetivos	A rede fica dependente da persistência de propósitos do ente mobilizador	Pressupõe-se uma ideia-força mobilizadora
A articulação independe da vontade dos entes	O ente mobilizador tende a ficar como locus de controle	A rede é aberta e trabalha por pactuação
Há apenas um locus de controle		As identidades dos parceiros são preservadas e é construída uma identidade de rede
		O controle é compartilhado

**Fonte:** INOJOSA (1999, p. 120).

Exemplos de redes subordinadas são encontrados em redes de serviços públicos, por meio dos quais o objetivo é fornecer serviços às pessoas, como o Sistema Único de Saúde, que possibilita o acesso direto ao atendimento de saúde ou o Sistema Nacional de Transporte, que provê infraestrutura de transporte à população. Exemplo de redes tuteladas encontram-se nas redes intermunicípios para o desenvolvimento e vacinação contra a Covid-19 em tempos de pan-



demia. As atividades em rede estabelecem meios e/ou mecanismos com um ente mobilizador, como o papel assumido pelo governo de São Paulo. Há exemplo de redes autônomas em redes de cidades inteligentes.

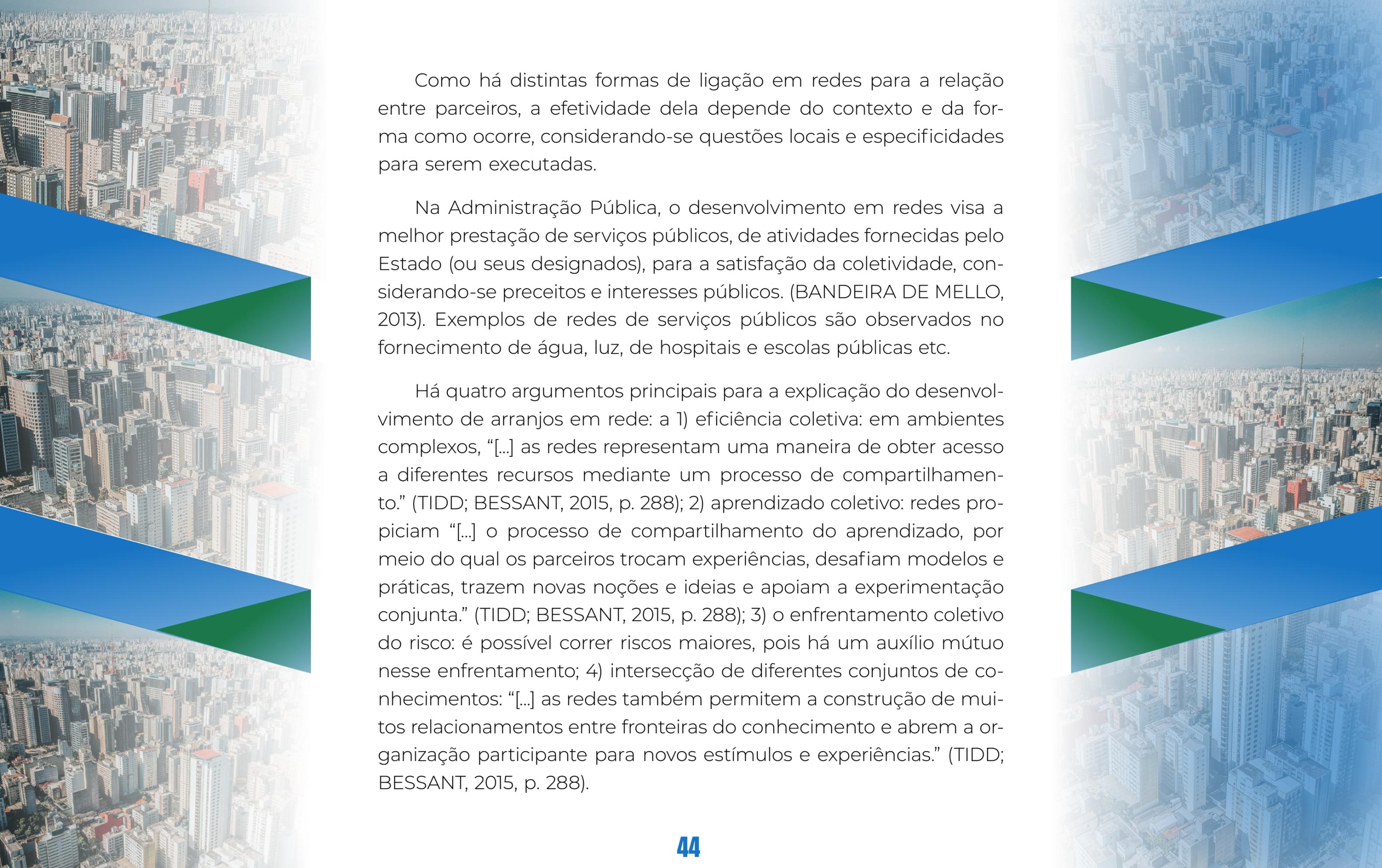
### **Para saber mais:**

O governo de São Paulo encabeçou parcerias para o desenvolvimento de vacinas em tempos de pandemia da Covid-19. Há maiores detalhes acerca das redes e parcerias realizadas na publicação *SP contra o novo coronavírus*.

### **SP contra o novo coronavírus**

Redes de cidades inteligentes tornam-se cada vez mais exemplos de redes por meio das quais cidades visam o desenvolvimento individual e mútuo por meio de trocas e interações entre os participantes. Maiores detalhes acerca das redes e parcerias realizadas há na publicação *Cidades Inteligentes no Nordeste Brasileiro: análise das Dimensões de Trajetória e a Contribuição da População*.

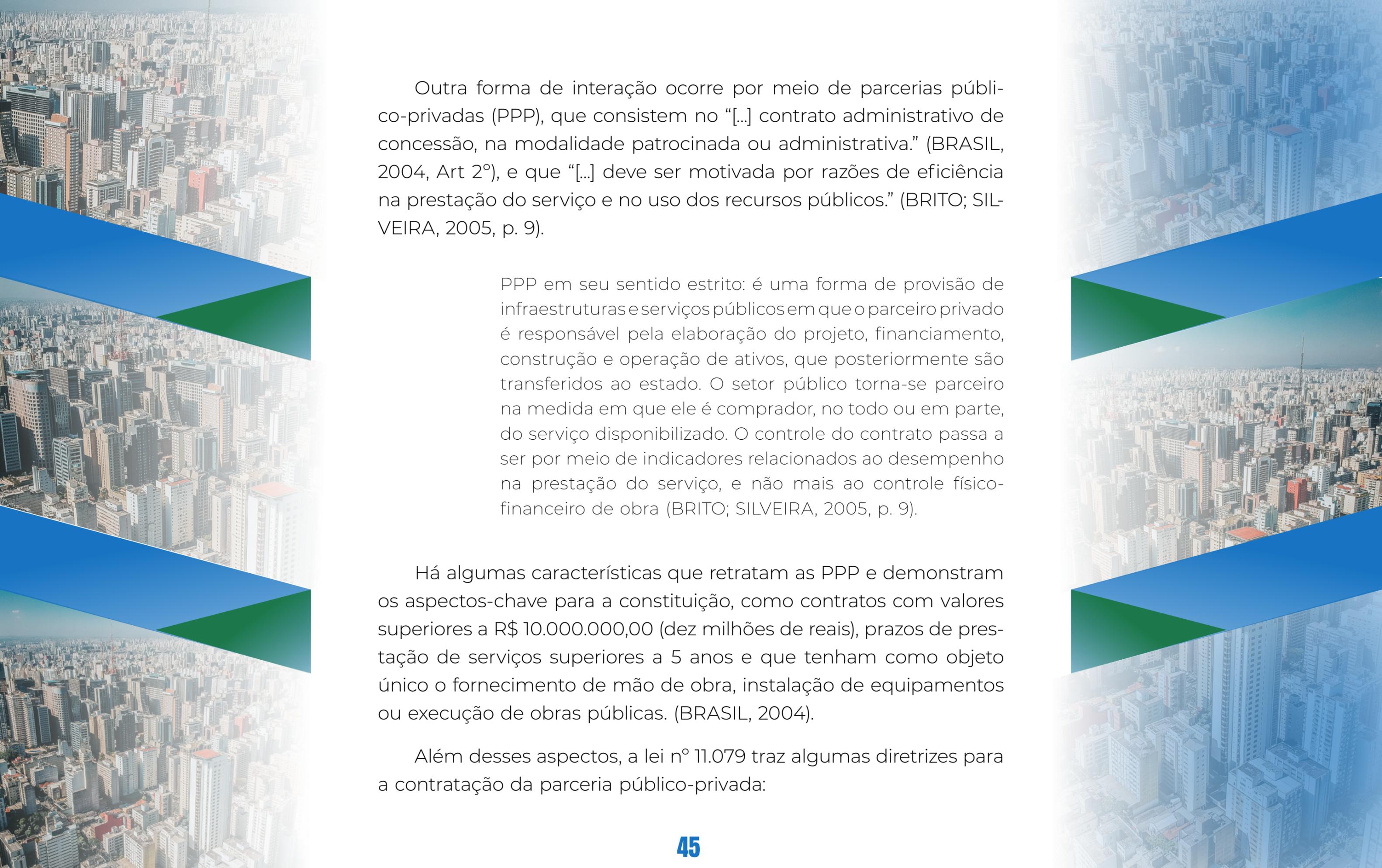
### **Cidades Inteligentes no Nordeste Brasileiro: análise das Dimensões de Trajetória e a Contribuição da População**



Como há distintas formas de ligação em redes para a relação entre parceiros, a efetividade dela depende do contexto e da forma como ocorre, considerando-se questões locais e especificidades para serem executadas.

Na Administração Pública, o desenvolvimento em redes visa a melhor prestação de serviços públicos, de atividades fornecidas pelo Estado (ou seus designados), para a satisfação da coletividade, considerando-se preceitos e interesses públicos. (BANDEIRA DE MELLO, 2013). Exemplos de redes de serviços públicos são observados no fornecimento de água, luz, de hospitais e escolas públicas etc.

Há quatro argumentos principais para a explicação do desenvolvimento de arranjos em rede: a 1) eficiência coletiva: em ambientes complexos, “[...] as redes representam uma maneira de obter acesso a diferentes recursos mediante um processo de compartilhamento.” (TIDD; BESSANT, 2015, p. 288); 2) aprendizado coletivo: redes propiciam “[...] o processo de compartilhamento do aprendizado, por meio do qual os parceiros trocam experiências, desafiam modelos e práticas, trazem novas noções e ideias e apoiam a experimentação conjunta.” (TIDD; BESSANT, 2015, p. 288); 3) o enfrentamento coletivo do risco: é possível correr riscos maiores, pois há um auxílio mútuo nesse enfrentamento; 4) intersecção de diferentes conjuntos de conhecimentos: “[...] as redes também permitem a construção de muitos relacionamentos entre fronteiras do conhecimento e abrem a organização participante para novos estímulos e experiências.” (TIDD; BESSANT, 2015, p. 288).

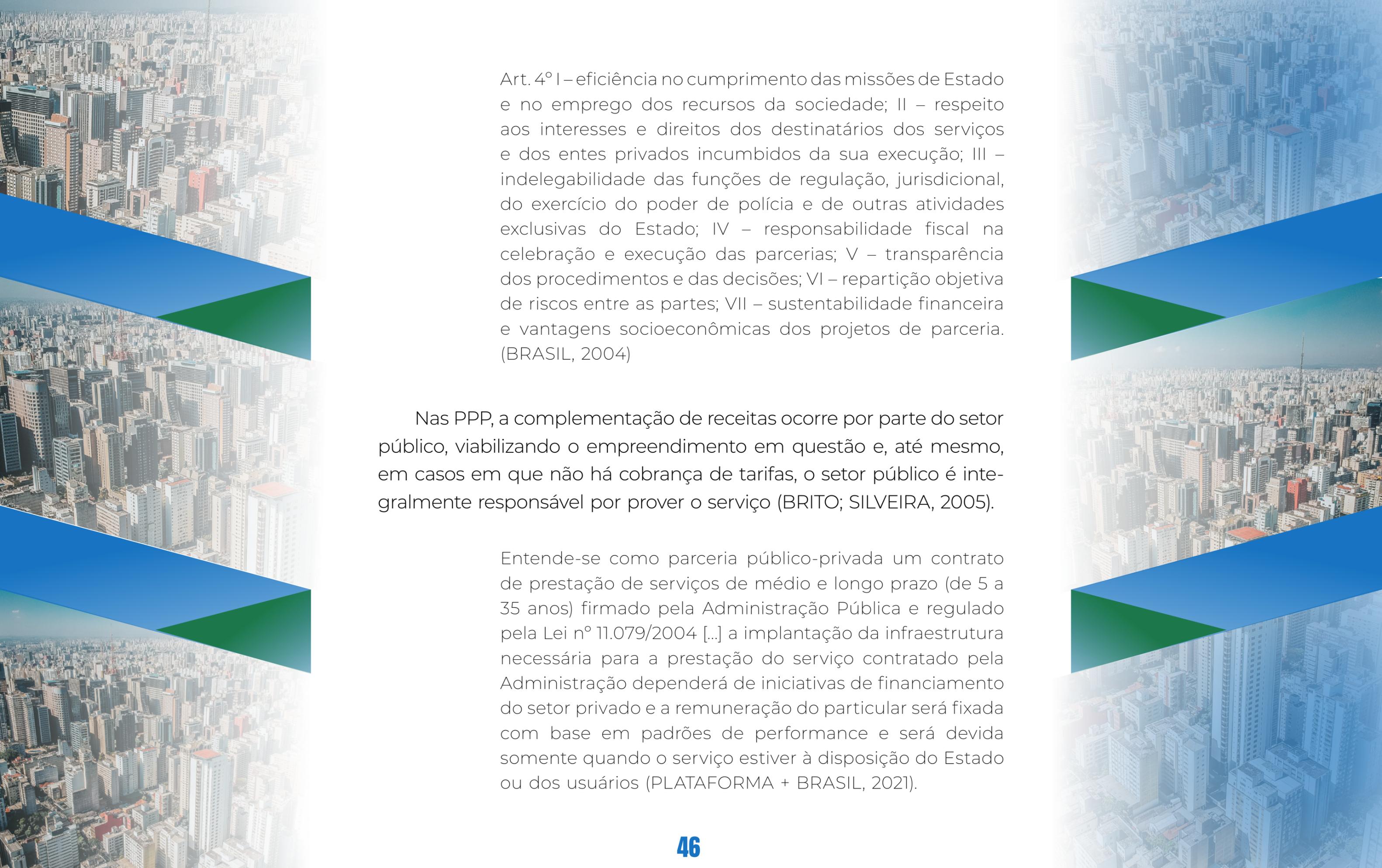


Outra forma de interação ocorre por meio de parcerias público-privadas (PPP), que consistem no “[...] contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.” (BRASIL, 2004, Art 2º), e que “[...] deve ser motivada por razões de eficiência na prestação do serviço e no uso dos recursos públicos.” (BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 9).

PPP em seu sentido estrito: é uma forma de provisão de infraestruturas e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos, que posteriormente são transferidos ao estado. O setor público torna-se parceiro na medida em que ele é comprador, no todo ou em parte, do serviço disponibilizado. O controle do contrato passa a ser por meio de indicadores relacionados ao desempenho na prestação do serviço, e não mais ao controle físico-financeiro de obra (BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 9).

Há algumas características que retratam as PPP e demonstram os aspectos-chave para a constituição, como contratos com valores superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), prazos de prestação de serviços superiores a 5 anos e que tenham como objeto único o fornecimento de mão de obra, instalação de equipamentos ou execução de obras públicas. (BRASIL, 2004).

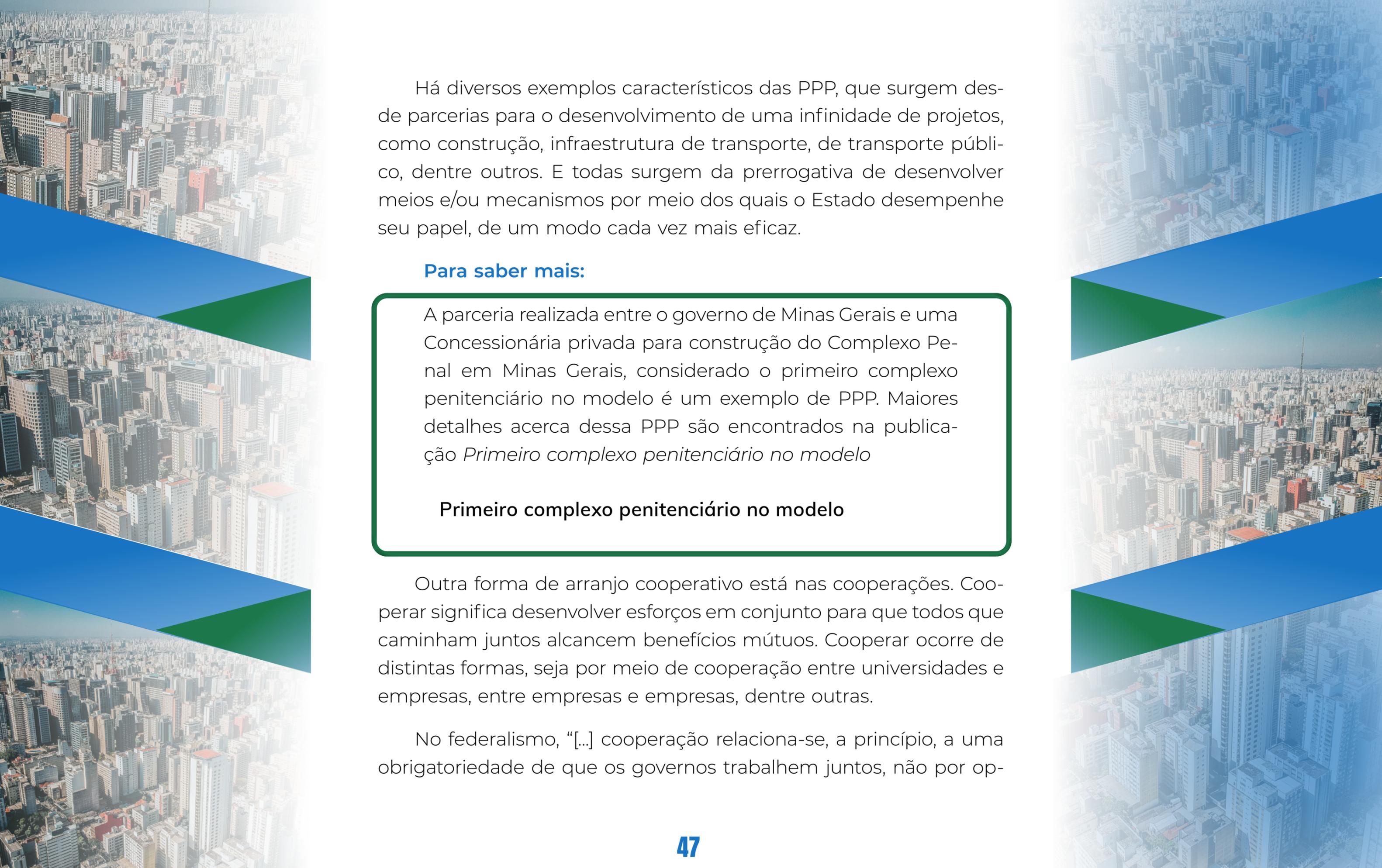
Além desses aspectos, a lei nº 11.079 traz algumas diretrizes para a contratação da parceria público-privada:



Art. 4º I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; V – transparência dos procedimentos e das decisões; VI – repartição objetiva de riscos entre as partes; VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria. (BRASIL, 2004)

Nas PPP, a complementação de receitas ocorre por parte do setor público, viabilizando o empreendimento em questão e, até mesmo, em casos em que não há cobrança de tarifas, o setor público é integralmente responsável por prover o serviço (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Entende-se como parceria público-privada um contrato de prestação de serviços de médio e longo prazo (de 5 a 35 anos) firmado pela Administração Pública e regulado pela Lei nº 11.079/2004 [...] a implantação da infraestrutura necessária para a prestação do serviço contratado pela Administração dependerá de iniciativas de financiamento do setor privado e a remuneração do particular será fixada com base em padrões de performance e será devida somente quando o serviço estiver à disposição do Estado ou dos usuários (PLATAFORMA + BRASIL, 2021).



Há diversos exemplos característicos das PPP, que surgem desde parcerias para o desenvolvimento de uma infinidade de projetos, como construção, infraestrutura de transporte, de transporte público, dentre outros. E todas surgem da prerrogativa de desenvolver meios e/ou mecanismos por meio dos quais o Estado desempenhe seu papel, de um modo cada vez mais eficaz.

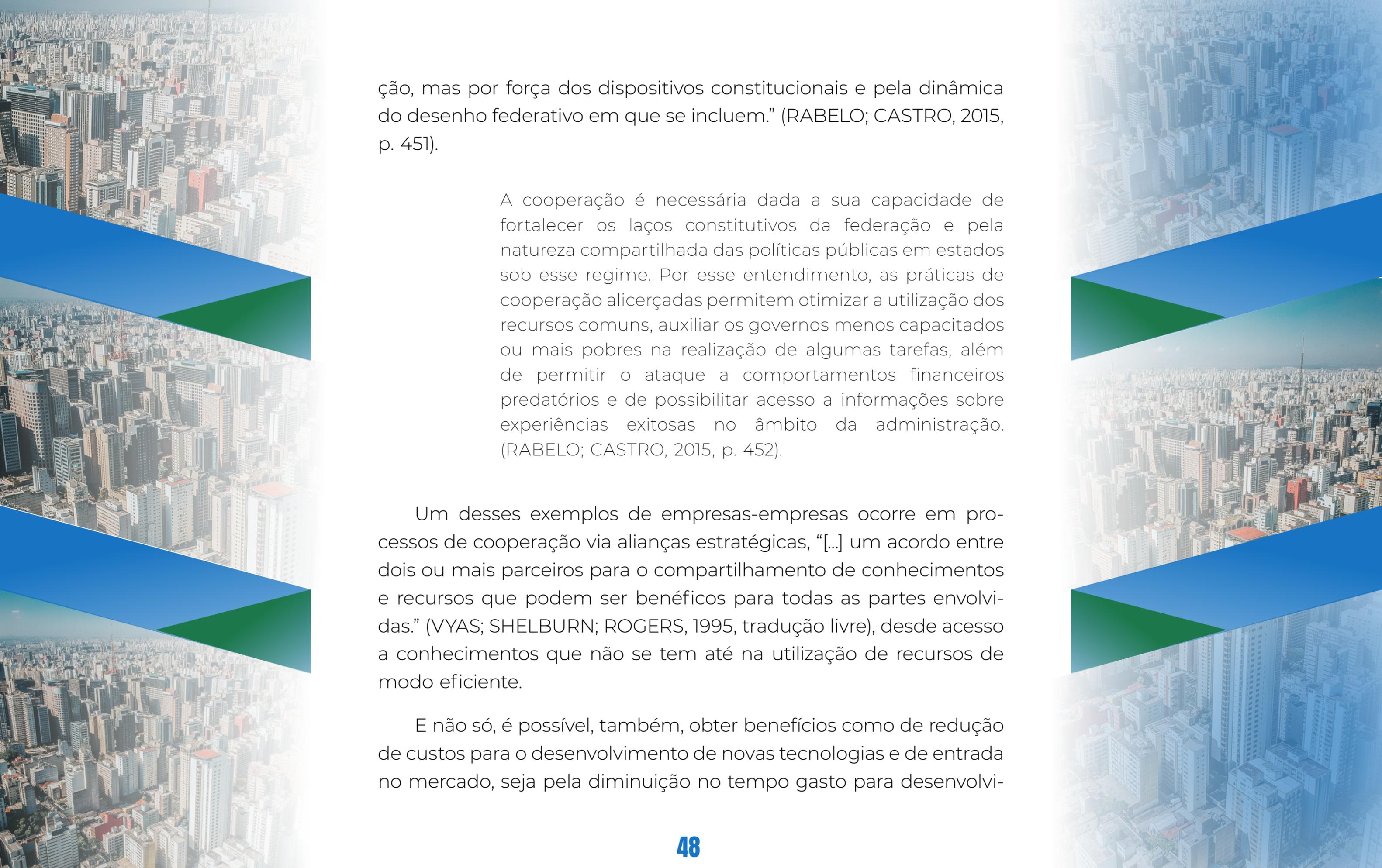
#### **Para saber mais:**

A parceria realizada entre o governo de Minas Gerais e uma Concessionária privada para construção do Complexo Penal em Minas Gerais, considerado o primeiro complexo penitenciário no modelo é um exemplo de PPP. Maiores detalhes acerca dessa PPP são encontrados na publicação *Primeiro complexo penitenciário no modelo*

#### **Primeiro complexo penitenciário no modelo**

Outra forma de arranjo cooperativo está nas cooperações. Cooperar significa desenvolver esforços em conjunto para que todos que caminham juntos alcancem benefícios mútuos. Cooperar ocorre de distintas formas, seja por meio de cooperação entre universidades e empresas, entre empresas e empresas, dentre outras.

No federalismo, “[...] cooperação relaciona-se, a princípio, a uma obrigatoriedade de que os governos trabalhem juntos, não por op-

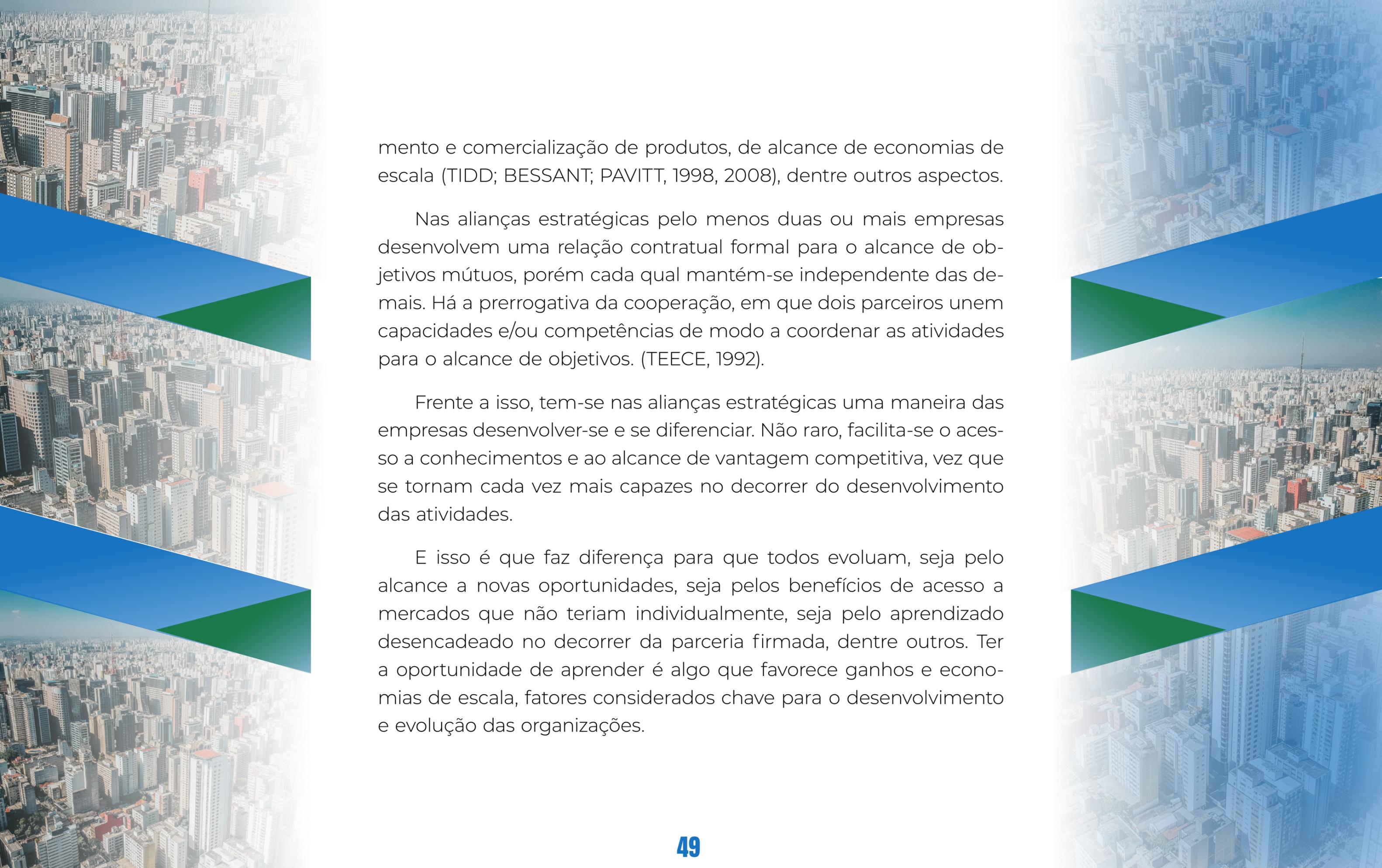


ção, mas por força dos dispositivos constitucionais e pela dinâmica do desenho federativo em que se incluem.” (RABELO; CASTRO, 2015, p. 451).

A cooperação é necessária dada a sua capacidade de fortalecer os laços constitutivos da federação e pela natureza compartilhada das políticas públicas em estados sob esse regime. Por esse entendimento, as práticas de cooperação alicerçadas permitem otimizar a utilização dos recursos comuns, auxiliar os governos menos capacitados ou mais pobres na realização de algumas tarefas, além de permitir o ataque a comportamentos financeiros predatórios e de possibilitar acesso a informações sobre experiências exitosas no âmbito da administração. (RABELO; CASTRO, 2015, p. 452).

Um desses exemplos de empresas-empresas ocorre em processos de cooperação via alianças estratégicas, “[...] um acordo entre dois ou mais parceiros para o compartilhamento de conhecimentos e recursos que podem ser benéficos para todas as partes envolvidas.” (VYAS; SHELBURN; ROGERS, 1995, tradução livre), desde acesso a conhecimentos que não se tem até na utilização de recursos de modo eficiente.

E não só, é possível, também, obter benefícios como de redução de custos para o desenvolvimento de novas tecnologias e de entrada no mercado, seja pela diminuição no tempo gasto para desenvolvi-



mento e comercialização de produtos, de alcance de economias de escala (TIDD; BESSANT; PAVITT, 1998, 2008), dentre outros aspectos.

Nas alianças estratégicas pelo menos duas ou mais empresas desenvolvem uma relação contratual formal para o alcance de objetivos mútuos, porém cada qual mantém-se independente das demais. Há a prerrogativa da cooperação, em que dois parceiros unem capacidades e/ou competências de modo a coordenar as atividades para o alcance de objetivos. (TEECE, 1992).

Frente a isso, tem-se nas alianças estratégicas uma maneira das empresas desenvolver-se e se diferenciar. Não raro, facilita-se o acesso a conhecimentos e ao alcance de vantagem competitiva, vez que se tornam cada vez mais capazes no decorrer do desenvolvimento das atividades.

E isso é que faz diferença para que todos evoluam, seja pelo alcance a novas oportunidades, seja pelos benefícios de acesso a mercados que não teriam individualmente, seja pelo aprendizado desencadeado no decorrer da parceria firmada, dentre outros. Ter a oportunidade de aprender é algo que favorece ganhos e economias de escala, fatores considerados chave para o desenvolvimento e evolução das organizações.

### Para saber mais:

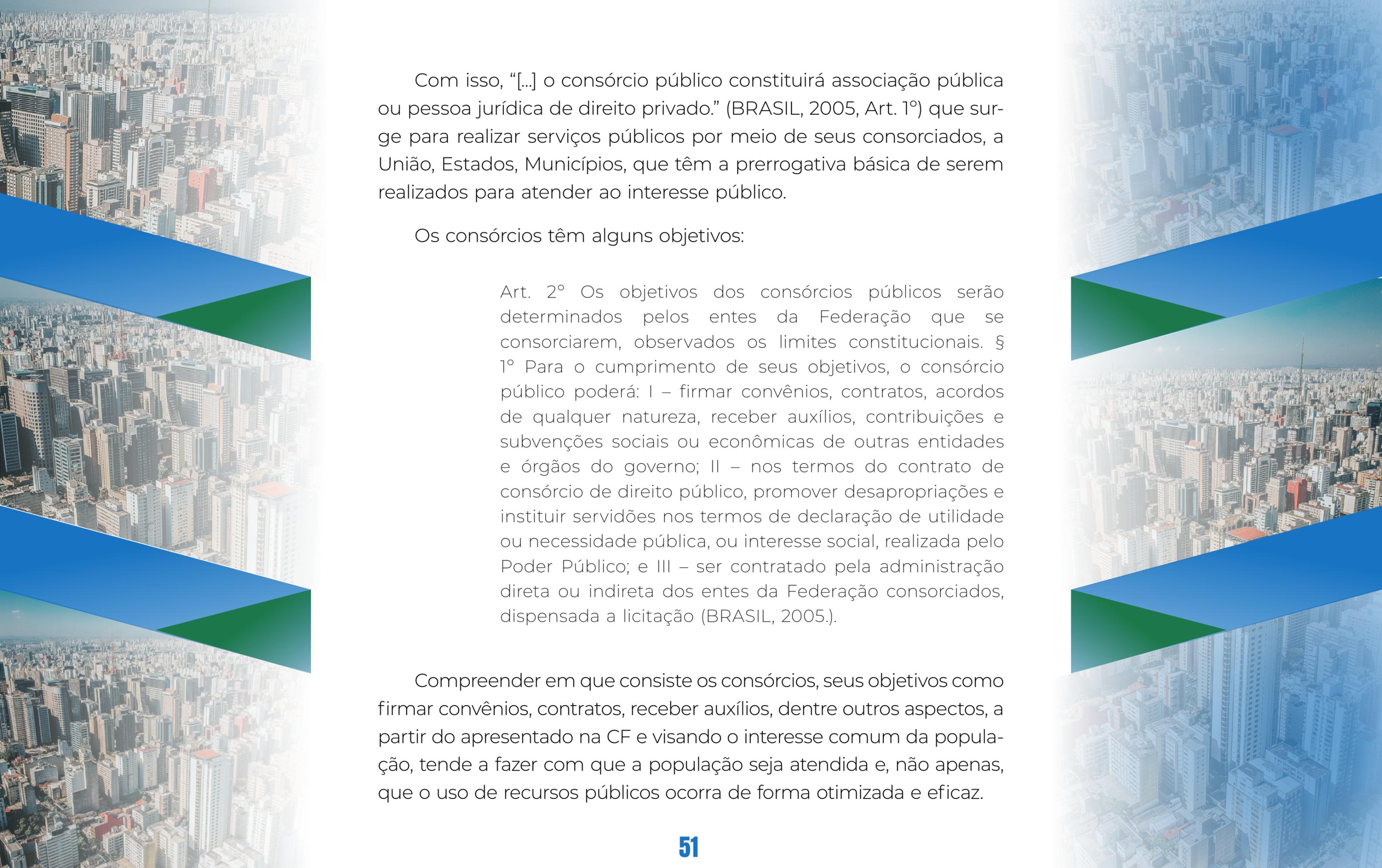
Entender como são desenvolvidas as alianças estratégicas é um fator diferencial para as atividades. Nesse sentido, um exemplo de atuação de organizações por meio desse tipo de alianças há na reportagem intitulada *HP e Canon anunciam aliança estratégica no Brasil*.

#### **HP e Canon anunciam aliança estratégica no Brasil**

Os consórcios também são uma forma de contratação pelos serviços públicos. Essa prerrogativa de desenvolvimento de atividades advém da CF, no artigo 241, que determina que:

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

Tal prerrogativa é oriunda do federalismo brasileiro, tendo em vista que os entes da federação têm objetivos comuns, embora atuem de forma autônoma. Nesse sentido, estabelecer-se por meio de consórcios torna-se algo fundamental para a atuação cooperativa.

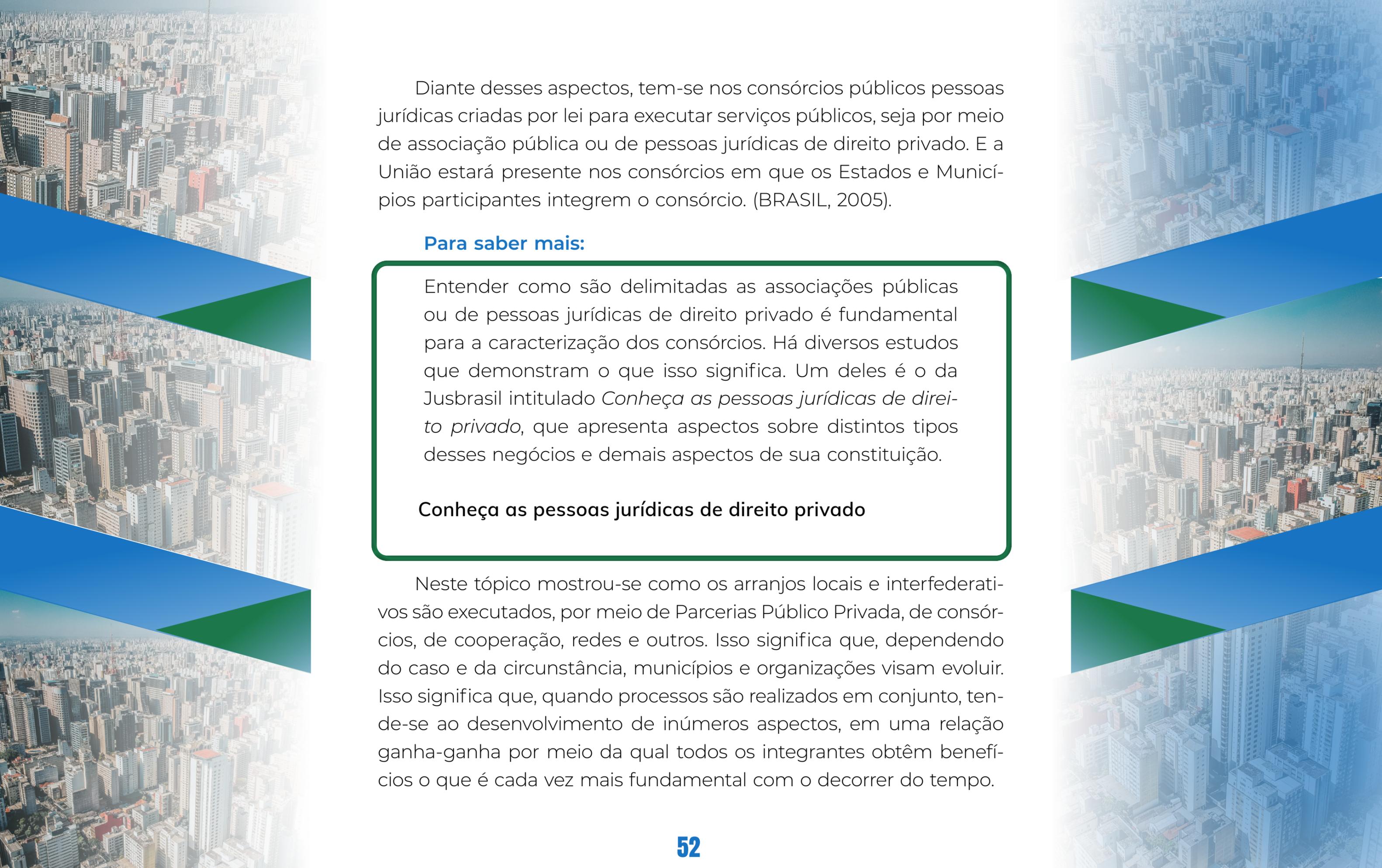


Com isso, “[...] o consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.” (BRASIL, 2005, Art. 1º) que surge para realizar serviços públicos por meio de seus consorciados, a União, Estados, Municípios, que têm a prerrogativa básica de serem realizados para atender ao interesse público.

Os consórcios têm alguns objetivos:

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais. § 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá: I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação (BRASIL, 2005.).

Compreender em que consiste os consórcios, seus objetivos como firmar convênios, contratos, receber auxílios, dentre outros aspectos, a partir do apresentado na CF e visando o interesse comum da população, tende a fazer com que a população seja atendida e, não apenas, que o uso de recursos públicos ocorra de forma otimizada e eficaz.



Diante desses aspectos, tem-se nos consórcios públicos pessoas jurídicas criadas por lei para executar serviços públicos, seja por meio de associação pública ou de pessoas jurídicas de direito privado. E a União estará presente nos consórcios em que os Estados e Municípios participantes integrem o consórcio. (BRASIL, 2005).

### Para saber mais:

Entender como são delimitadas as associações públicas ou de pessoas jurídicas de direito privado é fundamental para a caracterização dos consórcios. Há diversos estudos que demonstram o que isso significa. Um deles é o da Jusbrasil intitulado *Conheça as pessoas jurídicas de direito privado*, que apresenta aspectos sobre distintos tipos desses negócios e demais aspectos de sua constituição.

### Conheça as pessoas jurídicas de direito privado

Neste tópico mostrou-se como os arranjos locais e interfederativos são executados, por meio de Parcerias Público Privada, de consórcios, de cooperação, redes e outros. Isso significa que, dependendo do caso e da circunstância, municípios e organizações visam evoluir. Isso significa que, quando processos são realizados em conjunto, tende-se ao desenvolvimento de inúmeros aspectos, em uma relação ganha-ganha por meio da qual todos os integrantes obtêm benefícios o que é cada vez mais fundamental com o decorrer do tempo.

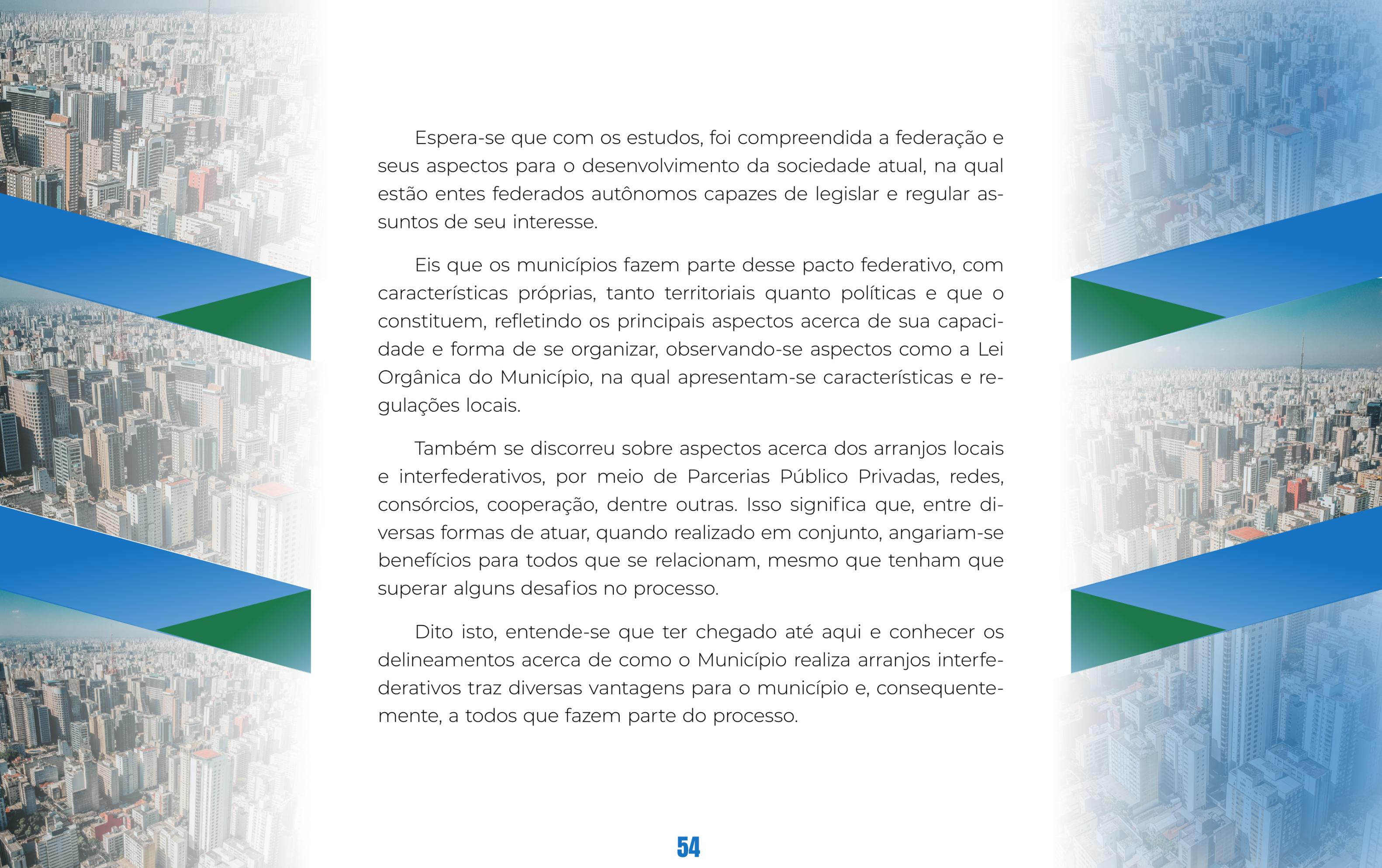
## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entender como o município é desenvolvido e como são realizados os arranjos interfederativos é um grande desafio, porém algo cada vez mais primordial para o bom andamento e execução das atividades que visem benefícios à população.

No entanto, para que ocorra, é preciso entender e conhecer como o Estado é formado, a maneira como instituições se organizam de forma burocrática para estruturar-se e regular a sociedade. E isso foi apresentado no *e-book*, tendo em vista que o Estado se organiza em sociedade.

Mais do que isso, entender como a Administração Pública é delineada na prestação de serviços e de atividade administrativas para pôr em prática as decisões políticas e legislativas também faz parte do processo. A forma como são geridos bens e interesses nos três níveis de governo, federal, estadual e municipal, vota-se sempre para o bem comum, considerando-se princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Essas são condições *sine qua non* de atividades da Administração Pública.

Entender questões acerca de como o Estado democrático está estruturado por meio de princípios fundamentais, apresentados na Constituição Federal, também é importante para compreender como o poder local e federalismo contemporâneo fazem parte das atividades do Estado e do cotidiano das pessoas.



Espera-se que com os estudos, foi compreendida a federação e seus aspectos para o desenvolvimento da sociedade atual, na qual estão entes federados autônomos capazes de legislar e regular assuntos de seu interesse.

Eis que os municípios fazem parte desse pacto federativo, com características próprias, tanto territoriais quanto políticas e que o constituem, refletindo os principais aspectos acerca de sua capacidade e forma de se organizar, observando-se aspectos como a Lei Orgânica do Município, na qual apresentam-se características e regulações locais.

Também se discorreu sobre aspectos acerca dos arranjos locais e interfederativos, por meio de Parcerias Público Privadas, redes, consórcios, cooperação, dentre outras. Isso significa que, entre diversas formas de atuar, quando realizado em conjunto, angariam-se benefícios para todos que se relacionam, mesmo que tenham que superar alguns desafios no processo.

Dito isto, entende-se que ter chegado até aqui e conhecer os delineamentos acerca de como o Município realiza arranjos interfederativos traz diversas vantagens para o município e, conseqüentemente, a todos que fazem parte do processo.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. **Lei complementar nº 14, de 8 de junho de 1973**. Brasil, 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp14.htm#:~:text=Lcp14&text=Estabelece as regiões metropolitanas de,Art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm#:~:text=Lcp14&text=Estabelece as regiões metropolitanas de,Art.)> Acesso em 03/12/2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 05/12/2020.

BRASIL. **Lei Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)>. Acesso em 03/12/2020.

BRASIL. **Lei Nº 11.107, de 6 de abril de 2005**, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm)>. Acesso em 08/12/2020.

BRASIL. **Decreto Nº 9203, de 22 de novembro de 2017**. Brasil, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm)>. Acesso em 01/12/2020.

BRASILEIRO, A. M. **O município como sistema político**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

BRITO, B. M. B. DE; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público (RSP)**, v. 56, n. 1, p. 7-21, 2005.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>>. Acesso em 18/12/2020.

COSTA, B. L. D.; PALOTTI, P. L. DE M. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, pp. 211-235, 2011.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. C. C. Alinhando estratégia e competências. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, São Paulo, v. 44, n. 1, p. 44–57, 2004.

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. **Cadernos Adenauer XII**, Rio de Janeiro, n. 4, 2012.

GARCEZ, M. P.; SBRAGIA, R. The Selection of Partners in Technological Alliances Projects. **Journal of Technology Management & Innovation**, v. 8, n. Special Issue ALTEC, 2013.

GONTIJO, J. G. L. Relações Intergovernamentais e Políticas Públicas: notas sobre os domínios de política e suas particularidades como variável independente. **Perspectivas**, Araraquara, v. 47, p. 89–105, 2016.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. **Governos locais: uma leitura introdutória**. Brasília: ENAP, 2019.

IBGE, I. B. DE G. E E. **Cidades - Curitiba**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/curitiba/pesquisa/13/5902>>. Acesso em: 4 fev. 2018.

INOJOSA, R. M. Redes de compromisso social. **Revista de Administração Pública - RAP**, São Paulo, v. 33, n. 5, 1999.

IPPUC, I. DE P. E P. U. DE C. **Região Metropolitana de Curitiba**. Disponível em: <[https://ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D353/D353\\_032\\_BR.pdf](https://ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D353/D353_032_BR.pdf)>. Acesso em: 3 dez. 2020.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2014a.

MATIAS-PEREIRA, J. **Controle de contas e transformação da Administração Pública**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2014b.

PLATAFORMA + BRASIL. **Parceria Público-Privada (PPP)**. Disponível em: <<http://plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/glossario/parceria-publico-privada-ppp>>. Acesso em: 5 jan. 2021.

RABELO, C. D.; CASTRO, A. M. D. A. As relações intergovernamentais na formulação e execução das políticas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 447–460, 2015.

TEECE, D. J. Competition, cooperation, and innovation: organizational arrangements for regimes of rapid technological progress. **Journal of Economic Behavior and Organization**, Amsterdã, v. 18, n. 1, p. 1–25, 1992.

TIDD, J.; BESSANT, J. **Gestão da Inovação**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. Learning through alliances. *In: **Managing Innovation: Integrating Technological, Market and Organizational Change***. [s.l.] John Wiley & Sons, Inc, 1998. p. 197–238.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Gestão da inovação**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

TORRES, J. C. DE O. **A Formação do Federalismo no Brasil**. Brasília: Edições Câmara, 2017.

VYAS, N. M.; SHELBURN, W. L.; ROGERS, D. C. An analysis of strategic alliances: forms, functions and framework. **Journal of Business & Industrial Marketing**, v. 10, p. 47 – 60, 1995.

WRIGHT, D. S. **Para entender las relaciones intergubernamentales: estudio introductorio de José Luiz Méndez**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE DO PARANÁ  
UNICENTRO**

**NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - NEAD  
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL - UAB**

**Prof. Dr. Marcos de Castro  
Coordenador Geral Curso**

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Aparecida Crissi Knuppel  
Coordenadora Geral NEAD / Coordenadora Administrativa do Curso**

**Prof.<sup>a</sup> Ms.<sup>a</sup> Marta Clediane Rodrigues Anciutti  
Coordenadora de Programas e Projetos / Coordenadora Pedagógica**

**Maicon Ferreira de Souza  
Apoio Pedagógico**

**Ruth Rieth Leonhardt  
Revisora**

**Murilo Holubovski  
Designer Gráfico**

**Sergio Souza/Unsplash  
Foto**

Abr/2021