



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI
MESTRADO PROFISIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROFIAP

THIAGO BRACARENSE DE CARVALHO FONSECA

**ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL E DESCENTRALIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA NO CAMPO DAS VERTENTES**

SÃO JOÃO DEL REI/MG
2024

**ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL E DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
NO CAMPO DAS VERTENTES**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP, da Universidade Federal de São João del-Rei como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Henrique de Lima Siqueira

SÃO JOÃO DEL REI

2024

Ficha catalográfica elaborada pela Divisão de Biblioteca (DIBIB)
e Núcleo de Tecnologia da Informação (NTINF) da UFSJ,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

F676a Fonseca, Thiago Bracarense de Carvalho .
ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL E
DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO CAMPO DAS
VERTENTES / Thiago Bracarense de Carvalho Fonseca ;
orientador Paulo Henrique de Lima Siqueira . -- São
João del-Rei, 2024.
92 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Mestrado
Profissional em Administração Pública - PROFIAP) --
Universidade Federal de São João del-Rei, 2024.

1. associativismo municipal. 2. desenvolvimento
regional. 3. cooperação intermunicipal. 4. governança
local. I. Siqueira , Paulo Henrique de Lima, orient.
II. Título.

THIAGO BRACARENSE DE CARVALHO FONSECA

**ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL E DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
NO CAMPO DAS VERTENTES**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.



Documento assinado digitalmente
PAULO HENRIQUE DE LIMA SIQUEIRA
Data: 19/12/2024 08:18:07-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Orientador: _____

Prof. Dr. Paulo Henrique de Lima Siqueira, UFSJ
Doutor pela Universidade Federal de Lavras – UFLA, Lavras, Brasil

Banca Examinadora:



Documento assinado digitalmente
NICHOLAS JOSEPH TAVARES DA CRUZ
Data: 18/12/2024 08:02:54-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Nicholas Joseph Tavares da Cruz, membro externo, UFAL
Doutor pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Santa Catarina, Brasil



Documento assinado digitalmente
FABRICIO MOLICA DE MENDONCA
Data: 18/12/2024 09:32:43-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Fabrício Molica de Mendonça, membro externo ao programa, UFSJ
Doutor pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.



Documento assinado digitalmente
GUSTAVO MELO SILVA
Data: 18/12/2024 14:07:47-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Gustavo Melo Silva, membro interno, UFSJ
Doutor pela Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte, Brasil.

Coordenadora do PROFIAP:



Documento assinado digitalmente
VANIA APARECIDA REZENDE
Data: 19/12/2024 08:23:00-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Vânia Aparecida Rezende

São João del-Rei, outubro, 2024

AGRADECIMENTOS

*“Andá com fé eu vou
Que a fé não costuma faia”*
Gilberto Gil

Primeiramente, agradeço a Deus, pela sabedoria, força e fé que me sustentaram ao longo desta jornada. Sem Sua orientação e bênçãos, este trabalho não teria sido possível.

Agradeço à Virgem do Carmo, por sua proteção e intercessão durante toda a minha jornada. Sua presença foi fonte de paz e força nos momentos de desafio, de incertezas, me acompanhando em cada passo dado, mantendo-me firme e confiante. Que a Senhora continue aumentando minha fé, minha esperança e minha caridade.

À minha família, em especial à minha esposa Fernanda e minhas filhas Júlia, Mariana e Alice, que sempre estiveram ao meu lado com amor, paciência e compreensão. A presença e o apoio de vocês foram fundamentais para que eu pudesse dedicar tempo e energia ao desenvolvimento deste trabalho. Sou eternamente grato por todo o suporte e incentivo que me deram.

A minha mãe Cecília, que me proporcionou o bem maior, os estudos, e sempre me incentivou a buscar conhecimento, demonstrando, com seu exemplo, a importância da educação para a construção de um futuro melhor.

Ao meu saudoso tio Luís Fernando de Carvalho - TiNando, que foi uma grande inspiração para a minha trajetória acadêmica. Suas palavras, gestos e o exemplo de dedicação ao aprendizado e a vida acadêmica, em especial a UFSJ, foram essenciais para que eu conseguisse concluir esta fase tão importante da minha vida.

Aos professores do PROFIAP, pelo conhecimento compartilhado e pela formação de qualidade. Agradeço, de maneira especial, ao meu orientador, Prof. Dr. Paulo Henrique de Lima Siqueira, pela dedicação, orientação precisa e pelo apoio contínuo. Seus ensinamentos foram essenciais para a realização deste estudo. Também quero expressar minha gratidão à Profa. Dra. Vânia Aparecida Rezende, coordenadora do programa, pelo apoio incondicional, pela organização, pela amizade, pela compreensão e pelo comprometimento com a excelência acadêmica.

Aos meus amigos de curso, que contribuíram com ideias, reflexões e motivação durante todo o percurso. A amizade e os momentos compartilhados enriqueceram minha experiência acadêmica de maneira única.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho, seja com apoio direto, sugestões valiosas ou palavras de incentivo ou críticas. Cada um de vocês foi fundamental para que este trabalho se concretizasse e o meu tão sonhado mestrado fosse concluído.

“Podem te tirar tudo, menos o conhecimento”

Albert Einstein

RESUMO

O associativismo municipal tem se consolidado como uma alternativa estratégica para enfrentar os desafios administrativos, financeiros e sociais dos municípios brasileiros. Este estudo analisou a atuação da Associação dos Municípios da Microrregião dos Campos das Vertentes (AMVER), que abrange 20 municípios de Minas Gerais, como um modelo de cooperação intermunicipal voltado para o desenvolvimento regional. A pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa, com observação participante, estudo de caso e análise documental, para compreender o impacto da AMVER na formulação de políticas públicas e na eficiência administrativa dos municípios. Os resultados mostraram que a AMVER desempenhou um papel fundamental na prestação de assessoria técnica, jurídica e de engenharia, gerando economias de escala, capacitação de servidores e melhorias na gestão pública local. A associação contribuiu significativamente para a redução das desigualdades regionais e para a promoção de uma governança colaborativa entre os municípios, o que reforçou a importância do associativismo como ferramenta de desenvolvimento. Contudo, o estudo também identificou desafios importantes, como fragilidade na governança, problemas de financiamento e limitações na representatividade, que comprometem a sustentabilidade a longo prazo das ações intermunicipais. Esses desafios dificultam a consolidação de um modelo eficiente de cooperação entre os municípios e a implementação de políticas públicas que atendam de forma equitativa a todas as localidades envolvidas. A pesquisa concluiu que, embora o associativismo municipal tenha um impacto positivo na promoção do desenvolvimento regional e no fortalecimento da gestão pública, é necessário o fortalecimento das políticas públicas voltadas ao aumento da autonomia financeira e da representatividade das associações. Essas ações são essenciais para garantir a sustentabilidade das iniciativas intermunicipais e ampliar os benefícios da cooperação para os municípios da região.

Palavras-chave: associativismo municipal, desenvolvimento regional, cooperação intermunicipal, AMVER, governança local.

ABSTRACT

Municipal associativism has been consolidating as a strategic alternative to address the administrative, financial, and social challenges faced by Brazilian municipalities. This study analyzed the role of the Association of Municipalities of the Campos das Vertentes Microregion (AMVER), which includes 20 municipalities in Minas Gerais, as a model of intermunicipal cooperation focused on regional development. The research employed a qualitative approach, using participant observation, case study, and document analysis to understand AMVER's impact on public policy formulation and administrative efficiency in the municipalities. The results showed that AMVER played a key role in providing technical, legal, and engineering support, generating economies of scale, training public servants, and improving local public management. The association significantly contributed to reducing regional inequalities and promoting collaborative governance among the municipalities, which reinforced the importance of associativism as a development tool. However, the study also identified significant challenges, such as weak governance, financing issues, and limitations in representativeness, which threaten the long-term sustainability of intermunicipal actions. These challenges hinder the consolidation of an efficient cooperation model among the municipalities and the implementation of public policies that equitably serve all the involved regions. The research concluded that, although municipal associativism has a positive impact on promoting regional development and strengthening public management, it is necessary to strengthen public policies aimed at increasing the financial autonomy and representativeness of associations. These actions are essential to ensure the sustainability of intermunicipal initiatives and expand the benefits of cooperation for the municipalities in the region.

Keywords: municipal associativism, regional development, intermunicipal cooperation, AMVER, local governance.

LISTA DE ABREVIATURAS

(em ordem alfabética)

ABM – Associação Brasileira de Municípios

AMM – Associação Mineira de Municípios

AMVER – Associação dos Municípios da Microrregião do Campo das Vertentes

AMVRS – Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

CIGEDAS – Consórcio Intermunicipal de Gestão e Desenvolvimento Ambiental Sustentável

CISVER – Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Vertentes

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

CTN – Código Tributário Nacional

DER/MG – Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais

EC – Emenda Constitucional

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDS – Instituto Democracia e Sustentabilidade

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PTT – Produto Técnico Tecnológico

SIM – Serviço de Inspeção Municipal

SUPAM – Superintendência de Planejamento e Administração Municipal

TCE-MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

TRE/MG – Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Principais características do associativismo em alguns países	37
Tabela 2 – Comparativo população e valor pago para o sistema informatizado por habitante	58
Tabela 3 – Crianças atendidas pela creche Tia Ilda em Santa Cruz de Minas	62
Tabela 4 – Comparativo entre serviços de Engenharia prestados em de Breves/PA e a de São João del-Rei/MG	65

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Serviços prestados pelo Departamento Jurídico da AMVER no período de março de 2020 à junho de 2023	54
Gráfico 2 – Serviços prestados pelo departamento técnico durante o ano de 2023	63
Gráfico 3 – Serviços prestados pelo departamento de engenharia no mês de abril de 2020	64

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Municípios que compõem o Campo das Vertentes	68
--	----

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1. PROBLEMA DE PESQUISA	18
1.2. OBJETIVO	20
1.3. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA	20
1.4. ESTRUTURA DO TRABALHO	23
2. REFERÊNCIAL TEÓRICO	25
2.1. OS MUNICÍPIOS E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	25
2.2. TIPOS DE ASSOCIAÇÕES MUNICIPAIS	27
2.3. BENEFÍCIOS DO ASSOCIATIVISMO MUNICIPALISTA	30
2.4. DESAFIOS E LIMITAÇÕES DO ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL	32
2.5. PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL - PEC Nº 188	34
2.6. O ASSOCIATIVISMO MUNICIPALISTA NO MUNDO	35
3. METODOLOGIA	42
3.1. CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	42
3.2. INSTRUMENTOS PARA COLETA DE DADOS	44
4. ANÁLISE SITUACIONAL (RESULTADOS E DISCUSSÕES)	49
4.1. O CRESCIMENTO NO NÚMERO DE MUNICÍPIOS E OS RECURSOS FINANCEIROS RECEBIDOS	49
4.2. ASSOCIATIVISMO COMO SOLUÇÃO VIÁVEL PARA OS PROBLEMAS MUNICIPALISTAS	53
4.3. A ASSOCIAÇÃO DOS MUNICIPIOS DA MICRORREGIÃO DO CAMPOS DAS VERTENTES – AMVER E SEU IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA MICRORREGIÃO	59
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
6. PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO	74
REFERÊNCIAS	79

1. INTRODUÇÃO

Os municípios brasileiros, sob os aspectos socioeconômicos, políticos e administrativos, encontram-se limitados de tomar decisões em virtude da falta de recursos insuficientes e pela incapacidade administrativa. A concentração de recursos nas esferas federal e estadual tem provocado a dependência dos municípios de repasses dessas demais esferas, que passam a ser conseguidos à medida em que os critérios políticos pessoais para a concessão de recursos se tornem mais favoráveis (Grin, 2016).

A dificuldade administrativa dos municípios brasileiros reflete um problema estrutural que afeta diretamente a eficiência da gestão pública local. Muitos municípios, especialmente os de pequeno porte, enfrentam sérias limitações financeiras, tecnológicas e humanas para atender suas demandas. A dependência excessiva de transferências intergovernamentais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), compromete sua autonomia financeira e impede a criação de políticas públicas consistentes que respondam às necessidades locais. De acordo com Arretche *et al.* (2012), essa dependência financeira pública dificulta a capacidade de implementação de políticas práticas, afetando diretamente áreas essenciais como habitação, educação e saúde. Além disso, a falta de planejamento de longo prazo, somada à carência de infraestrutura administrativa, impede uma execução eficaz de projetos que possam gerar desenvolvimento sustentável (Grin, 2016).

No aspecto político, a centralização de poder nas esferas estaduais e federais limita a autonomia dos municípios. Como observado por Gomide, Pereira e Machado (2018), a ausência de uma burocracia técnica comprometida nos pequenos municípios e a falta de uma estrutura descentralizada eficaz levam à baixa capacidade de implementação de políticas públicas. A dependência de repasses federais e a burocracia resultam em uma governança fragmentada, na qual os prefeitos locais são limitados em sua capacidade de tomar decisões que atendem às necessidades reais da população. Esse cenário também favorece práticas clientelistas, onde a influência política nas esferas superiores de governo é crucial para a obtenção de recursos, o que restringe ainda mais a autonomia decisória dos municípios.

Por fim, a falta de capacitação técnica no nível local agrava a situação administrativa dos municípios. Grin (2016) argumenta que a ausência de uma burocracia profissionalizada, especialmente em pequenas cidades, dificulta a captação de recursos e a implementação de políticas de longo prazo. As prefeituras frequentemente carecem de servidores públicos capacitados para elaborar projetos e administrar políticas públicas de forma eficaz. Isso resulta em uma gestão ineficiente e na incapacidade de atender às demandas crescentes da população, como destacado por Arretche *et al.* (2012). Esses fatores importantes para a perpetuação das desigualdades regionais, mantendo um ciclo de subdesenvolvimento em muitas áreas do Brasil (Pires, 2019).

A situação atual, também é resultado do crescente processo de centralização e distanciamento entre as três esferas de governo. A concentração de recursos nas esferas federal e estadual faz com que os Municípios fiquem, cada vez mais, dependentes, ficando literalmente a mercê dos demais governos atrás de recursos. Essa forma de alocação de recursos aumenta as disparidades existentes, pois parte de critérios políticos pessoais para a concessão de recursos.

Segundo o Tesouro Nacional, em 2020, o orçamento da União representou mais de 60% do total das receitas públicas, enquanto os estados corresponderam a cerca de 25%, deixando os municípios com aproximadamente 15% (Tesouro Nacional, 2020). Essa disparidade reflete não apenas a concentração de recursos financeiros nas esferas federal e estadual, mas também a desigualdade de poder político e capacidade administrativa entre os entes federativos.

A predominância da União e dos estados na alocação de recursos pode impactar a autonomia e a capacidade de investimento dos municípios, influenciando diretamente na qualidade e na eficácia dos serviços públicos oferecidos à população local. Nesse sentido, é essencial uma revisão das políticas de distribuição de recursos e competências entre os entes federativos, visando promover uma maior equidade e eficiência na gestão pública.

Os municípios brasileiros em geral buscaram formas de conter tal fenômeno à crescente centralização de poderes e recursos nos níveis estadual e federal. Uma das alternativas encontradas pelos municípios foram as associações intermunicipais ao

nível microrregional, através da constituição de associações municipais e consórcios intermunicipais.

Assim como no restante do país, no Estado de Minas Gerais, o movimento de formação de associações nasceu de um contexto social e político complexo que se intensificou na década de 1960. O objetivo inicial era a soma das forças políticas, para aumentar o poder de reivindicação de todos os municípios. Com o tempo, as associações ampliaram seu campo de atuação, discutindo soluções para problemas comuns e prestando serviços técnicos e assistência técnica (O'connell, 1999).

É necessária uma reconexão entre os municípios para, juntos, superarem os desafios que enfrentam, especialmente em contextos críticos como a pandemia de COVID-19. O associativismo surge como uma estratégia moderna de administração gerencial, buscando eficiência de forma coletiva e regionalizada, o que se mostrou fundamental para reduzir custos e viabilizar ações mais eficazes. Nesse sentido, a análise e criação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional são de grande importância, já que, em um Pacto Federativo ultrapassado, onde os municípios recebem a menor parcela dos recursos arrecadados, mas têm as maiores responsabilidades, torna-se essencial buscar novas oportunidades conjuntas para fortalecer a atuação municipal e garantir a sustentabilidade dessas localidades (Marques, 2011).

A cooperação intermunicipal se dá principalmente na formação de associações municipais, voltadas para os problemas da microrregião a qual estão localizadas os Municípios. A partir das associações surgiram os consórcios intermunicipais, formados para solucionar problemas específicos, que podem ou não ser permanentes. Os consórcios implementam a programação microrregional setorial, mas existem diferenças entre os consórcios e associações (Gomes, 2019).

A AMVER – Associação dos Municípios da Microrregião dos Campos das Vertentes, a qual o Município de São João del-Rei, faz parte, possui 20 Municípios associados. São eles: Alfredo Vasconcelos, Barroso, Carrancas, Conceição da Barra de Minas, Coronel Xavier Chaves, Dolores de Campos, Ibituruna, Ijaci, Itutinga, Lagoa Dourada, Madre de Deus de Minas, Nazareno, Prados, Resende Costa, Ritópolis, Santa Cruz de Minas, São João del-Rei, São Tiago, São Vicente de Minas e Tiradentes.

A associação atua tanto na prestação de assessoria jurídica, técnica e engenharia aos seus associados, como também no desenvolvimento dos sistemas de informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais dos municípios filiados através de programa de informatização padronizado.

Desta forma, pretende-se demonstrar a importância das associações municipais, especificamente a AMVER, e sua influência na gestão pública municipal, tanto na formulação de políticas públicas, bem como um instrumento de fomento ao impulsionamento regional.

As associações exercem um papel importante, tendo em vista serem compostas por sua maioria de Municípios de pequeno porte, e sua articulação com outros Municípios de iguais características faz criar um bloco mais forte e as ações em conjunto além de serem mais eficazes, diminuem custos e viabilizam ações mais efetivas (Silva, Silvestre e Embalo, 2020).

Embora o movimento municipalista associativo ainda desempenhe um papel importante na defesa dos interesses dos municípios, ele enfrenta vários problemas que têm contribuído para um enfraquecimento gradual ao longo do tempo. Entre os principais problemas estão as dificuldades de governança e coordenação, resultantes da heterogeneidade dos municípios associados, o que dificulta a implementação eficaz de políticas conjuntas (Silva, Silvestre e Embalo, 2020).

Além disso, o financiamento insuficiente e a dependência de recursos federais limitam a autonomia dos municípios menores, que frequentemente carecem de orçamentos adequados para sustentar as associações. A desigualdade na representatividade também é um problema recorrente, com municípios de menor influência política muitas vezes sendo marginalizados nas decisões. Outro desafio é a falta de capacitação técnica dos gestores, o que impede a aplicação de soluções inovadoras e eficientes na gestão pública municipal. Esses fatores destacam a necessidade de estratégias mais robustas de financiamento e capacitação para o fortalecimento do associativismo municipalista no Brasil (Pires, 2019).

Portanto, analisar e criar políticas públicas como forma de desenvolvimento regional mostra-se relevante, pois num contexto de um Pacto Federativo ultrapassado, onde os Municípios ficam com a menor parcela dos recursos arrecadados, mas com as maiores obrigações, é necessário buscar e desenvolver

novas oportunidades de forma conjunta para que os Municípios se mantenham vivos. Tal importância se evidencia também pelo fato de que gerará desdobramentos para outras ações na medida em que identificar ações favoráveis e desfavoráveis ao fortalecimento das práticas associacionistas.

Assim, o problema de pesquisa que norteará o trabalho é: Como o modelo de associativismo adotado pela AMVER tem contribuído para políticas públicas voltados para o desenvolvimento regional.

Analisar o atual modelo de associativismo dos municípios pertencentes à AMVER, de modo a compreender sua importância para a criação e implantação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional.

1.1. PROBLEMA DE PESQUISA

Desde os primórdios os homens sentem a necessidade de se agruparem, de viverem em comunidade para juntos alcançar seus objetivos. Neste contexto, verifica-se uma busca de ações que visam concretizar interesses comuns, promovendo o desenvolvimento social através de práticas associativas. Faz-se necessário então, um entendimento de como é feita a transformação e consolidação de tais práticas para o combate às diferenças e para a promoção do desenvolvimento local. A partir do Associativismo, perde-se o conceito tradicional de desenvolvimento para implementar um conceito moderno, o desenvolvimento regional.

O movimento associativista municipalista tem origem no Rio Grande do Sul no ano de 1960 com a criação da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (AMVRS) (IBAM, 1978). No Estado de Minas Gerais a ideia do fortalecimento dos municípios iniciou com a assinatura do Decreto n.º 15.254 de 15/02/73, pelo então Governador do Estado Dr. Rondon Pacheco que criou a Superintendência de Articulação com os Municípios - SUPAM, órgão da Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral - SEPLAN-MG, que tinha como objetivo articular o planejamento a nível municipal e microrregional com o planejamento estadual.

A SUPAM propôs a criação de associações microrregionais como forma de despertar nas lideranças políticas municipais o interesse pela identificação e a solução

de problemas comuns de forma conjunta, considerando o associativismo como instrumento fundamental de desenvolvimento municipal e microrregional.

Entretanto, vê-se que ao longo dos anos o movimento municipalista associativo vem perdendo força, principalmente em nossa região. Tais movimentos tem sido objeto de debates recentes sobre sua força e influência. Embora não haja uma única fonte que documente isso de forma abrangente, há várias análises que apontam para essa tendência.

Destaca-se o estudo "O Estado da Rede Municipalista no Brasil", realizado pelo Observatório Político e Socioambiental do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), que aponta para um enfraquecimento gradual do movimento municipalista associativo devido a uma série de fatores, incluindo a falta de recursos financeiros e humanos, a fragmentação interna e a competição com outros atores políticos (IDS, 2020).

Além disso, relatórios de organizações como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) também destacam os desafios enfrentados pelos movimentos municipalistas associativos, como a dificuldade em mobilizar os prefeitos e em influenciar efetivamente as políticas públicas em níveis estadual e federal (CNM, 2019).

Essas análises sugerem que, embora o movimento municipalista associativo ainda desempenhe um papel importante na defesa dos interesses dos municípios, ele enfrenta pressões significativas que têm contribuído para um enfraquecimento gradual ao longo do tempo.

Os princípios esculpidos no citado art. 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988), elencam os princípios inerentes à Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para chegar à eficiência, é necessário ultrapassar os modelos patrimonialista e burocrático de Administração, que já se mostraram insuficientes, necessitando de uma reforma na Administração Pública. Essa reforma foi a princípio implementada com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04 de junho de 1998, a "Reforma Administrativa", que introduziu conceitos novos basicamente relacionados a um novo modelo administrativo: Administração Gerencial.

Neste diapasão, o Associativismo surge como fator de alcançar a eficiência, buscando a forma gerencial como modelo a ser seguido.

1.2. OBJETIVO

Neste trabalho, pretende-se avaliar o atual modelo de associativismo, analisando e verificando sua importância para as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional dos Municípios pertencentes a AMVER. Para tanto, apresenta-se como objetivos secundários:

- Analisar os programas de apoio ao movimento associativo de modo a verificar de que maneira o associativismo tem contribuído para o desenvolvimento regional;
- Verificar a importância da AMVER para uma maior valorização do interior, coesão territorial e desenvolvimento regional através de um maior aproveitamento dos programas/projetos de apoio ao movimento associativo;
- Elaborar Produto Técnico Tecnológico.

1.3. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

O Brasil precisa de uma reforma Administrativa, Fiscal e outras mais. É preciso rever o pacto federativo, sendo rediscutido quais são as responsabilidades de cada município, qual a estrutura administrativa que esse deve ter, quais as competências e, sobretudo, qual o apoio que deve ter dos Estados e da União, que a cada vez mais jogam responsabilidades aos Municípios (Marques, 2011).

A herança de problemas gerados pelos gestores públicos no século passado, causou uma crise estatal quanto ao descrédito do povo para o trabalho público, cada vez mais a sociedade almeja mudanças, melhorias na política visando o social, e a reforma do Estado seria a melhor opção, reforma esta baseada na ética da esfera pública e na estratégia gerencial de recursos humanos. E neste contexto são necessárias propostas que viabilizem os Municípios e não os extingam. As soluções

associativas e consorciadas são umas das formas de tentar minimizar os problemas municipais, mas também necessitam de maior apoio estatal, uma vez que sozinhas não tem o condão de modificar as estruturas existentes (Marques, 2011).

O associativismo municipalista desempenha um papel fundamental na melhoria dos municípios. Por meio do compartilhamento de recursos e experiências, as associações proporcionam um ambiente propício para a aprendizagem mútua e a adoção de práticas de gestão mais eficazes. Além disso, ao atuarem como importantes atores na articulação política e representação de interesses, essas associações defendem demandas locais junto aos governos estadual e federal, contribuindo para a implementação de políticas públicas mais adequadas às necessidades dos municípios (Grin, 2016).

A participação em associações municipalistas também fortalece a capacidade de gestão dos municípios, por meio do acesso a capacitações e assistência técnica, resultando em uma administração mais eficiente. Além disso, ao promoverem projetos em conjunto, as associações impulsionam o desenvolvimento local e a qualidade de vida dos cidadãos. Assim, o associativismo municipalista emerge como um importante instrumento para a promoção do desenvolvimento sustentável e a melhoria da governança local (Grin, 2016).

O associativismo municipalista tem uma contribuição notável para o avanço acadêmico, especialmente no campo da administração pública e estudos regionais. Associações e redes de municípios frequentemente colaboram em projetos de pesquisa e desenvolvimento que visam melhorar a gestão local e as políticas públicas. Por exemplo, estudos como os de Bingham e Hildreth (2007) mostram que a cooperação entre municípios facilita a coleta e análise de dados sobre práticas administrativas e políticas locais, permitindo uma melhor compreensão das dinâmicas regionais e a identificação de melhores práticas. Além disso, o associativismo municipalista promove o desenvolvimento de novos paradigmas de governança e gestão pública, contribuindo para o corpo de conhecimento acadêmico sobre políticas locais e descentralização (Pierre e Peters, 2000).

Socialmente, o associativismo municipalista desempenha um papel crucial na promoção da coesão comunitária e no fortalecimento do capital social. Associações de municípios permitem a troca de experiências e a colaboração em projetos de

interesse comum, como a melhoria da infraestrutura local e a implementação de programas de bem-estar social. De acordo com Putnam (2000), essas interações fortalecem o capital social ao fomentar redes de confiança e colaboração entre diferentes comunidades. Além disso, o associativismo municipalista facilita a inclusão social ao permitir que municípios menores e menos favorecidos se beneficiem de recursos e conhecimentos compartilhados, promovendo uma abordagem mais equitativa ao desenvolvimento local (Fukuyama, 2001).

Economicamente, o associativismo municipalista contribui para a eficiência e eficácia na gestão de recursos e na promoção do desenvolvimento regional. A colaboração entre municípios permite a realização de economias de escala e a otimização de recursos através de projetos conjuntos, como a construção de infraestrutura e a prestação de serviços públicos. Segundo o relatório de Frey e Stutzer (2000), essa colaboração pode levar a uma redução de custos e a um aumento na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Além disso, o associativismo municipalista pode impulsionar o desenvolvimento econômico regional ao criar condições favoráveis para a atração de investimentos e a promoção de iniciativas locais sustentáveis, contribuindo para a revitalização de áreas economicamente deprimidas.

O associativismo municipalista demonstra uma contribuição significativa em várias dimensões da vida comunitária e regional. Academicamente, proporciona um campo fértil para a pesquisa e o desenvolvimento de novas práticas de gestão pública. Socialmente, fortalece o capital social e promove a inclusão e a coesão comunitária. Economicamente, permite uma gestão mais eficiente dos recursos e estimula o desenvolvimento regional. Reconhecer e apoiar o associativismo municipalista pode, portanto, ser um passo importante para promover um desenvolvimento mais equitativo e sustentável nas comunidades locais (Pierre e Peters, 2000).

Portanto, esta pesquisa se faz relevante pois contribui para o aprofundamento teórico e prático sobre as formas de cooperação intermunicipal, fortalecendo o entendimento sobre a gestão pública colaborativa e regionalizada. Além disso, destaca-se o ineditismo desta dissertação ao explorar questões ainda pouco abordadas no contexto do associativismo municipal, em especial sobre a AMVER, trazendo uma abordagem inovadora e preenchendo lacunas na literatura. Para a

academia, essa pesquisa oferece uma base para o desenvolvimento de novos modelos de gestão pública que podem ser replicados e adaptados em diferentes contextos, além de enriquecer o debate sobre desenvolvimento regional e políticas públicas. Para a sociedade, o estudo do associativismo municipal traz benefícios diretos, já que a cooperação entre municípios pode resultar em serviços públicos mais eficientes, redução de custos e soluções inovadoras para problemas comuns. Já no contexto do Profiap, um mestrado profissional voltado à administração pública, a investigação sobre o associativismo fornece subsídios para a formação de gestores capazes de implementar práticas cooperativas e estratégicas, alinhadas às necessidades dos municípios e ao fortalecimento da gestão pública de forma sustentável.

1.3. ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho está estruturado em sete capítulos, cada um dos quais mantém uma conexão lógica que conduz o leitor do contexto inicial até as considerações finais.

O Capítulo 1, dedicado à Introdução, apresenta o tema central da pesquisa, contextualizando o problema investigado, descrevendo os objetivos gerais e específicos da dissertação, e detalhando as justificativas e a relevância acadêmica, social e prática do estudo. Além disso, a introdução também oferece uma visão geral da estrutura do trabalho, fornecendo um mapa que orienta a leitura dos capítulos subsequentes.

O Capítulo 2 aborda o Referencial Teórico e Normativo, onde são analisadas a literatura acadêmica existente e os marcos normativos pertinentes à temática do associativismo municipalista. Este capítulo oferece as bases conceituais necessárias para compreender o problema de pesquisa, revisando teorias sobre governança local, descentralização e desenvolvimento regional. A revisão normativa foca nas legislações e políticas públicas que influenciam diretamente as práticas associativas no contexto dos municípios brasileiros.

No Capítulo 3, são apresentados os métodos de pesquisa empregados para o desenvolvimento do estudo. Este capítulo detalha as abordagens metodológicas adotadas, incluindo a pesquisa qualitativa, a análise de documentos e a observação participante, descrevendo de maneira minuciosa os procedimentos utilizados para a coleta e análise de dados. O rigor metodológico visa garantir a validade dos resultados obtidos, fornecendo um panorama claro das estratégias de pesquisa e das técnicas aplicadas.

O Capítulo 4 é dedicado à Análise Situacional, na qual os resultados da pesquisa são expostos e discutidos. Neste capítulo, é feita uma análise crítica dos dados obtidos, permitindo uma reflexão aprofundada sobre as implicações das descobertas no contexto dos municípios da AMVER. Aqui, os resultados são contextualizados com o referencial teórico previamente abordado, o que possibilita uma compreensão integrada entre teoria e prática.

No Capítulo 5, são oferecidas as Considerações Finais, onde são resumidas as principais conclusões do trabalho, destacando as implicações das descobertas para a teoria e a prática da administração pública. Este capítulo também discute as limitações do estudo e sugere direções para pesquisas futuras, além de apresentar recomendações para a implementação de políticas públicas voltadas ao fortalecimento do associativismo municipalista.

O Capítulo 6 apresenta o Produto Técnico Tecnológico proposto, uma Plataforma de Planejamento Colaborativo Intermunicipal, desenhada para facilitar a cooperação entre os municípios da AMVER e promover o desenvolvimento regional sustentável. Este capítulo detalha as funcionalidades, objetivos e o impacto esperado do produto, demonstrando como ele pode contribuir para a otimização da gestão pública local, facilitando a execução de políticas públicas integradas e o compartilhamento de recursos.

Por fim, são apresentadas as Referências Bibliográficas, listando todas as fontes citadas ao longo do trabalho, bem como aquelas consultadas, conforme as normas da ABNT, assegurando a integridade e credibilidade das informações utilizadas na construção da dissertação.

2. REFERÊNCIAL TEÓRICO

2.1. OS MUNICÍPIOS E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No Brasil, o municipalismo tem origens na época colonial, quando vilas e povoados eram centros de administração local. Com o tempo, especialmente após a independência, surgiram movimentos em prol da descentralização e autonomia municipal. Durante a República Velha, o movimento ganhou força com a criação da Associação Brasileira de Municípios (ABM) em 1915, que representava os interesses dos municípios. No período do Estado Novo, o municipalismo foi enfraquecido pela centralização de Getúlio Vargas, mas ressurgiu após a Segunda Guerra Mundial, com a fundação da Confederação Nacional de Municípios (CNM) em 1980 (Tavares, 1997).

Desde a Constituição de 1988, que promoveu a descentralização administrativa, o associativismo municipalista se fortaleceu, defendendo interesses locais e articulando políticas públicas. A tecnologia e as redes de comunicação ampliaram a cooperação entre municípios, potencializando a eficácia do associativismo. Esse movimento reflete a evolução política e administrativa dos municípios, destacando a necessidade de união em torno de interesses comuns para enfrentar desafios e promover o desenvolvimento regional (Martins, 1994). Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, os Municípios passaram a ser parte integrante da Federação, entretanto, mesmo sendo um ente federado, os mesmos ganharam certa autonomia, mas mantendo-se uma soberania frente a União Federal (Lopreato, 2022).

Apesar de ser um assunto controverso, conforme Bastos (1995) nos ensina, a soberania deve ser entendida como sendo uma posição de superioridade que o ente tem em função dos outros, sendo que estes sujeitam às suas ordens e poderes, mas não se caracterizando submissão para com os seus pares. Já autonomia é o poder atribuído ao ente, para que o mesmo decida discricionariamente sobre assuntos de sua competência, contudo, limitado pela legalidade.

Apesar de a Constituição ter dado aos municípios a capacidade de auto-organização, autogoverno, capacidade normativa própria e capacidade de auto-administração, verifica-se que tal atualmente há um desrespeito por completo da

autonomia dos Municípios, por parte da União, que cada a cada dia estão perdendo suas competências constitucionais, passando a serem simples cumpridores das ordens emanadas da União (Souza, 2005).

Apesar de Leite e Fonseca (2011), nos mostrarem que houve uma tendência de descentralização entre as relações federativas no Brasil, havendo um aumento dos recursos postos a disposição dos Estados e Municípios, verificamos nos dias atuais um movimento contrário: os Municípios estão cada vez mais dependentes do Governo Federal, estando os mesmo a sua mercê.

Verifica-se que a partir da Constituição Federal de 1988, a questão tributária impactou profundamente a estrutura financeira dos municípios brasileiros. A Constituição atribuiu aos municípios a competência para instituir e arrecadar tributos como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), que têm menor capacidade arrecadatória em comparação com tributos federais, como o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (Carrazza, 2021; Lopreato, 2022).

Essa distribuição desigual das competências tributárias gera uma disparidade financeira entre os municípios, especialmente aqueles de menor porte, que frequentemente enfrentam dificuldades para arrecadar receitas suficientes para atender às demandas locais (Granai, 2022). Consequentemente, muitos municípios dependem fortemente de transferências intergovernamentais para suprir suas necessidades orçamentárias, o que pode comprometer sua autonomia financeira e a capacidade de implementar políticas públicas eficazes (Granai, 2022). Essa dependência reflete as limitações impostas pela baixa capacidade arrecadatória local e pela estrutura centralizadora do sistema tributário brasileiro (Rezende, 2013).

A afirmação de que o Governo e o Congresso Nacional frequentemente impõem novas despesas aos Municípios sem definir as fontes de recursos é evidenciada pela Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022, que estabelece o piso salarial nacional para enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras (Brasil, 2022). Essa legislação resultou em um aumento significativo nos gastos das prefeituras, que já enfrentam dificuldades para equilibrar suas contas com recursos limitados. Estudos e relatórios de entidades como a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e o Tribunal de Contas da União (TCU) frequentemente

destacam a preocupação dos municípios com o cumprimento de novas obrigações sem o devido suporte financeiro (Confederação Nacional dos Municípios, 2023; Tribunal de Contas da União, 2023).

Estudos realizados por órgãos como a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) têm evidenciado a pressão financeira enfrentada pelos municípios devido à criação de novas despesas sem a correspondente definição de fontes de recursos. Um exemplo disso é a Lei Complementar nº 175/2020, que estabelece regras para a cobrança do Imposto sobre Serviços (ISS) sobre atividades de serviços de *streaming*, mas não prevê a destinação específica desses recursos para os municípios, deixando-os com ônus adicionais sem a contrapartida financeira necessária (CNM, 2020).

Outro exemplo é a Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu o teto de gastos públicos, limitando o aumento das despesas à variação da inflação. Essa medida tem impactado negativamente os municípios, que muitas vezes são obrigados a arcar com novas despesas sem ter a possibilidade de aumentar seu orçamento para cobri-las (Souza *et al.*, 2019).

Esses exemplos ilustram a realidade enfrentada pelos municípios brasileiros, evidenciando a necessidade de uma revisão do sistema de financiamento e uma maior atenção às demandas e limitações financeiras das administrações locais por parte do governo e do Congresso Nacional.

2.2. TIPOS DE ASSOCIAÇÕES MUNICIPAIS

As associações municipais representam uma forma de organização que permite aos municípios unirem-se em torno de interesses comuns e enfrentarem desafios de forma conjunta. Estas entidades desempenham um papel essencial no fortalecimento da governança local e na promoção do desenvolvimento regional. Elas são responsáveis por articular políticas públicas, compartilhar boas práticas de gestão e defender os interesses dos municípios associados junto aos governos estadual e federal. A capacidade de atuar coletivamente é especialmente importante para municípios menores, que muitas vezes enfrentam limitações de recursos e de pessoal.

Através do associativismo, esses municípios conseguem potencializar suas ações e ampliar a escala de suas políticas (Mello, 1997).

Um dos tipos mais comuns de associações municipais são as Associações de Prefeitos. Essas entidades são formadas pelos prefeitos dos municípios de uma determinada região ou estado e têm como objetivo principal a defesa dos interesses dos municípios associados junto aos governos estadual e federal, bem como a articulação de políticas públicas e o compartilhamento de experiências de gestão (Souza; Oliveira, 2021). Essas associações são espaços importantes para a construção de uma agenda comum, que inclui desde a luta por repasses de recursos até a elaboração de políticas de desenvolvimento econômico e social. Além disso, as Associações de Prefeitos desempenham um papel na formação de lideranças locais, promovendo capacitações e trocas de experiências que qualificam a gestão pública (Santos, 2014).

Outro tipo importante de associação municipal são os Consórcios Intermunicipais, que se tornaram um mecanismo eficaz de cooperação entre cidades. Esses consórcios são formados por dois ou mais municípios que se unem para executar projetos e serviços de interesse comum, como saúde, educação, infraestrutura e meio ambiente. A formação de consórcios permite a obtenção de ganhos de escala, possibilitando uma maior eficiência na gestão de recursos e na prestação de serviços públicos (CNM, 2019). A partir dos anos 2000, os consórcios ganharam força com a institucionalização de políticas nacionais, como as relacionadas à atenção básica de saúde. Esses consórcios contam com uma estrutura jurídica própria, o que lhes confere formalidade e segurança para a gestão compartilhada de políticas e serviços (Lui; Ferreira Jr., 2023).

Além das associações de prefeitos e dos consórcios intermunicipais, existem também outras formas de associações municipais, como as ligas de municípios, as associações de câmaras municipais e as associações de servidores públicos municipais. Cada uma dessas entidades tem suas próprias funções e estruturas, que variam de acordo com os objetivos e as necessidades dos municípios associados. Em termos de funções, as associações municipais desempenham um papel fundamental na representação dos interesses dos municípios junto aos governos estadual e federal, na articulação de políticas públicas e na promoção do desenvolvimento

regional (Souza; Oliveira, 2021). As associações, por sua flexibilidade, são capazes de adaptar suas estratégias conforme as demandas locais, funcionando como canais de disseminação de informações e de construção de soluções colaborativas (Lui; Ferreira Jr., 2023).

Apesar das diferenças estruturais, associações e consórcios são complementares em suas funções. Enquanto os consórcios se destacam pela capacidade de gestão de políticas de caráter espacial, como mobilidade urbana e saneamento, as associações oferecem flexibilidade para a construção de estratégias e articulação entre os municípios. Em Minas Gerais, por exemplo, a Associação Mineira dos Municípios (AMM) destaca a existência de 41 Associações Microrregionais¹, que trabalham em conjunto para captar obras, recursos e compartilhar estruturas de gestão. Essas Associações Microrregionais promovem a integração de políticas públicas e buscam soluções para problemas comuns, como a manutenção de estradas vicinais e a ampliação de serviços de saúde (Santos, 2014). Esse trabalho integrado entre associações e consórcios fortalece a capacidade dos municípios de oferecer políticas públicas de qualidade, especialmente em áreas onde os desafios são grandes demais para serem enfrentados de forma isolada (Lui; Ferreira Jr., 2023).

Em termos de desenvolvimento econômico, a cooperação intermunicipal também tem se mostrado estratégica. A União desempenha um papel relevante ao criar incentivos para a cooperação intermunicipal e fomentar a governança interfederativa. Isso inclui a criação de padrões para a prestação de serviços e o apoio ao desenvolvimento econômico local, promovendo um ambiente favorável à implementação de políticas públicas que beneficiem as comunidades locais (Lui; Ferreira Jr., 2023). As associações podem criar fóruns de discussão que ajudam na construção de uma agenda conjunta para o desenvolvimento regional, enquanto os consórcios viabilizam a execução de projetos de grande porte que seriam inviáveis para um único município. Isso é particularmente importante em setores como saneamento, produção habitacional e gestão de resíduos sólidos, onde a gestão

¹ ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS MINEIRO. *Microrregiões*. Disponível em: <<https://gestor2.amm-mg.org.br/microrregionais/>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

integrada permite a superação de problemas como a fragmentação de serviços e a duplicidade de investimentos.

Em suma, os diferentes tipos de associações municipais desempenham um papel essencial na promoção do municipalismo e na defesa dos interesses dos municípios, contribuindo para o fortalecimento da gestão pública local e para o desenvolvimento regional. A cooperação intermunicipal, seja através de associações de prefeitos ou de consórcios formais, permite que os municípios compartilhem recursos e conhecimentos, aumentando a eficiência na prestação de serviços públicos e promovendo a inovação nas políticas locais. Ao mesmo tempo, a interação com a União e os governos estaduais fortalece a capacidade dos municípios de captarem recursos e implementarem políticas que atendam às necessidades de suas populações, promovendo um desenvolvimento equilibrado e sustentável em todas as regiões do país (Lui; Ferreira Jr., 2023).

2.3. BENEFÍCIOS DO ASSOCIATIVISMO MUNICIPALISTA

Os estudos sobre o associativismo destacam sua importância no fortalecimento da democracia nas sociedades contemporâneas. Segundo Luchmann (2014), o associativismo contribui para a democracia ao oferecer oportunidades igualitárias para a participação cidadã em decisões políticas, o que reforça a capacidade dos indivíduos de formular julgamentos autônomos e críticos. As associações desempenham um papel central em três aspectos: promovem o desenvolvimento individual, ampliam o debate público e fortalecem as instituições de representação ao criar canais legítimos de participação. Assim, a diversidade de práticas associativas, sejam cooperativas ou conflitivas, amplia as respostas democráticas às diferentes demandas e desafios políticos, configurando uma ecologia democrática das associações.

O associativismo municipalista representa uma estratégia importante para os municípios fortalecerem sua capacidade de gestão e enfrentarem os desafios comuns de forma colaborativa. Participar de associações municipais oferece uma série de benefícios que podem contribuir significativamente para o desenvolvimento local e

regional (Carlos; Silva, 2006). De acordo com Mello (1997), as associações municipais são essenciais para a descentralização e a gestão pública eficaz, permitindo que municípios menores superem limitações de recursos e ofereçam serviços de qualidade, que de outra forma seriam inviáveis de forma isolada.

Uma das principais vantagens do associativismo municipalista é o fortalecimento da representatividade dos municípios junto aos governos estadual e federal. Ao se unirem em torno de interesses comuns, os municípios conseguem ampliar sua capacidade de influenciar decisões políticas e pleitear recursos para o desenvolvimento de suas comunidades (Oliveira; Santos, 2020). Participar de associações municipais também proporciona aos municípios um maior poder de negociação em relação a questões como repasses de recursos, convênios e parcerias com outros entes federativos e instituições públicas e privadas (CNM, 2019). Por meio da cooperação e da troca de experiências, os municípios conseguem alcançar melhores condições para implementar projetos e programas de interesse local. A capacidade de articulação e a representatividade coletiva dos municípios associados facilitam o acesso a recursos e programas governamentais, contribuindo para o desenvolvimento de projetos e ações locais (Silva et al., 2021).

Outro benefício do associativismo municipalista é a possibilidade de alcançar economias de escala e redução de custos na prestação de serviços públicos e na execução de projetos e obras. Ao compartilharem recursos humanos, materiais e financeiros, os municípios conseguem otimizar seus investimentos e maximizar o impacto de suas ações (CNM, 2019). Segundo Lui e Ferreira Jr. (2023), as associações e consórcios se destacam na gestão compartilhada de políticas públicas, oferecendo uma estrutura formal para a administração conjunta de serviços essenciais, como saúde e saneamento. A troca de conhecimentos e melhores práticas de gestão permite que os municípios aprendam uns com os outros, identifiquem soluções inovadoras para os desafios comuns e aprimorem suas políticas públicas e serviços prestados à população (Silva et al., 2021).

Além disso, o associativismo tem um papel significativo no desenvolvimento regional sustentável. A cooperação entre os municípios associados permite a identificação de demandas comuns e a implementação de políticas e projetos que visam ao desenvolvimento econômico, social e ambiental da região como um todo

(Oliveira; Santos, 2020). Em Minas Gerais, por exemplo, as associações microrregionais têm sido fundamentais para a articulação de iniciativas conjuntas que promovem o desenvolvimento econômico e a infraestrutura local, como a manutenção de estradas e a ampliação dos serviços de saúde (Lui; Ferreira Jr., 2023). Dessa forma, as associações municipais se tornam importantes instrumentos de fortalecimento da gestão pública e de promoção do desenvolvimento regional, garantindo que as necessidades locais sejam atendidas de forma eficiente e integrada.

2.4. DESAFIOS E LIMITAÇÕES DO ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL

O associativismo municipalista, embora represente uma importante estratégia para o fortalecimento da gestão pública local e a promoção do desenvolvimento regional, enfrenta uma série de desafios e limitações que podem comprometer sua eficácia e sustentabilidade a longo prazo. Um dos principais desafios enfrentados pelas associações municipais é a falta de recursos financeiros para implementar suas atividades e projetos. Muitas vezes, os municípios associados possuem orçamentos limitados e enfrentam dificuldades para contribuir financeiramente com a associação (Oliveira; Santos, 2020). Além disso, a dependência de repasses governamentais e convênios pode comprometer a autonomia e a independência das associações municipais, dificultando a capacidade de articulação e negociação em favor de suas demandas (Lui e Ferreira Jr., 2023).

Para superar esse desafio, é necessário buscar alternativas de financiamento, como parcerias com instituições públicas e privadas, captação de recursos por meio de projetos e programas específicos e a busca por fontes de financiamento externas, como fundos de desenvolvimento regional e organismos internacionais (CNM, 2019). A criação de um fundo específico para o associativismo municipal, que poderia ser alimentado por repasses governamentais e contribuições voluntárias, poderia ser uma solução viável para garantir a sustentabilidade financeira das associações (Mello, 1997).

Outro desafio comum enfrentado pelas associações municipais são as divergências políticas e ideológicas entre os municípios associados. Questões partidárias e interesses políticos muitas vezes podem interferir no funcionamento e na eficácia das associações, dificultando a tomada de decisões e a implementação de ações conjuntas (Silva et al., 2021). Para superar esse desafio, é primordial promover um ambiente de diálogo e consenso entre os membros da associação, buscando focar nos interesses comuns e no bem-estar da população. A implementação de fóruns regulares de discussão e a criação de grupos de trabalho temáticos podem ajudar a mitigar tensões e facilitar a colaboração (Luchmann, 2014). Além disso, é fundamental adotar mecanismos transparentes e democráticos de governança, garantindo a participação de todos os membros e a representatividade efetiva dos diferentes segmentos da sociedade local.

A falta de capacidade técnica e gerencial dos gestores municipais e das equipes das associações municipais também representa um desafio importante para o associativismo municipalista. Muitos municípios enfrentam dificuldades para planejar, implementar e avaliar projetos e programas de forma eficiente e sustentável (Silva et al., 2021). Para enfrentar essa limitação, é necessário investir na capacitação e qualificação dos gestores municipais e das equipes das associações, por meio de programas de formação e treinamento específicos. Parcerias com instituições de ensino e pesquisa são essenciais, visando o intercâmbio de conhecimentos e a realização de estudos e pesquisas aplicadas que contribuam para a melhoria da gestão pública local (Silva et al., 2021; Santos, 2014). A utilização de plataformas digitais e ferramentas de gestão pode facilitar o acesso à informação e a troca de boas práticas entre os municípios.

Em suma, os desafios e limitações enfrentados pelas associações municipais são diversos e complexos, mas não são insuperáveis. Por meio da adoção de estratégias e práticas adequadas, é possível fortalecer o associativismo municipalista e potencializar sua contribuição para o desenvolvimento local e regional. A busca por alternativas de financiamento, o estímulo ao diálogo e consenso, e o investimento na capacitação técnica e gerencial são passos fundamentais nesse sentido. A implementação de uma rede de colaboração entre os municípios pode não apenas enfrentar os desafios existentes, mas também promover um ambiente de inovação e

solidariedade, essencial para o fortalecimento da gestão pública (Mello, 1997; Luchmann, 2014).

2.5. PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL - PEC Nº 188

Diante destes vários problemas enfrentados, surge a PEC 188 de 2019, que traz a possibilidade de extinção de municípios de até 5.000 habitantes (conforme os dados do censo populacional do ano de 2020), que não demonstrarem, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira. A proposta diz que tais Municípios seriam incorporados a algum de seus municípios limítrofes, a partir de 1º de janeiro de 2025. Conhecida como PEC do Pacto Federativo, visa promover uma série de mudanças nas regras fiscais e na distribuição de recursos entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa proposta tem gerado debates e controvérsias sobre seus potenciais impactos na gestão pública e no desenvolvimento regional.

Segundo estudos realizados por Araújo e Silva (2020), a PEC nº 188/2019 propõe alterações significativas na distribuição de recursos entre os entes federativos, com o objetivo de promover um maior equilíbrio fiscal e uma melhor alocação dos recursos públicos. Entre as principais medidas previstas na proposta estão a revisão do Pacto Federativo, a desvinculação de receitas, a extinção de fundos públicos e a revisão das regras de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Para aferir a sustentabilidade financeira, será feito o cálculo do produto da arrecadação dos impostos municipais, devendo o mesmo corresponder a, no mínimo, dez por cento da receita total do município.

No entanto, críticos da proposta levantam preocupações quanto aos possíveis impactos negativos da PEC nº 188/2019 sobre os municípios de menor porte e sobre áreas mais vulneráveis do país. Segundo Oliveira e Santos (2020), a desvinculação de receitas e a revisão das regras de distribuição de recursos podem resultar em uma redução significativa das transferências federais para os municípios, especialmente aqueles localizados em regiões menos desenvolvidas.

Para se ter uma ideia, de acordo com dados aprestados pela CNM – Confederação Nacional dos Municípios, dos 5.568 Municípios Brasileiros, 1.252 municípios têm população inferior a 5.000 habitantes, sendo que, destes apenas 35 municípios teriam o produto da arrecadação dos impostos municipais corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita. Ou seja, teriam que ser incorporados a outros, 1.217 municípios.

Os números apresentados não foram conferidos para saber a precisão correta de tais Municípios, mas são mostrados no intuito de demonstrar as grandes modificações no cenário nacional que a aprovação da PEC 188 traria para os Municípios.

Tomando como base novamente o estudo apresentado pela CNM na reportagem mencionada a extinção de 1.217 municípios geraria uma economia estimada em cerca de R\$ 4 bilhões ao ano. A título de exemplo, em nossa região, conforme dados trazidos pela AMVER – Associação dos Município da Microrregião dos Campos das Vertentes, seriam extintos os Municípios de Carrancas, Conceição da Barra de Minas, Coronel Xavier Chaves, Ibituruna, Itutinga e Ritópolis.

À primeira vista tais números impressionam, mas extinguir um Município vai muito além de apenas incorporá-lo a outro, principalmente porque aquelas comunidades já estão consolidadas, haveria uma perda de identidade das comunidades locais.

A solução para os problemas municipais não são a extinção dos pequenos, há que se pensar na necessidade da construção de um novo Pacto Federativo, estabelecendo uma divisão mais justa da arrecadação de impostos entre União, Estados e Municípios, como também na indução e priorização de uma solidariedade regional, a qual poderão propor soluções em conjuntos para problemas comuns (Araújo e Silva, 2020)

2.6. O ASSOCIATIVISMO MUNICIPALISTA NO MUNDO

O associativismo municipal é uma ferramenta essencial para o fortalecimento dos governos locais em diferentes partes do mundo, proporcionando uma

descentralização eficaz e uma gestão pública mais eficiente. Em muitos países, a criação de associações e consórcios permite que os municípios menores superem limitações de recursos e ofereçam serviços de qualidade, que não seriam viáveis de forma isolada (Mello, 1997). Löffler e Bylund (2007), tratam como associativismo municipal como cooperação intermunicipal. Para eles, além de ser uma estratégia eficaz para enfrentar desafios comuns, facilita a prestação de serviços públicos, a gestão de recursos e o desenvolvimento regional, promovendo um ambiente colaborativo entre os governos locais (Löffler e Bylund, 2007).

Santos (2014) discute o associativismo, em especial na América Latina, destacando a importância das associações no fortalecimento das dinâmicas sociais e políticas. As associações surgem como espaços de organização social que promovem a participação cidadã e a defesa de interesses coletivos, sendo fundamentais para a democratização das relações sociais. Elas operam tanto em ambientes urbanos quanto rurais, proporcionando uma base para reivindicações sociais e para a construção de uma identidade coletiva que fortalece as lutas por direitos. De forma similar, em outros continentes, as associações municipais têm se consolidado como mediadoras entre os governos locais e as esferas de poder central, oferecendo assistência técnica, apoio jurídico e capacitação contínua aos gestores municipais (Mello, 1997; Löffler e Bylund, 2007).

Historicamente, o associativismo na América Latina esteve vinculado a questões de identidade, cidadania e integração social. Isso se deve, em parte, à necessidade de grupos marginalizados, como trabalhadores, imigrantes e comunidades étnicas, de organizarem-se para garantir seus direitos. Mas o Associativismo Municipalista também se mostra presente, sendo que todos os países mantêm associações de municípios, principalmente como entidades promotoras da autonomia municipal e do fortalecimento do município. Essas associações são essenciais para garantir a continuidade de políticas públicas e para a capacitação contínua dos servidores municipais, promovendo maior eficiência na administração pública (Santos, 2014; Mello, 1997). A prática de unir esforços entre os governos locais para alcançar objetivos comuns não é nova, mas tem ganhado relevância devido às crescentes demandas por serviços de qualidade e à pressão por uma gestão pública mais eficiente (Löffler e Bylund, 2007).

Além disso, cada país apresenta suas particularidades no modo de organização de suas associações municipais, influenciadas por aspectos culturais, físicos e históricos. Diferenças culturais determinam a forma de organização e cooperação entre os municípios, enquanto aspectos físicos, como a geografia e a dimensão territorial, impactam a maneira como os serviços são prestados e os projetos são desenvolvidos. O contexto histórico, como os processos de colonização, a evolução da administração pública e as reformas políticas, também molda as estruturas de governança e as práticas de associativismo, resultando em abordagens únicas para atender às demandas locais (Santos, 2014; Mello, 1997). A cooperação intermunicipal possibilita que os municípios compartilhem recursos e conhecimento, o que pode resultar em economias de escala e inovação nas políticas públicas, especialmente em regiões com restrições orçamentárias (Löffler e Bylund, 2007).

Neste sentido, analisando os estudos de Santos (2014), Löffler e Bylund, (2007) e Mello (1997), sintetizando as principais características do Associativismo em alguns países, obtêm-se a seguinte tabela:

Tabela 1: Principais características do Associativismo em alguns países

AMÉRICA LATINA	
País	Principais Característica
Argentina	- Na província de Córdoba, os municípios têm grande autonomia; - A Constituição Provincial autoriza a formação de consórcios e outros organismos intermunicipais; - Esses consórcios realizam serviços em setores como obras públicas e cooperação técnica e financeira.
Chile	- A Associação dos Governos Municipais do Chile foca no treinamento de funcionários municipais; - Capacita os municípios para exercerem funções transferidas, especialmente em educação e saúde; - O treinamento é um legado das reformas administrativas do governo Pinochet.
Colômbia	- Conta com a Federação Colombiana de Municípios e associações departamentais; - A Federação enfrenta dificuldades financeiras devido à inadimplência de contribuições dos municípios; - A Corte Constitucional proibiu a participação da Federação em uma parcela das transferências do governo central;

Tabela 1: Principais características do Associativismo em alguns países

(Continua)

	- No Departamento de Antióquia, existe a Cooperativa de Municípios de Antióquia, que funciona como um consórcio para prestação de serviços e projetos de infraestrutura, como água, esgoto, moradias populares, entre outros; - Grandes municípios colombianos costumam vender serviços a municípios vizinhos.
Equador	- A Associação dos Municípios Equatorianos defende os interesses dos municípios junto ao governo central; - Presta serviços de treinamento e assistência técnica aos municípios; - Auxilia na elaboração de cadastros fiscais.
República Dominicana	- A Liga Municipal Dominicana tem um secretário-geral nomeado pelo presidente da República; - Aprovam os orçamentos municipais e as transferências de recursos do governo central para os municípios.
AMÉRICA DO NORTE	
País	Principais Característica
Canadá	- A Federação Canadense de Municípios (FCM) foi fundada em 1937 e é ativa em áreas como meio ambiente, habitação, cultura e transportes; - Atua na representação dos municípios junto ao governo federal e aos governos provinciais, influenciando políticas nacionais.
Estados Unidos da América	- As associações de governos locais nos Estados Unidos têm uma longa tradição, com a National League of Cities (NLC) e a United States Conference of Mayors (USCM) sendo duas das principais entidades; - As associações estaduais e regionais atuam como facilitadoras de políticas públicas locais e defendem os interesses dos municípios junto ao governo federal; - Além de prestar assistência técnica, as associações nos Estados Unidos promovem a troca de boas práticas e a formação contínua dos gestores municipais.
EUROPA	
País	Principais Característica
Alemanha	- A Constituição alemã (art. 28) permite que os municípios, no exercício de suas atribuições, formem associações com autonomia administrativa; - Essas associações podem desempenhar funções que os municípios, individualmente, não conseguiriam realizar com a mesma eficiência, funcionando como um nível de governo intermediário.
Áustria	- A Constituição austríaca (art. 116) permite a criação de associações intermunicipais; - A formação dessas associações depende da aprovação dos governos estaduais e deve seguir normas específicas definidas pelas assembleias legislativas estaduais.

Tabela 1: Principais características do Associativismo em alguns países

(Continua)

Espanha	– Existem associações municipais tanto voluntárias quanto compulsórias; - As associações têm como objetivo principal o planejamento de obras e a prestação de serviços conjuntos, o que facilita a implementação de políticas públicas em municípios menores.
Finlândia	– Os consórcios são regulamentados por lei nacional, permitindo que os municípios se organizem como pessoas jurídicas de direito público; – Os consórcios são comuns para a prestação de serviços específicos, como saúde e educação, facilitando a cooperação entre municípios e garantindo a prestação de serviços de qualidade.
França	– A legislação francesa permite que os municípios se associem para prestar serviços conjuntamente; – Os municípios podem também se associar com departamentos, regiões e até com associações comerciais e industriais para serviços de interesse comum; – O país possui mais de 540 associações mistas, que incluem consórcios para serviços específicos e para gestão conjunta de serviços múltiplos.
Grã-Bretanha	– As receitas destinadas aos governos locais são negociadas entre as associações de cada região (Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte) e o governo central; – Essas associações são responsáveis por definir a distribuição dos valores entre os governos locais das respectivas regiões, fortalecendo a autonomia municipal.
Holanda	– O país adota consórcios voluntários e compulsórios para a prestação de serviços públicos; – Consórcios compulsórios são usados para atividades específicas, como a atuação de corpos de bombeiros, licenciamento de construções e coleta de lixo; – A Associação Nacional de Municípios presta assessoria técnica e realiza controle das contas municipais.
Suíça	– A Suíça adota associações voluntárias para a prestação de diversos serviços, como planejamento urbano, destino final do lixo, abastecimento de água e educação; – Essas associações são criadas para atender demandas comuns entre municípios vizinhos, promovendo a eficiência na prestação de serviços.
ÁSIA	
País	Principais Característica
Coreia do Sul	– A Fundação de Municípios da Coreia do Sul mantém relações internacionais para troca de experiências com outros países; – Atua em áreas tradicionais das associações nacionais, como treinamento e assessoria técnica.
Filipinas	– A Liga dos Municípios das Filipinas atua como uma plataforma de cooperação e coordenação entre os governos municipais; – Foca em promover a governança local eficiente, apoiando a capacitação dos servidores públicos e a implementação de práticas de transparência;

Tabela 1: Principais características do Associativismo em alguns países

(conclusão)	
	- A Liga também defende a descentralização e a autonomia local, buscando garantir que os municípios tenham maior controle sobre suas receitas e despesas.
Japão	- A Associação Japonesa de Prefeitos foi criada em 1898 e oferece assessoria técnica aos governos locais; - Promove a cooperação entre os governos municipais com o objetivo de fortalecer a autonomia local.
Líbano	- Permite a criação de consórcios municipais com personalidade jurídica e finanças próprias; - Os consórcios são formados voluntariamente, mas sua criação é regulada pelo governo central; - Atuam em áreas como prestação de serviços públicos e planejamento financeiro.
OCEANIA	
País	Principais Característica
Austrália	- A Australian Local Government Association (ALGA) representa os interesses dos governos locais junto ao governo federal; - Atua na defesa das políticas públicas favoráveis aos municípios e na busca por recursos para projetos locais; - As associações regionais facilitam a cooperação entre os governos locais para a execução de projetos comuns e a implementação de políticas ambientais, como gestão de resíduos e planejamento urbano.
Nova Zelândia	- A New Zealand Local Government Association (LGNZ) representa os governos locais em nível nacional; - Oferece treinamento e desenvolvimento profissional para os gestores municipais; - Trabalha na defesa dos interesses dos municípios em relação à formulação de políticas nacionais, incluindo questões de infraestrutura, desenvolvimento econômico local e meio ambiente.
ÁFRICA	
País	Principais Característica
Marrocos	- Os consórcios são comuns para a realização de projetos de interesse comum, incluindo a manutenção de estradas e edifícios públicos; - Têm personalidade jurídica e estão sujeitos à legislação nacional aplicável aos municípios.
Tunísia	- A Tunísia permite a criação de consórcios para funções de interesse mútuo; - Também permite a criação de órgãos públicos (juntas comerciais municipais) com autonomia financeira, mas com aprovação do Ministério do Interior.

Fonte: LÖFFLER, Elke; BYLUND, Marianne. **Good practices in intermunicipal co-operation**. Paris: OECD, 2007. Disponível em: <<https://rm.coe.int/1680746dea>>. Acesso em: 16 out. 2024.

MELLO, Diogo Lordello de. Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 6, p. 51-66, nov./dez. 1997. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7811/6434>>. Acesso em: 16 out. 2024.

Nota: Elaborado pelo autor, com base nas informações publicadas nos estudos de Santos (2014), Löffler e Bylund, (2007) e Mello (1997)

Os estudos comparativos sobre o associativismo nas diferentes regiões do mundo nos revelam novas perspectivas sobre as formas de organização social e as estratégias de mobilização comunitária. Esse tipo de análise permite compreender as semelhanças e diferenças nas trajetórias das associações, contribuindo para uma compreensão mais ampla do papel dessas organizações no fortalecimento da sociedade civil e na promoção da justiça social. Dessa forma, as associações municipais ao redor do mundo se revelam essenciais para promover uma governança mais descentralizada e eficiente. Elas fortalecem a capacidade dos municípios de atender às demandas locais, garantem o acesso a serviços essenciais e promovem uma melhor gestão dos recursos públicos. A colaboração entre os municípios, viabilizada por essas associações, contribui para a construção de soluções mais integradas e sustentáveis, impactando diretamente na qualidade de vida das populações e no desenvolvimento socioeconômico das regiões envolvidas (Santos, 2014; Löffler e Bylund, 2007; Mello, 1997)

3. METODOLOGIA

3.1. CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

O presente trabalho é caracterizado como uma pesquisa qualitativa devido à sua abordagem interpretativa e exploratória, voltada para a compreensão das dinâmicas sociais, políticas e administrativas relacionadas ao associativismo municipal. A pesquisa qualitativa se destaca pelo foco em aspectos subjetivos, como experiências e percepções dos envolvidos, o que é essencial para explorar os significados atribuídos pelos participantes ao fenômeno do associativismo intermunicipal. Os participantes da pesquisa incluem gestores municipais, como prefeitos e secretários, que têm papel central na implementação de políticas públicas; técnicos e servidores municipais, responsáveis pela execução cotidiana das atividades conjuntas; representantes da AMVER, que articulam as ações e representam os interesses dos municípios; membros da sociedade civil, que oferecem uma perspectiva sobre os impactos das políticas públicas; e especialistas e pesquisadores que analisam o desenvolvimento regional e a cooperação intermunicipal. Os métodos utilizados, como estudo de caso, observação participante e análise de documentos, são típicos de investigações qualitativas, permitindo uma análise aprofundada do contexto e das relações entre os municípios associados à AMVER (MINAYO, 2010). Essas técnicas visam captar as complexidades das interações e a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional (YIN, 2018).

Uma vez que os objetivos propostos para o presente trabalho envolvem uma compreensão das experiências, percepções e dinâmicas sociais dos grupos associativos, uma abordagem qualitativa é a mais apropriada para o tema. A pesquisa qualitativa permite explorar as complexidades do associativismo, capturando nuances, significados e contextos sociais que podem não ser facilmente quantificáveis. Ao utilizar métodos qualitativos pode-se adentrar no universo dos grupos associativos, compreendendo suas motivações, valores e relações interpessoais de maneira holística. Essa abordagem permite uma imersão qualitativa no contexto associativo, possibilitando a compreensão das dinâmicas internas, dos

processos de tomada de decisão e dos significados atribuídos pelos participantes às experiências associativas (Marconi, Lakatos, 2017).

A pesquisa qualitativa é uma abordagem metodológica que busca compreender e explorar a complexidade dos fenômenos sociais por meio da interpretação e análise dos significados atribuídos pelos participantes (Minayo, 2010). Amplamente utilizada em diversas áreas do conhecimento, essa abordagem fornece insights valiosos sobre questões sociais, culturais, políticas e organizacionais em contextos globais.

É caracterizada pela coleta de dados descritivos e não numéricos, que são analisados de forma indutiva para identificar padrões, temas e significados subjacentes (Minayo, 2010). Seu principal objetivo é compreender a complexidade dos fenômenos sociais, capturando a perspectiva dos participantes e explorando suas experiências, percepções e significados atribuídos a determinado contexto.

Os métodos mais comuns na pesquisa qualitativa incluem entrevistas em profundidade, observação participante, análise de conteúdo e estudos de caso (Bardin, 2016). Essas técnicas permitem aos pesquisadores explorar a fundo o objeto de estudo, mergulhando na realidade dos participantes e capturando a riqueza e a complexidade dos dados qualitativos.

A pesquisa qualitativa tem contribuído significativamente para o avanço do conhecimento em diversas áreas do saber, fornecendo insights profundos e contextuais sobre questões sociais, culturais, políticas e organizacionais em diferentes contextos ao redor do mundo (Minayo, 2010). Estudos qualitativos têm sido utilizados para compreender questões complexas, como desigualdades sociais, práticas de saúde, movimentos sociais e dinâmicas organizacionais.

Quanto a natureza, foi realizada uma pesquisa aplicada, considerando que os conhecimentos adquiridos foram aplicados na prática objetivando tentar construir soluções para os problemas do Associativismo Municipal. Neste contexto, a pesquisa aplicada tem como objetivo gerar conhecimento prático e soluções para problemas do mundo real. Segundo Gil (2010), ela se concentra na aplicação direta do conhecimento científico para resolver questões específicas e promover o desenvolvimento social, econômico ou tecnológico. A pesquisa aplicada envolve frequentemente colaborações entre pesquisadores e setores da sociedade, como

governos, empresas e organizações não governamentais. Suas aplicações práticas são fundamentais para impulsionar a inovação e o progresso em diversas áreas.

Em relação aos objetivos, foi utilizada a pesquisa exploratória, que é caracterizada pela flexibilidade e abertura a novas ideias e descobertas. Segundo Gil (2010), esse tipo de pesquisa não busca necessariamente testar hipóteses ou confirmar teorias preexistentes, mas sim explorar novas áreas de interesse, identificar variáveis relevantes e gerar hipóteses para investigações posteriores.

Uma variedade de técnicas pode ser empregada na coleta de dados em pesquisas exploratórias, incluindo revisão bibliográfica, entrevistas não estruturadas, grupos focais e observação participante. Essas técnicas permitem ao pesquisador explorar amplamente o objeto de estudo, capturando percepções valiosas e gerando novas perspectivas sobre o assunto (Minayo, 2010).

Portanto, pretende-se realizar um estudo de caso sobre o Associativismo, fazendo uma pesquisa qualitativa e aplicada, através do levantamento de informações sobre a forma que o Associativismo é tratado, identificando o papel das Associações de Municípios, sua relação com o planejamento e a administração microrregional e municipal, bem como ao final propor políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional dos Municípios através do Associativismo.

3.2. INSTRUMENTOS PARA COLETA DE DADOS

A coleta de dados envolve o início da aplicação dos instrumentos e técnicas elaboradas, conforme nos mostra Marconi e Lakatos (2017). A observação participante é uma técnica de coleta de dados qualitativa amplamente utilizada em diversas áreas, como antropologia, sociologia, psicologia e educação. Nesse método, o pesquisador torna-se parte do ambiente ou grupo que está sendo estudado, participando das atividades e interações de forma direta (Cruz, 2018). Ao fazer isso, o pesquisador pode obter uma compreensão mais profunda dos fenômenos sociais em seu contexto natural.

Uma das principais vantagens da observação participante é sua capacidade de capturar informações ricas e detalhadas sobre o comportamento humano e as

interações sociais (Cruz, 2018). Ao se envolver diretamente com os participantes, o pesquisador pode observar nuances, expressões não verbais e dinâmicas de grupo que podem não ser evidentes em outras formas de coleta de dados.

Durante esses anos de trabalho na AMVER, especificamente entre março de 2020 à junho de 2023, foi verificado diversos desafios que o Associativismo tem enfrentado, dialogando também com outras associações municipalistas. Portanto, a vivência como observador participante e parte do processo é a base deste trabalho, sendo transposto os desafios de tal método, como a necessidade de estabelecer relações de confiança com os participantes, lidar com vieses do pesquisador e enfrentar dilemas éticos relacionados à privacidade e consentimento dos participantes (Minayo, 2010).

Por essa razão, foram observados alguns personagens que tramitam dentro da AMVER. Ressalta-se que a AMVER possui 20 Municípios associados, portanto, diversos foram os atores que participaram da presente pesquisa. Entretanto, a título de amostragem, foram selecionados agentes políticos, servidores públicos e funcionários, considerando os critérios de maior proximidade com o tema e representatividade setorial. Dessa forma, escolheu-se um representante de cada setor relevante para o funcionamento da associação, buscando garantir uma visão abrangente e equilibrada sobre o trabalho desenvolvido pela AMVER:

- Wagner de Almeida, Prefeito Municipal de Santa Cruz de Minas, mandato 2021-2024, reeleito para o mandato de 2025-2028;
- Igor Sandim, vereador de São João del-Rei, mandato 2013-2024;
- Grazielli Germani da Silva, assessora jurídica nas prefeituras de Dolores de Campos (2015 a 2016) e Prados (2017 a 2024).
- Lucas Sacramento de Sousa Melo, Assessor jurídico do Município de Nazareno;
- Fernanda Aparecida Velho, Pregoeira do Município de Prados;
- Luana Katrina dos Santos, Consultora Jurídica da AMVER;
- Ronan Almeida Coutinho, ex-Diretor do Departamento de Engenharia.

Os dados extraídos incluem percepções e experiências individuais dos agentes selecionados, registradas por meio de entrevistas e observação participante. Esses dados foram organizados em categorias analíticas que refletem as áreas de atuação

da AMVER, como assessoria jurídica, engenharia, planejamento técnico e gestão intermunicipal. A análise será realizada de forma qualitativa, utilizando técnicas de codificação temática para identificar padrões e pontos-chave que permitam compreender o impacto do associativismo na eficiência administrativa e no desenvolvimento regional. Esse método visa oferecer uma interpretação aprofundada das contribuições e desafios enfrentados pela AMVER no contexto de cooperação intermunicipal.

Neste mesmo contexto, foi realizado também a análise de documentos. A análise de documentos é uma técnica de pesquisa qualitativa que consiste na avaliação crítica e sistemática de documentos escritos, tais como relatórios, registros, jornais, políticas, entre outros. Essa abordagem é amplamente utilizada em diversas áreas do conhecimento, proporcionando uma compreensão mais profunda dos fenômenos estudados (Bogdan; Biklen, 1994).

Os critérios para a seleção dos documentos analisados basearam-se na relevância direta desses registros para a compreensão das práticas e desafios enfrentados pela AMVER no contexto de associativismo municipal. Foram escolhidos documentos que representassem as atividades administrativas, técnicas e de governança realizadas entre 2020 e 2023, com ênfase nos períodos críticos, como a pandemia de COVID-19. Os dados extraídos incluíram informações sobre decisões estratégicas, ações colaborativas entre os municípios associados, tipos de serviços prestados e resultados obtidos. A análise foi conduzida por meio de codificação temática, permitindo identificar padrões, avanços e dificuldades enfrentados pela associação, com o objetivo de mapear suas contribuições para o fortalecimento da gestão pública regional e para o desenvolvimento de políticas públicas intermunicipais.

I – documentos produzidos pela AMVER durante a pandemia da COVID-19, entre 19/03/2020 à 20/09/2021, compreendendo atas de reuniões, modelos de portarias, decretos e leis, informativos e notas técnicas;

II – reuniões realizadas com os Municípios durante a pandemia da COVID-19;

III – atas das Assembleias Ordinárias realizadas pela AMVER nas datas de 14/01/2022, 29/03/2022, 26/05/2022, 28/07/2022, 29/07/2022, 13/01/2023, 13/03/2023 e 26/04/2023;

IV – relatórios de atividades desenvolvidas pelo Departamento Jurídico da AMVER entre março de 2020 à junho de 2023²;

V – relatórios de atividades desenvolvidas pelo Departamento Técnico da AMVER no ano de 2023;

VI – relatório de atividades desenvolvidas pelo Departamento de Engenharia da AMVER no mês de abril de 2020.

Oliveira (2008) nos mostra a importância da análise de documentos como uma fonte valiosa de dados para pesquisas qualitativas. Ressalta ainda a relevância da análise de documentos institucionais, como políticas públicas e regulamentos, para compreender as práticas e discursos presentes em diferentes contextos sociais. Uma das principais vantagens da análise de documentos é sua capacidade de fornecer dados ricos e detalhados sobre eventos passados e presentes, sem a interferência do pesquisador (Bogdan; Biklen, 1994). Além disso, documentos escritos muitas vezes refletem perspectivas e discursos específicos que podem não ser facilmente acessíveis por meio de outras formas de coleta de dados, principalmente, combinado com a observação participante.

Por último, concomitante e no contexto já explanado, foi realizado o estudo de caso. Essa abordagem envolveu a investigação aprofundada do Associativismo Municipal, com o objetivo de compreender melhor este fenômeno em seu contexto natural (Yin, 2018). Ao coletar e analisar uma ampla gama de dados, observações, documentos e artefatos, é possível identificar padrões, relações e dinâmicas que não seriam capturadas por métodos de pesquisa mais quantitativos.

Portanto, tais métodos de coleta de dados, neste trabalho se complementaram. A integração da coleta de dados por meio de observação participante, análise de documentos e estudo de caso, proporcionou uma compreensão mais abrangente e profunda do fenômeno estudado. Essa abordagem combina a observação direta das interações sociais e contextos naturais com a análise crítica de documentos escritos, permitindo explorar múltiplas perspectivas e fontes de informação (Cruz, 2018; Oliveira, 2008).

² AMVER. *Relatório de Atividades*. Disponível em: <<https://amver.org.br/pagina/6418/Relat%C3%B3rio%20de%20Atividades>>. Acesso em: 15 maio 2024.

A observação participante possibilitou mergulhar no ambiente de estudo, participando ativamente das atividades e interações que ocorrem no local (Cruz, 2018). Essa análise crítica dos documentos ajudou a contextualizar e enriquecer os dados obtidos por meio da observação participante, fornecendo informações históricas, institucionais e contextuais que podem esclarecer e complementar as observações realizadas no campo.

Ao integrar a observação participante com a análise de documentos, houve a possibilidade de explorar múltiplas fontes de evidências e abordagens metodológicas, enriquecendo assim a compreensão do fenômeno estudado (Cruz, 2018). Essa abordagem integrada também pode ajudar a mitigar possíveis limitações e vieses associados a cada método individualmente, fornecendo uma visão mais abrangente e contextualizada do tema de pesquisa.

A observação participante complementa o estudo de caso, proporcionando uma compreensão mais profunda das interações sociais e práticas cotidianas dos participantes (Cruz, 2018). Ao participar ativamente do ambiente em estudo, consegue-se capturar informações ricas e contextuais, observando comportamentos, expressões não verbais e dinâmicas de grupo que não seriam acessíveis por meio de outras formas de coleta de dados.

Por fim, a análise de documentos enriquece a pesquisa ao fornecer uma perspectiva institucional e contextual sobre o fenômeno estudado (Oliveira, 2008). Ao examinar documentos escritos, relatórios, políticas, registros e outros materiais relevantes, há uma complementação de dados obtidos por meio do estudo de caso e observação participante, identificando tendências, padrões e eventos passados que influenciam o contexto atual.

Ao integrar o estudo de caso, observação participante e análise de documentos, o objetivou-se obter uma compreensão mais abrangente e holística do Associativismo Municipalista, aproveitando os pontos fortes de cada método e abordagem. Essa combinação de métodos permitirá explorar questões complexas e multifacetadas de forma aprofundada, fornecendo insights valiosos para a teoria e prática em diversas áreas do conhecimento.

4. ANÁLISE SITUACIONAL (RESULTADOS E DISCUSSÕES)

4.1. O CRESCIMENTO NO NÚMERO DE MUNICÍPIOS E OS RECURSOS FINANCEIROS RECEBIDOS

Os Municípios associados a AMVER, são em sua maioria Municípios de pequeno porte, com população abaixo de 20 mil habitantes. Excetua-se São João del-Rei, que conta com uma população estimada de 90 mil habitantes, mas mesmo assim não podendo ser considerado um Município de grande médio a grande porte (BGE, 2022). Tais Municípios são seculares, criados no período colonial e com uma grande participação na história de Minas Gerais, bem como do Brasil. Entretanto, sofrem com os mesmos problemas – a escassez de recursos. Muito desse fenômeno deu-se pela grande fragmentação política em unidades populacionais de pequena escala ocorrida no país principalmente após a década de 1950.

A título de exemplo, em 1950, existiam 1.889 municípios no Brasil. Em 2022, ou seja, apenas 72 anos depois, quase triplicou tal número, chegando em 2022 a 5.568 Municípios. Verificando os dados disponibilizados pelo IBGE, 73% dos municípios brasileiros têm entre 10 e 20 mil habitantes. Além disso, 1.253 municípios têm menos de 5.000 habitantes (IBGE, 2022). Na Microrregião do Campos das Vertentes, o último Município a ser criado e o menor em extensão territorial do Brasil (3,565 km²) é Santa Cruz de Minas. Desmembrado de Tiradentes, passou do status de bairro para cidade pela Lei Estadual nº 12.030 de 21 de dezembro de 1995 e instalado em 01 de janeiro de 1997 (MINAS GERAIS, 1995).

Alguns fatores explicam esse crescimento de municípios, ocorrido em meados do século passado, destacando o melhor posicionamento político e as melhores circunstâncias econômicas garantidas aos municípios, principalmente pós a Constituição Federal de 1988 (Leite e Fonseca, 2011). A criação de municípios após a redemocratização foi fortemente influenciada pela descentralização fiscal e política promovida pela Constituição de 1988, que delegou mais responsabilidades aos governos locais. Como apontado por D'Albuquerque e Palotti (2021), essa descentralização fortaleceu o papel da União na formulação de políticas sociais, mas

colocou o peso da execução dessas políticas sobre estados e municípios, gerando sobrecarga para os pequenos entes federativos.

Para Leite e Fonseca (2011), a política descentralizadora desenvolvida principalmente nas décadas de 70 e 80 intensificou a onda emancipatória brasileira, principalmente pelo sistema de transferências de recursos introduzido em nosso ordenamento jurídico através do Fundo de Participação de Municípios (FPM). A Constituição de 1988 reforçou a autonomia municipal, especialmente ao criar mecanismos de repartição de receitas. No entanto, a dependência dos pequenos municípios em relação ao FPM tornou-se um ponto crítico, pois muitos não conseguem se sustentar com receitas próprias, conforme evidenciado por Abrucio (2007).

A regra de distribuição dos recursos, principalmente do FPM-Interior, que continua a mesma desde a criação do Ato Complementar nº 35 de 1967, que deu nova redação ao art. 91 do Código Tributário Nacional (CTN), explica o porquê da criação de alguns municípios. Como demonstra o CTN, os coeficientes do FPM são fixados por faixa populacional, favorecendo assim os municípios com menor população. Vejamos o seguinte exemplo, que melhor explica a afirmação anterior.

Imagine que o Município A tem uma população de 10.000 habitantes e decide-se dividi-lo em cinco novos municípios: B, C, D, E e F, cada um com uma população de 2.000 habitantes. Cada um desses novos municípios (B, C, D, E e F) iria receber de FPM-Interior o mesmo que era recebido por Município A. Soma-se a isso os gastos administrativos e operacionais desses novos municípios, uma vez que cada um precisaria estabelecer sua própria estrutura administrativa e prestar os mesmos serviços para a população. Assim, a receita do FPM para cada Município seria a mesma, aumentando o custo para manter cinco municípios pequenos.

Isto ocorre pelo fato que a primeira faixa populacional do FPM destina os mesmos recursos para qualquer município com menos de 10.189 habitantes. Diante deste cenário, municípios, mesmo que menores, sempre serão beneficiados em termos de recebimento do FPM, sendo tal fator um grande estímulo para novas emancipações municipais de micro e pequenos municípios.

Entretanto, a proliferação de municípios menores no Brasil, intensificada após a Constituição de 1988, trouxe consequências negativas que impactam tanto a gestão

pública quanto o desenvolvimento regional. A criação desses municípios gerou uma base econômica limitada para muitos deles, reduzindo a capacidade de arrecadação própria e aumentando a dependência de repasses intergovernamentais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (Mendes, 2002). Além disso, a necessidade de instalação de estruturas administrativas para os novos municípios, como prefeituras e câmaras de vereadores, resulta em custos fixos elevados, muitas vezes desproporcionais à receita gerada, levando a uma alocação ineficiente de recursos e ao aumento da burocracia (Souza; Afonso, 2011). Como afirmam D'Albuquerque e Palotti (2021), a autonomia administrativa dos municípios não necessariamente se traduziu em maior eficiência na prestação de serviços, especialmente nas áreas sociais, como saúde e educação.

A fragmentação territorial também exacerba as desigualdades regionais, já que municípios menores enfrentam dificuldades em atrair investimentos e oferecer serviços públicos de qualidade. A cooperação intermunicipal torna-se essencial para manter serviços básicos como saúde e educação, mas a capacidade técnica limitada dos pequenos municípios prejudica o desenvolvimento de políticas regionais integradas (D'albuquerque e Palotti, 2021). Ademais, a criação de novos municípios frequentemente é motivada por interesses políticos, visando aumentar a representação local sem considerar a viabilidade econômica, o que resulta em muitos municípios sem sustentabilidade financeira. Finalmente, a dificuldade em oferecer serviços públicos de qualidade, devido à falta de infraestrutura e recursos, agrava a disparidade na prestação de serviços entre municípios menores e maiores (Mendes, 2002).

Neste sentido, Tomio (2005) diz que não há qualquer referência contemporânea de uma fragmentação de novas unidades locais como o ocorrido no Brasil. Entende-se que tal fenômeno deveria ter ocorrido com um mínimo de planejamento dos governos superiores, devendo acontecer, na verdade, uma criação ou reorganização de áreas suburbanas em grandes metrópoles. Entretanto, o autor mostra que, no Brasil, aconteceu o inverso, uma vez que a maioria dos novos municípios não está interligada às principais zonas urbanas, mas é o resultado da fragmentação de pequenos municípios do interior.

Entretanto, mesmo sendo menores e recebendo recursos parecidos, a estrutura pública é demasiadamente cara e complexa, e por terem uma população pequena, a receita própria, advinda de impostos arrecadados, também é pequena, não sendo suficiente para prestar serviços de qualidade à população. Leite (2014) observa que o tamanho do município tem uma relação direta com o valor agregado da produção territorial. Municípios com população de até 10 mil habitantes tendem a apresentar um PIB per capita menor, o que reflete um menor grau de desenvolvimento econômico. Consequentemente, esses municípios também enfrentam uma capacidade reduzida de gerar receitas próprias, o que agrava as dificuldades financeiras e limita a sua capacidade de promover o desenvolvimento econômico local.

Um Município tem como receitas tributárias os impostos (IPTU, ISS, ITBI), taxas e contribuições, sendo certo que, possuindo uma população menor, terão uma capacidade de arrecadação também menor, fazendo com que a geração de receita própria fique concentrada nas grandes cidades e naquelas economicamente desenvolvidas (Carrazza, 2021).

Em contraponto, a despesa caminha para o contrário, sendo maior em municípios em termos proporcionais. Analisando a despesa pública por função, o gasto realizado com a manutenção da máquina pública (envolvendo pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos) demonstra-se elevado nos municípios de pequeno porte. Segundo estudos de Almeida e Santos (2019), a despesa com pessoal representa, em média, 60% do total das despesas dos municípios brasileiros, sendo que, em municípios de menor porte, essa proporção pode ultrapassar os 70%.

A análise da distribuição das despesas públicas entre municípios de diferentes portes revela uma realidade que muitas vezes contraria a expectativa. Contrariando a lógica de que municípios maiores teriam naturalmente maiores despesas, estudos indicam que a despesa pública tende a ser maior em municípios de menor porte. Essa tendência pode ser observada ao analisar a despesa pública por função, especialmente no que diz respeito à manutenção da máquina pública. De acordo com pesquisas como a realizada por Silva e Oliveira (2020), o gasto com pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos mostra-se significativamente

elevado em municípios de pequeno porte. Essa realidade pode ser atribuída a diversos fatores, como a menor eficiência na gestão dos recursos, a necessidade de uma estrutura administrativa própria mesmo em municípios com menor arrecadação, e a dependência de repasses de recursos estaduais e federais. Além disso, a falta de economia de escala em municípios menores pode contribuir para o aumento dos custos de prestação de serviços públicos. Nesse contexto, é essencial que políticas públicas sejam desenvolvidas com base em análises detalhadas da realidade financeira de cada município, de forma a garantir uma distribuição equitativa dos recursos e promover uma gestão eficiente e transparente em todos os níveis de governo.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), municípios com menos de 20 mil habitantes representam cerca de 70% do total de municípios no Brasil, porém, em muitos casos, possuem estruturas administrativas semelhantes ou até mesmo superiores às de municípios maiores, o que contribui para o aumento das despesas com a manutenção da máquina pública.

4.2. ASSOCIATIVISMO COMO SOLUÇÃO VIÁVEL PARA OS PROBLEMAS MUNICIPALISTAS

Certamente, as Associações Municipais surgem como alternativas importantes para mitigar os desafios enfrentados pelos municípios de pequeno porte. Essas associações oferecem uma plataforma para a cooperação entre os municípios, permitindo que compartilhem recursos, experiências e boas práticas de gestão. De acordo com estudos realizados por Silva *et al.* (2020), as associações municipais têm sido eficazes na busca por soluções conjuntas para problemas comuns, como a escassez de recursos financeiros, a carência de pessoal qualificado e a falta de estrutura para uma prestação eficiente de serviços públicos.

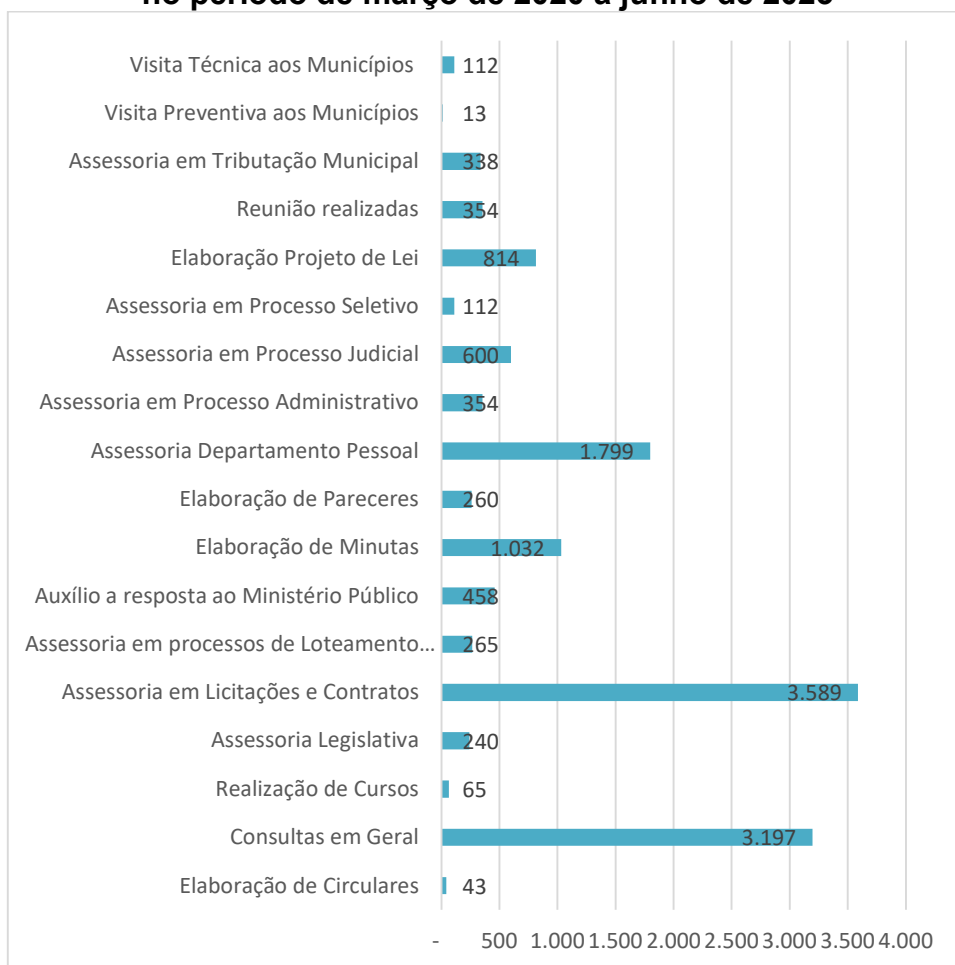
Além disso, a pesquisa realizada por Oliveira e Santos (2019) destaca que a colaboração entre os municípios por meio de associações pode resultar em economias de escala e na otimização do uso dos recursos disponíveis, possibilitando uma prestação de serviços mais eficaz e abrangente. Portanto, as Associações

Municipais emergem como instrumentos fundamentais na busca por soluções compartilhadas e na promoção do desenvolvimento local sustentável.

Pereira (2013), nos mostra que ao se unir em associações ou consórcios, os Municípios buscam minimizar seus problemas. Na região do Campos das Vertentes, como já mostrado a AMVER é uma das experiências exitosas, uma vez que através da mesma os Municípios têm uma gama de serviços que individualmente não teriam condições de arcar.

Durante o período analisado no Departamento Jurídico da AMVER, março de 2020 à junho de 2023, foram prestados os seguintes serviços aos Municípios associados:

Gráfico 1 – Serviços prestados pelo Departamento Jurídico no período de março de 2020 à junho de 2023



Fonte: AMVER. *Relatório de Atividades*. Disponível em: <https://amver.org.br/pagina/6418/Relat%C3%B3rio%20de%20Atividades>. Acesso em: 15 maio 2024.

Nota: Elaborado pelo autor, com base nos relatórios do Departamento Jurídico da AMVER

Observa-se um total de 13.645 atendimentos em menos de 4 anos. Nesse contexto, segundo Luana Katrina dos Santos, Consultora Jurídica da AMVER a mais de 10 anos:

Como membro do Departamento Jurídico da AMVER, minha atuação é fundamental para o fortalecimento da gestão pública nos municípios associados. Oferecemos orientações técnicas que buscam garantir a conformidade com a legislação vigente, mitigando riscos jurídicos e promovendo a transparência nos processos, especialmente os processos licitatórios. Além disso, a AMVER proporciona cursos de capacitação que aprimoram as competências dos servidores municipais, favorecendo a adoção de boas práticas e a troca de experiências. A associação, portanto, se revela um pilar essencial para a eficiência e eficácia da administração pública em nossa região.

Além dos serviços de assessoria de ordem jurídica, a associação presta os serviços de extrema importância sem custos aos associados: assessoria técnica, a qual conta com equipe especializada em gestão pública, a assessoria em engenharia e o projeto de informatização municipal³.

A AMVER desempenha um papel fundamental no apoio técnico e administrativo aos municípios filiados, por meio de serviços de assessoria personalizada. Esse atendimento ocorre na sede da Associação, nas próprias cidades, ou de forma remota, como por telefone ou e-mail. Entre os principais serviços oferecidos, destaca-se a orientação em áreas como organização administrativa, contabilidade pública, gestão financeira e orçamentária, recursos humanos, controle de patrimônio e frotas, além de questões relacionadas à transparência e prestação de contas junto aos órgãos de controle. A AMVER também auxilia na gestão de recursos destinados a áreas prioritárias como educação, saúde e assistência social, além de orientar os municípios na concessão e controle de subvenções e convênios.

Nesse sentido, temos o depoimento da Sra. Grazielli Germani da Silva, assessora jurídica nas prefeituras de Dorcas de Campos (2015 a 2016) e Prados (2017 a 2024):

Durante meu tempo como assessora jurídica nas prefeituras de Dorcas de Campos (2015 a 2016) e Prados (2017 a 2024), a colaboração da AMVER foi essencial. A associação forneceu suporte técnico na análise e elaboração de pareceres jurídicos para processos licitatórios, garantindo transparência e

³ AMVER. *Serviços Prestados*. Disponível em: <<https://amver.org.br/pagina/8718/Servi%C3%A7os%20Prestados>>. Acesso em: 15 maio 2024.

segurança nas contratações. Além disso, a AMVER organizou cursos de capacitação que ampliaram meu conhecimento e de outros servidores sobre a legislação vigente, facilitando a aplicação correta das normas.

Nos 8 anos em Prados, a parceria foi vital para a elaboração de projetos de lei municipais que respeitassem as especificidades locais, assegurando que as novas legislações estivessem em conformidade com as diretrizes legais e contribuíssem para o desenvolvimento da cidade. Com o apoio da AMVER, também conseguimos aprimorar a gestão dos processos de licitação, resultando em uma administração mais eficiente e alinhada às melhores práticas. A presença da AMVER foi um diferencial, oferecendo o respaldo técnico necessário para superar os desafios jurídicos e administrativos nos dois municípios.

A associação ainda se dedica à realização de pesquisas, estudos e à divulgação de informações pertinentes às legislações e recursos disponíveis para os municípios. Promove a capacitação de agentes políticos e servidores públicos por meio de palestras, seminários, cursos e grupos de trabalho, e emite pareceres técnicos sobre questões legais e administrativas. Além disso, realiza visitas técnicas preventivas e treinamentos específicos, oferecendo soluções para os desafios enfrentados pelos municípios no campo da administração pública e na relação com órgãos de fiscalização e controle. Isso inclui a análise de modelos legais e a elaboração de defesas técnicas, garantindo que os municípios estejam em conformidade com as exigências regulatórias.

A AMVER tem se mostrado um suporte crucial em minha atuação na área de licitações, especialmente na elaboração de editais e na análise de impugnações. O conhecimento técnico fornecido pela associação me capacitou a desenvolver documentos mais robustos e em conformidade com a legislação, minimizando riscos de contestações. Além disso, o auxílio na elaboração de recursos tem sido valioso, pois garante que os processos sejam conduzidos de maneira transparente e justa, promovendo uma gestão pública mais eficiente e responsável na utilização dos recursos municipais. (Fernanda Aparecida Velho, Pregoeira do Município de Prados)

No campo técnico, a AMVER desenvolve e executa projetos arquitetônicos e urbanísticos, abrangendo desde pavimentação e drenagem até laudos técnicos e levantamentos arquitetônicos. A associação conta ainda com um departamento de engenharia com 3 engenheiros, 4 arquitetas, 6 desenhistas e 2 topógrafos. Estrutura que um Município de grande porte como Contagem, que tem 621.863 habitantes (IBGE, 2022), não possui uma equipe como tal, vide a estrutura organizacional da

mesma⁴. Também orienta os municípios na elaboração de documentos como planilhas orçamentárias e memoriais descritivos, necessários para a obtenção de convênios com os governos federal e estadual. O atendimento aos municípios é organizado conforme a demanda, com cada solicitação sendo formalizada através de ofícios assinados pelos prefeitos e encaminhados ao presidente da associação. Apesar de não realizar projetos complementares, como os de instalações elétricas ou de combate a incêndio, a AMVER coordena o processo de atendimento, assegurando que as necessidades prioritárias dos municípios sejam atendidas de forma eficiente e conforme os parâmetros exigidos pelas legislações vigentes.

Trabalhar na AMVER foi uma experiência enriquecedora, que me permitiu ver de perto a importância do associativismo para o fortalecimento dos municípios da região. Durante meu tempo na associação, contribuí com suporte técnico para diversos projetos de infraestrutura, oferecendo consultoria para obras de pavimentação, saneamento e planejamento urbano. A AMVER facilitou o intercâmbio de conhecimentos técnicos entre os municípios, garantindo que as prefeituras tivessem acesso a orientações qualificadas e projetos bem estruturados, resultando em obras de maior qualidade e eficiência. Além disso, a associação organizava cursos e treinamentos que capacitaram equipes técnicas locais, promovendo um desenvolvimento mais sustentável e integrado nas cidades atendidas. O apoio contínuo da AMVER ajudou os municípios a superarem desafios complexos, melhorando a gestão de obras públicas e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população. (Ronan Almeida Coutinho, ex-Diretor do Departamento de Engenharia)

Outro serviço disponibilizado aos Municípios filiados é o projeto informatizado, que busca incentivar e promover o desenvolvimento dos sistemas de informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais dos municípios filiados através de programa de informatização padronizado. Ele conta com um sistema de Gestão pública disponibilizados aos órgãos e entidades públicas municipais que compreendem todos os módulos exigidos pelo TCEMG para os órgãos públicos.

Percebe-se claramente que há um ganho em escala ao se comparar os valores pagos pela AMVER e por outras prefeituras Municipais acerca de sistemas informatizados:

⁴ PREFEITURA DE CONTAGEM. *Estrutura Organizacional*. Disponível em: <https://www2.contagem.mg.gov.br/arquivos/publicacoes/pdf/estrutura_organizacional_pmc.pdf> Acesso em: 15 maio 2024.

Tabela 2: Comparativo população e valor pago para o sistema informatizado por habitante

Órgão/Entidade	População	Contrato	Valor Anual	Valor per capita
AMVER	212.992 habitantes	006/2019	R\$ 2.003.707,32	R\$ 9,40/hab
Patrocínio/MG	90.041 Habitantes	0158/2018	R\$ 1.860.000,00	R\$ 20,65/hab
Jaraguá do Sul/SC	170.835 habitantes	077/2016	R\$ 2.000.000,00	R\$ 11,70/hab
Conquista/MG	5.526 habitantes	007/2018	R\$ 174.000,00	R\$ 31,48/hab

Fonte: Portal Transparência Prefeitura Municipal de Patrocínio/MG (2024); Portal Transparência Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul/SC (2024); Portal Transparência Prefeitura Municipal de Conquista/MG (2024).

Verifica-se um ganho em escala enorme, principalmente levando-se em consideração que é obrigatório todos os Municípios possuírem sistema informatizado. Importante ressaltar que esse ganho em escala obtidos através da união na prestação de serviços públicos de forma associada, acarreta um aumento da eficiência e efetividade dos mesmos, ocorrendo uma maior economicidade em face do maior poder de compra e da maior capacidade administrativa.

Outras entidades municipais que realizam trabalhos a nível regional no Campo das Vertentes para os Municípios são o CISVER⁵, consórcio destinado a serviços médicos e o CIGEDAS⁶, consórcio multifinalitário destinado a coleta e destinação de resíduos sólidos, castração de animais, implementação do SIM (Serviço de Inspeção Municipal), conservação dos ativos de iluminação Pública, Educação Ambiental, dentre outros serviços.

⁵ CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DAS VERTENTES. *Início*. Disponível em: <<https://www.cisver.mg.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2024.

⁶ CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL SUSTENTÁVEL DAS VERTENTES. *Início*. Disponível em: <<https://www.cigedas.mg.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2024.

4.3. A ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO CAMPOS DAS VERTENTES – AMVER E SEU IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA MICRORREGIÃO

A Associação dos Municípios da Microrregião do Campo das Vertentes (AMVER) é uma entidade que congrega os municípios situados na microrregião do Campo das Vertentes, localizada no estado de Minas Gerais. Fundada em abril de 1976, a AMVER tem como objetivo principal promover o desenvolvimento regional e a integração entre os municípios associados, sendo constituída pelos Municípios de Alfredo Vasconcelos, Barroso, Carrancas, Conceição da Barra de Minas, Coronel Xavier Chaves, Dolores de Campos, Ijaci, Ibituruna, Itutinga, Lagoa Dourada, Madre de Deus de Minas, Nazareno, Piedade do Rio Grande, Prados, Resende Costa, Ritópolis, São João del-Rei, São Vicente de Minas, São Tiago e Tiradentes.⁷

A microrregião, embora possua um rico patrimônio histórico e cultural, enfrenta inúmeros desafios socioeconômicos. Entre esses desafios estão a precariedade da infraestrutura, a falta de investimentos em setores essenciais como saúde e educação, a baixa diversificação econômica e a deficiência nos serviços públicos. Esses fatores comprometem o desenvolvimento pleno da região e aumentam as desigualdades entre os municípios. Segundo o Banco Mundial (2022), a falta de investimento em infraestrutura no país limita a produtividade e a competitividade, afetando especialmente regiões mais pobres e aumentando as disparidades socioeconômicas.

A ausência de uma infraestrutura robusta e de investimentos consistentes em áreas básicas, como saúde e educação, perpetua um ciclo de desigualdade nas regiões menos favorecidas. O impacto é ainda mais pronunciado em municípios que não conseguem atrair recursos suficientes para melhorar seus serviços públicos e, assim, oferecer melhores condições de vida para suas populações. Conforme Medeiros, Ribeiro e Amaral (2021), a melhoria da qualidade dos serviços de infraestrutura tem grande potencial para reduzir a pobreza e diminuir a desigualdade

⁷ AMVER. *Municípios Filiaados*. Disponível em: <<https://amver.org.br/pagina/12113/Munic%C3%ADpios%20Filiados>>. Acesso em: 15 maio 2024.

de renda no Brasil, especialmente em regiões que historicamente são carentes de investimentos públicos e privados.

A fim de superar esses obstáculos, a AMVER tem implementado uma série de ações e iniciativas colaborativas, que envolvem a integração de políticas públicas e o fortalecimento da governança regional. O Planejamento e Gestão Regional Integrada é uma das principais estratégias da associação, que tem promovido a elaboração de planos de desenvolvimento que envolvem gestores municipais, representantes da sociedade civil e instituições de pesquisa. Destaca-se a atuação conjunta com a Universidade Federal de São João del-Rei – UFSJ e CIGEDAS para a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico dos Municípios associados. Esse processo participativo visa identificar demandas e potencialidades, buscando soluções coletivas que fortaleçam a capacidade de ação dos municípios, especialmente os de pequeno e médio porte.

Outro foco importante da AMVER é o Fortalecimento Institucional. A associação oferece capacitações e apoio técnico para aprimorar as capacidades administrativas dos municípios associados, conforme nos mostra o Gráfico 1. A troca de experiências e boas práticas entre os gestores tem se mostrado essencial para a melhoria da gestão pública local, permitindo que os municípios implementem políticas públicas mais eficazes. Além disso, a Representação Política e Articulação de Interesses desempenha um papel central nas ações da AMVER, que atua como porta-voz dos municípios associados perante órgãos estaduais e federais, buscando recursos e implementações de políticas que atendam às necessidades da microrregião.

Foram realizados 65 cursos e 354 reuniões. Como resultados podemos descrever a melhoria na gestão pública municipal e no desenvolvimento regional. Esses processos de capacitação aumentam a eficiência administrativa, ao aprimorar as habilidades dos gestores e servidores públicos, tornando-os mais aptos a lidar com as exigências legais e operacionais do setor público, como a gestão financeira, elaboração de projetos e prestação de contas.

Os cursos promovidos pela AMVER foram fundamentais para minha formação como advogado público. Eles proporcionaram conhecimentos atualizados sobre legislações e práticas administrativas, permitindo-me atuar de forma mais eficaz em questões jurídicas enfrentadas pelas prefeituras. A troca de experiências com outros profissionais durante as capacitações enriqueceu minha visão sobre o direito público e a gestão pública. Essa

formação contínua não apenas aprimorou minhas habilidades, mas também fortaleceu a eficiência dos serviços prestados à comunidade. (Lucas Sacramento de Sousa Melo, Assessor jurídico do Município de Nazareno)

Além disso, o apoio técnico fornecido pela AMVER ajuda os municípios a desenvolverem maior capacidade de planejamento e execução de políticas públicas, especialmente em áreas críticas como saúde, educação e infraestrutura. Isso também possibilita uma maior captação de recursos estaduais e federais, já que os municípios passam a ter condições de apresentar projetos mais bem estruturados e ajustados às exigências dos convênios, aumentando a possibilidade de aprovação.

A AMVER desempenhou um papel técnico fundamental na reativação da obra da creche municipal Tia Ilda, que estava paralisada desde o mandato anterior. Graças ao suporte técnico da AMVER, conseguimos acessar o FNDE e superar as pendências que impediam a continuidade da construção. Essa colaboração não apenas garantiu a execução da obra, mas também proporcionou uma estrutura de acompanhamento que garantiu a correta aplicação dos recursos, refletindo diretamente na qualidade da educação infantil em nosso município. (Wagner de Almeida, Prefeito Municipal de Santa Cruz de Minas, mandato 2021-2024, reeleito para o mandato de 2025-2028)

O caso da Creche Tia Ilda é um exemplo claro da atuação da AMVER para benefício da população. A creche foi financiada com recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, entretanto, a empresa vencedora do certame licitatório abandonou as obras no fim da gestão 2017-2020, ficando a creche inacabada e com problemas junto ao fundo. Em atuação conjunta com a Secretária de Educação, Procuradoria Municipal e AMVER (Departamento Jurídico, Técnico e de Engenharia), a obra foi regularizada junto ao FNDE e foi realizada nova licitação, sendo a obra concluída em janeiro de 2024 e inaugurada e colocada em funcionamento em 19 de fevereiro de 2024⁸. A creche atende a seguinte demanda:

⁸ WAGER DO DIDICO. Instagram. Santa Cruz de Minas, 19 de fev. de 2024. Disponível em: <<https://www.instagram.com/p/C3iadQJL4na/>> Acesso em: 15 maio 2024.

Tabela 3: Crianças atendidas pela Creche Tia Ilda em Santa Cruz de Minas

Idades	Crianças Atendidas
Berçário – 0 a 1 ano	8
Maternal I – 1 a 2 anos	8
Maternal II – 2 a 3 anos	7
Maternal III – 3 a 4 anos	11

Fonte: PREFEITURA DE SANTA CRUZ DE MINAS. Lista de crianças classificados para creche Tia Ilda. Disponível em: <https://santacruzdeminas.mg.gov.br/noticia/49339/LISTA%20DE%20CRIAN%C3%87AS%20CLASSIFICADOS%20PARA%20CRECHE%20TIA%20ILDA>>. Acesso em: 15 maio 2024.

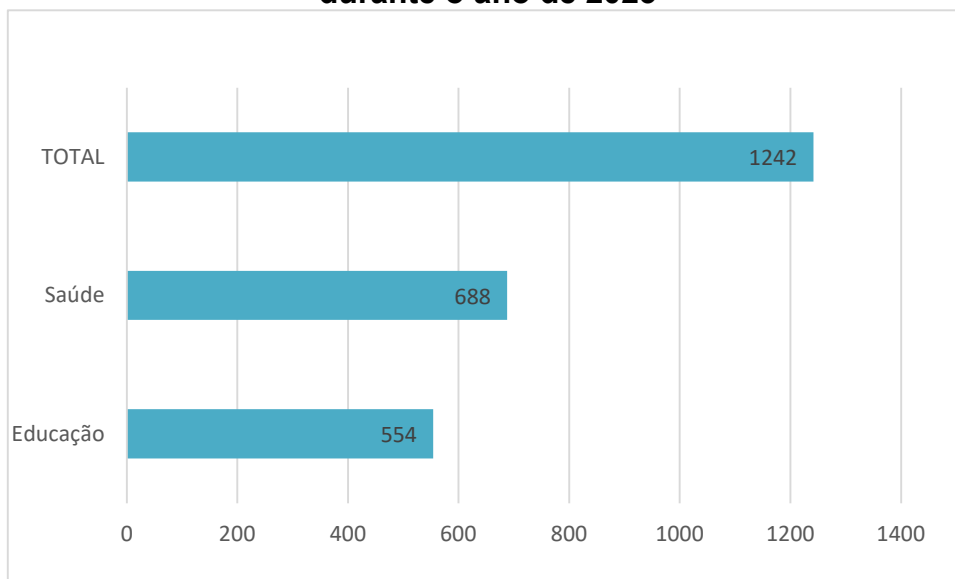
Nota: Elaborado pelo autor, com base nas informações publicadas pelo Município de Santa Cruz de Minas

A atuação da AMVER foi ampla e multidisciplinar, envolvendo diferentes áreas da associação, como os Departamentos Jurídico, Técnico e de Engenharia, em conjunto com as equipes da Prefeitura Municipal de Santa Cruz de Minas. Essa abordagem integrada permitiu um suporte completo ao município, abrangendo desde a elaboração de projetos de infraestrutura até a análise de processos licitatórios e a orientação jurídica. A colaboração entre esses setores resultou em uma gestão pública mais eficiente, garantindo que a creche fosse inaugurada e que a população fosse atendida.

A atuação da AMVER nas áreas de educação e saúde é fundamental para o fortalecimento dos serviços públicos nos municípios associados. Na educação, a AMVER auxilia na elaboração de projetos, como a construção e reforma de unidades escolares, o que amplia a oferta de ensino de qualidade. Na saúde, a associação oferece suporte técnico e jurídico, facilitando a implementação de políticas públicas, desde a melhoria de infraestrutura até a gestão de programas de atenção básica. Esse apoio técnico contribui para uma gestão mais eficiente, promovendo acesso mais equitativo e melhorando a qualidade dos serviços prestados à população.

Em um recorte do ano de 2023, observa-se uma demanda considerável de atendimentos realizados pelo Departamento Técnico da AMVER durante o ano de 2023, nas áreas de saúde e educação:

Gráfico 2 – Serviços prestados pelo Departamento Técnico durante o ano de 2023



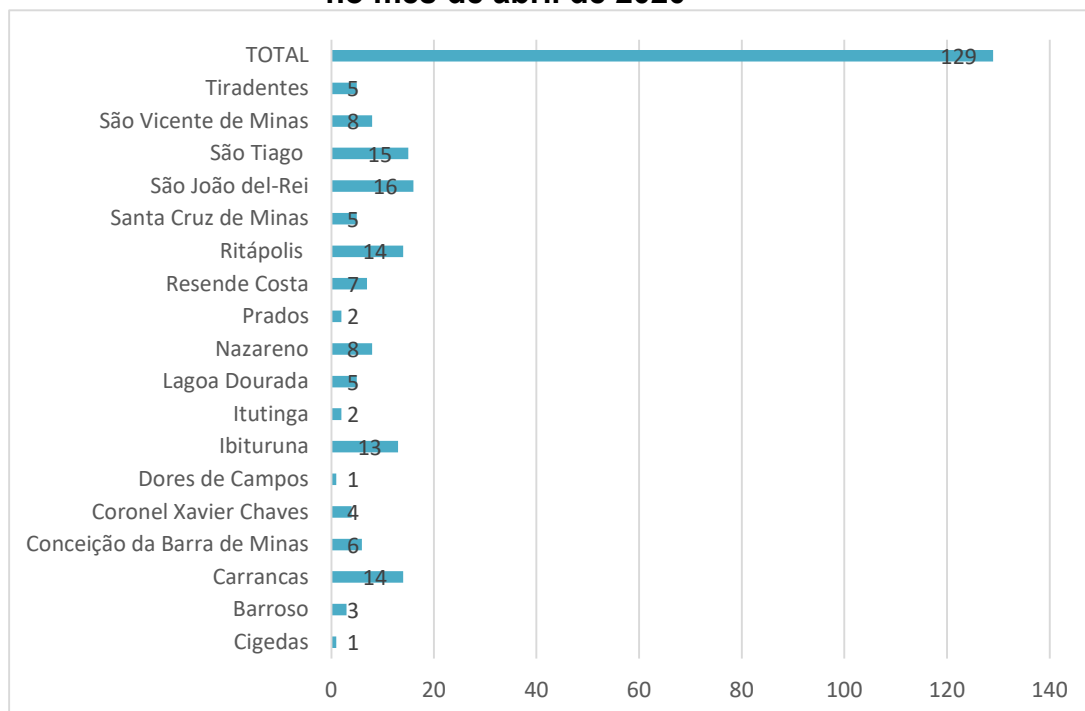
Fonte: AMVER. *Relatório de Atividades*. Disponível em: <https://amver.org.br/pagina/6418/Relat%C3%B3rio%20de%20Atividades>. Acesso em: 15 maio 2024.

Nota: Elaborado pelo autor, com base nos relatórios do Departamento Técnico da AMVER

O Departamento de Engenharia e Topografia da AMVER oferece serviços de assessoria técnica e execução de projetos de Arquitetura e Engenharia, incluindo orientações para elaboração de planilhas, cronogramas e memoriais descritivos. Desenvolve projetos diversos, como pavimentação, drenagem, laudos técnicos e levantamentos planialtimétricos, atendendo às exigências de convênios federais e estaduais. O processo é realizado mediante solicitação formal dos municípios e segue uma programação de atendimento, considerando a demanda dos associados.

Em relação aos serviços de Engenharia, foi analisado o relatório de abril de 2020. Foram realizados 129 atendimentos relativos a projetos de engenharia, arquitetônico e levantamento planialtimétrico de ruas, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 3 – Serviços prestados pelo Departamento de Engenharia no mês de abril de 2020



Fonte: AMVER. *Relatório mensal abril de 2020*. Disponível em: https://www.amver.org.br/Especifico_Cliente/18994384000170/Arquivos///Transparencia/Relatorios/relatorio_atividades_2020_04.pdf. Acesso em: 15 maio 2024.

Nota: Elaborado pelo autor, com base nos relatórios do Departamento de Engenharia da AMVER

Ao compararmos os dados expostos acima com licitações lançadas no mesmo período, verifica-se que ao ser unir em associação, os Municípios pertencentes a AMVER, além de receber um serviço de qualidade, o mesmo foi gratuito, enquanto isso outras prefeituras tiveram que licitar tais serviços, onerando assim os cofres públicos.

A título de exemplo, a Câmara Municipal de Breves/PA fez a contratação de uma empresa para a “contratação de profissional técnico para elaboração de projeto de engenharia para reforma do Prédio da Câmara Municipal de Breves, com a elaboração de Projeto Básico, Projeto Executivo, Planilha de custos, memorial descritivo e cronograma físico financeiro” ao custo de R\$ 7.000,00 (sete mil reais)⁹, para um único serviço. Já a Prefeitura de São João del-Rei, somente no mês de abril

⁹ CÂMARA MUNICIPAL DE BREVES. *Contrato n 20200008*. Disponível em: https://camarabreves.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/21-CONTRATO-No-20200008_CIRO-LEANDRO-DE-SOUZA-FARIAS.pdf. Acesso em: 15 maio 2024.

de 2020, realizou 16 serviços com a AMVER, entre levantamentos planialtimétrico (topografia), projetos e atendimentos, sem custos.

Tabela 4: Comparativo entre serviços de Engenharia prestados em Breves/PA e em São João del-Rei/MG

Município	População (IBGE 2020)	Serviços prestados/contrados	Valor pago
Breves/PA	99.896 hab.	- contratação de profissional técnico para elaboração de projeto de engenharia para reforma do Prédio da Câmara Municipal de Breves, com a elaboração de Projeto Básico, Projeto Executivo, Planilha de custos, memorial descritivo e cronograma físico financeiro	R\$ 7.000,00
São João del-Rei	90.427 hab	- 03/04 – Continuação do levantamento planialtimétrico da Estrada de acesso ao Povoado Caquende. - 14/04 – Levantamento planialtimétrico da Praça em São Sebastião da Vitória. - 17/04 – Levantamento planialtimétrico do Parque de Exposição em São Sebastião da Vitória. - 20/04 – Levantamento planialtimétrico do Parque de Exposição em São Sebastião da Vitória. - 23/04 – Levantamento planialtimétrico da Rua Anna Dias, para projeto de pavimentação. – 24/04 - Levantamento planialtimétrico da estrada do Campinho, em São Sebastião da Vitória. - 27/04 – Conclusão do levantamento planialtimétrico da Rua Anna Dias, para projeto de pavimentação. - Desenho técnico do levantamento planialtimétrico da Praça em São Sebastião da Vitória. - Planta e memorial descritivo da área de servidão, da estrada de acesso ao Povoado Goiabeiras. - Atendimento técnico a engenheira Flávia da Prefeitura de São João Del Rei, relacionado a área de servidão da estrada de acesso ao Povoado Goiabeiras. - Desenho técnico Levantamento Planialtimétrico parque de Exposições São Sebastião da Vitória. - Desenho técnico Levantamento Planialtimétrico Rua Ana Dias. - Desenho técnico Levantamento Estrada do Campinho São Sebastião da Vitória. - Atendimento técnico ao Vereador Igor Sandim referente ao projeto arquitetônico da Praça Ruby, no Bairro Senhor dos Montes.	R\$ 0,00

- Atendimento à arquiteta Flávia relativo a projeto de drenagem no Goiabeiras, convênio CAIXA
 - Revisão de projeto de drenagem para pavimentação de via no Povoado de Goiabeiras, distrito Rio das Mortes, convênio CAIXA, a pedido da arquiteta Flávia Ferreira
-

Fonte: AMVER. *Relatório mensal abril de 2020*. Disponível em: <https://www.amver.org.br/Especifico_Cliente/18994384000170/Arquivos///Transparencia/Relatorios/relatorio_atividades_2020_04.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

Nota: Elaborado pelo autor, com base nas informações publicadas no Portal transparência do Município de Breves e pelo Departamento de Engenharia da AMVER

Minha experiência com a AMVER ao longo de três mandatos como vereador destaca sua importância fundamental para a gestão pública em nossa região. Utilizamos a assessoria jurídica e técnica da AMVER em diversas iniciativas, especialmente na elaboração de projetos de lei para a melhoria da população, bem como o Setor de Engenharia para a elaboração de Projetos de Engenharia e Arquitetura para a realização de obras através de emendas recebidas. A AMVER não apenas fornece suporte técnico valioso, mas também facilita a conformidade legal e a eficiência na implementação de políticas públicas, garantindo que os recursos sejam utilizados de maneira eficaz e transparente em benefício da população. (Igor Sandim, vereador de São João del-Rei, mandato 2013-2024)

Outro resultado obtido pela AMVER, foi o lançamento de um Manual de Controle Interno destinado aos municípios, com o objetivo de aprimorar a gestão pública, garantindo maior transparência e eficiência nos processos administrativos. O manual oferece diretrizes para a implementação de mecanismos de controle, ajudando a identificar riscos e assegurar conformidade com as normas legais. Com isso, há uma melhoria da transparência e da gestão responsável dos recursos públicos, fortalecendo a governança local e gerando impactos positivos na qualidade dos serviços prestados. As capacitações promovem a troca de boas práticas, criando uma rede de cooperação e soluções coletivas inovadoras, reduzindo desigualdades regionais e promovendo o desenvolvimento socioeconômico.

No campo da economia, a AMVER tem trabalhado para estimular o desenvolvimento regional ao fortalecer cadeias produtivas locais e atrair investimentos, através da elaboração de legislações que fomentem os potenciais de cada Município associado. No período analisado, o Departamento Jurídico da AMVER ajudou na elaboração de 840 Projetos de Leis sobre diversos assuntos. O auxílio técnico e jurídico para a promoção de eventos nos Municípios, também contribuem para movimentar a economia local. Neste sentido, destaca-se a atuação junto aos

Municípios no processo de elaboração de parcerias entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos – MROSC.

Mesmo sendo sancionada em 2014, a Lei 13.019/2014 foi teve sua entrada em vigor em 2017. Desde tal data a AMVER desempenha um papel crucial na orientação dos municípios sobre a referida Lei, que estabelece o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e regula a formalização de parcerias entre prefeituras e entidades sem fins lucrativos. A associação fornece suporte técnico e jurídico para que os municípios cumpram as exigências legais, garantindo que as parcerias sejam formalizadas de forma transparente e eficiente. Esse apoio inclui a elaboração de editais, análise de documentos e orientação sobre prestação de contas, o que fortalece a governança local e assegura o uso adequado dos recursos públicos.

Dentre as principais parcerias a qual a AMVER atuou, destaca-se as realizadas para a realização do Carnaval, em especial em São João del-Rei. São João del-Rei é conhecida por sua riqueza cultural e uma de suas maiores manifestações é o Carnaval. O Carnaval se destaca como um instrumento de valorização do patrimônio cultural e fomento ao turismo da cidade. Ele tem impactos significativos na economia local, principalmente por sua capacidade de atrair turistas de diversas regiões, impulsionando o setor de serviços, como hotelaria, restaurantes, comércio e transporte. Esse aumento da demanda gera empregos temporários, movimenta os negócios locais e contribui para a arrecadação de tributos municipais. Além disso, o carnaval promove a valorização da cultura local e fortalece a identidade regional, gerando uma dinâmica econômica que beneficia diretamente os moradores e os setores que dependem do turismo, consolidando a festa como um importante evento para a economia da cidade¹⁰.

A proximidade geográfica entre os municípios que integram a AMVER facilita a integração em eventos regionais, como o carnaval. Essa proximidade permite que turistas visitem várias cidades em um curto período, enriquecendo a experiência cultural e histórica. Ao explorar diferentes destinos em pouco tempo, os visitantes contribuem para o fortalecimento das economias locais, movimentando setores como

¹⁰ REDE DE CANAIS WEB. A importância do Carnaval para a economia de São João del-Rei e Tiradentes. Disponível em: <https://www.rcwv.com.br/noticia/a-importancia-do-carnaval-para-a-economia-de-sao-joao-del-rei-e-tiradentes?srsId=AfmBOoqNgNPFslpZqq-iTa9NDt9BU88peeGtqlhewWjDqitAsMMyd12#google_vignette>. Acesso em: 15 maio 2024

hospedagem, alimentação e comércio. Essa dinâmica fomenta o turismo regional e promove um desenvolvimento econômico integrado entre os municípios da microrregião do Campo das Vertentes.

Ressalta-se que a AMVER desempenha um papel estratégico ao apoiar os municípios na elaboração de parcerias para eventos como o carnaval e a Semana Santa, além de eventos de grande porte realizados em cidades como Tiradentes. Esse apoio técnico e organizacional não só fortalece o município diretamente envolvido, mas também beneficia indiretamente as cidades vizinhas, uma vez que os turistas que participam desses eventos podem se deslocar facilmente para as cidades próximas, promovendo o fluxo turístico regional. Dessa forma, a ação da AMVER contribui para uma dinâmica econômica mais integrada e sustentável na microrregião.

Imagem 1 – Municípios que compõem o Campo das Vertentes



Fonte: PREFEITURA DE SÃO JOÃO DEL-REI. *Termo de Referência Secretaria de Governo*. Disponível em: https://www.saojoaodelrei.mg.gov.br/Obter_Arquivo_Cadastro_Generico.php?INT_ARQ=6703. Acesso em: 15 maio 2024.

A integração entre os municípios também facilita a execução de projetos em áreas essenciais, como saúde, meio ambiente e saneamento, permitindo que esses

serviços, que muitas vezes seriam inviáveis de forma isolada, sejam implementados de maneira mais eficiente. A AMVER tem atuado em conjunto com o CISVER¹¹ e o CIGEDAS¹², na elaboração de políticas públicas destinadas as áreas de saúde e nas áreas ambientais e saneamento, respectivamente.

No âmbito político, a representatividade que a AMVER oferece aos seus municípios associados em instâncias estaduais e federais é fundamental para a amplificação das demandas regionais. Ao atuar como uma entidade que agrega e articula os interesses dos municípios, a associação facilita a negociação com governos, possibilitando que as necessidades da microrregião sejam atendidas de maneira mais ágil e eficiente. Essa representatividade contribui para a formulação de políticas públicas mais adequadas às realidades locais, promovendo um desenvolvimento regional mais equitativo, inclusivo e alinhado às necessidades da população. Temos como exemplo o movimento encabeçado pela AMVER, contra a falta de repasses dos recursos provenientes do IPVA e ICMS para a educação, transporte escolar, Piso Mineiro de Assistência Social e recursos do ICMS para a saúde, no ano de 2018 pelo Governo Estadual. Destaca-se também a atuação da AMVER durante a pandemia do COVID-19, a qual a mesma auxiliou não só os Municípios associados como também outros Municípios durante o Programa Minas Consciente do Governo de Minas Gerais¹³. Destaca-se também, sua atuação contra a extinção de municípios proposta pelo Governo Federal¹⁴.

Foram analisados diversos documentos elaborados pela AMVER para as diversas esferas governamentais, destacando as seguintes:

- Ofício ao TRE/MG e TSE sobre as Medidas de enfrentamento ao Coronavírus (COVID-19) em ano eleitoral;

¹¹ CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DAS VERTENTES. *Carta de serviços aos usuários*. Disponível em: <https://cisver.mg.gov.br/Especifico_Cliente/01098929000168/Arquivos//Carta_de_servicos_aos_usuarios_2023_ok.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

¹² CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL SUSTENTÁVEL DAS VERTENTES. *Programa Regional Resíduos Sólidos Urbanos*. Disponível em: <<https://www.cigedas.mg.gov.br/pagina/11683/PRO%20RSU>>. Acesso em: 15 maio 2024.

¹³ AMVER. Release dos 100 dias de home-office da AMVER. Disponível em: <<https://amver.org.br/noticia/23657>>. Acesso em: 15 maio 2024

¹⁴ AMVER. *Nota de repúdio: AMVER é contra a extinção de municípios proposta pelo Governo Federal*. Disponível em: <<https://www.amver.org.br/noticia/20833/Nota%20de%20rep%C3%BAdio:%20AMVER%20%C3%A9%20contra%20a%20extin%C3%A7%C3%A3o%20de%20munic%C3%ADpios%20proposta%20pelo%20Governo%20Federal>>. Acesso em: 15 maio 2024

- Ofício ao DER/MG solicitando medidas urgentes para recuperação nas rodovias LMG-809 e na MG-332;
- Ofício a Presidência da CNM para mobilização em relação as novas regras do FUNDEB;
- Ofício à Presidência da CNM requerendo a intervenção da mesma na tramitação e aprovação da PEC 32/2020 (Reforma Administrativa);
- Ofício ao Governador do Estado de Minas Gerais para envidar esforços para a volta dos voos regulares no Aeroporto de São João del-Rei;
- Ofício para o Senador Rodrigo Pacheco requerendo obras urgentes de recuperação na BR-265, no trecho de Barbacena a Lavras;
- Ofício à AMM solicitando a intervenção junto a ANEEL, no intuito de requerer a regulamentação da isenção dos adicionais de bandeiras tarifárias, incidentes nas faturas de energia elétrica dos pontos de iluminação pública.

Portanto, a AMVER desempenha um papel fundamental como articuladora política, não apenas na região das Vertentes, mas também em todo o estado de Minas Gerais e em âmbito nacional. Sua atuação fortalece a representação dos municípios em questões estratégicas, facilitando a negociação de demandas regionais junto a órgãos estaduais e federais. Com isso, a AMVER contribui para a formulação de políticas públicas mais adequadas às necessidades locais, promovendo um desenvolvimento regional mais integrado e alinhado às realidades de cada município associado.

A AMVER tem se consolidado como uma ferramenta para o desenvolvimento socioeconômico e político da Microrregião do Campo das Vertentes. Por meio da cooperação intermunicipal, a associação possibilita a execução de projetos essenciais para a melhoria da qualidade de vida da população, ao mesmo tempo em que promove um desenvolvimento sustentável e equilibrado. O papel estratégico da AMVER na coordenação dessas ações torna a associação um modelo de sucesso no fortalecimento da governança regional e na promoção de uma região mais próspera e integrada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, buscou-se compreender como o associativismo municipalista pode ser uma ferramenta poderosa para o desenvolvimento regional, especialmente no contexto da Associação dos Municípios da Microrregião do Campo das Vertentes (AMVER). Através de uma análise detalhada dos mecanismos de cooperação intermunicipal, ficou evidente que os municípios, especialmente os de pequeno e médio porte, enfrentam desafios significativos relacionados à escassez de recursos financeiros, técnicos e humanos, o que dificulta a gestão eficiente e a prestação de serviços públicos de qualidade.

O associativismo municipalista se apresenta como uma solução prática e viável para esses desafios, permitindo que os municípios compartilhem esforços e recursos, resultando em economia de escala e maior capacidade de execução de políticas públicas. A pesquisa evidenciou que, por meio de iniciativas de cooperação, os municípios podem não apenas otimizar a alocação de recursos, mas também fortalecer sua autonomia financeira e administrativa. Ao estabelecer consórcios e parcerias intermunicipais, os gestores públicos são capazes de enfrentar questões estruturais de maneira mais eficaz, promovendo assim um desenvolvimento regional equilibrado e sustentável.

A relevância do associativismo municipalista foi ainda mais destacada no contexto do Pacto Federativo brasileiro, onde muitos municípios são dependentes de repasses intergovernamentais e têm pouca margem para aumentar sua arrecadação própria. O associativismo surge, portanto, como uma estratégia de fortalecimento da autonomia municipal, ao criar uma rede de apoio e troca de experiências que potencializa as capacidades locais e amplia as possibilidades de captação de recursos externos, sejam eles provenientes de editais nacionais ou internacionais.

Além disso, este estudo propôs um Produto Técnico Tecnológico (PTT) na forma de uma plataforma de planejamento colaborativo intermunicipal, que tem o potencial de transformar a dinâmica do associativismo municipal. Através dessa plataforma, espera-se que os municípios possam melhorar sua comunicação, integrar planejamentos e viabilizar a execução de projetos regionais conjuntos de forma mais eficiente. A introdução de ferramentas tecnológicas de gestão colaborativa,

especialmente após a experiência adquirida durante a pandemia de COVID-19, oferece um caminho promissor para otimizar a governança local, fortalecendo as capacidades institucionais e a tomada de decisões com base em dados e análises regionais.

Este PTT, ao ser implementado, pode se tornar um catalisador para a inovação na administração pública municipal, ampliando os benefícios do associativismo para além dos limites geográficos e fortalecendo o desenvolvimento regional. Os resultados esperados incluem não apenas a melhoria da eficiência na prestação de serviços públicos, mas também a criação de um ambiente de governança intermunicipal mais coeso e capaz de enfrentar desafios de forma integrada.

Portanto, o associativismo municipalista se revela uma estratégia eficaz para a promoção de um desenvolvimento regional sustentável e inclusivo, respondendo às limitações impostas pelo modelo federativo brasileiro e ampliando as capacidades de ação dos municípios. Ao consolidar o associativismo como uma prática regular e reforçada por tecnologias de gestão, os municípios poderão alcançar maior autonomia e impacto, promovendo melhorias significativas na qualidade de vida de suas populações e fortalecendo o papel do municipalismo no cenário nacional.

O presente estudo enfrenta algumas limitações, especialmente relacionadas à sua capacidade de generalização dos resultados para outras regiões do Brasil. Focando-se na Associação dos Municípios da Microrregião do Campo das Vertentes (AMVER), em Minas Gerais, o trabalho aborda uma realidade regional específica, o que pode limitar a aplicabilidade dos achados a outros contextos geográficos. A utilização de dados secundários e informações provenientes de fontes locais também pode ter restringido a profundidade da análise, dada a possibilidade de vieses nas informações fornecidas. Além disso, a heterogeneidade dos perfis econômicos e administrativos dos municípios associados apresenta um desafio para a padronização das práticas de cooperação intermunicipal, o que dificulta a comparação de resultados em diferentes cenários.

Para futuras investigações, recomenda-se a análise da eficácia do associativismo em outras regiões do Brasil, possibilitando a comparação entre a experiência da AMVER e de outras associações intermunicipais, o que enriqueceria o entendimento das variáveis que influenciam o sucesso dessas iniciativas. Estudos que

aprofundem o impacto do associativismo sobre a autonomia financeira dos municípios e a melhoria de indicadores sociais, como saúde e educação, seriam valiosos para avaliar os efeitos concretos dessa cooperação. Ademais, pesquisas longitudinais que acompanhem a evolução de políticas públicas desenvolvidas no âmbito dessas associações poderiam oferecer insights robustos sobre a sustentabilidade e os desafios de longo prazo do modelo de associativismo intermunicipal, permitindo uma visão mais ampla sobre sua contribuição para o desenvolvimento regional.

6. PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO

Plataforma de Planejamento Colaborativo Intermunicipal para o Desenvolvimento Regional

O associativismo municipal, conforme abordado, destaca-se como uma importante estratégia de fortalecimento da governança e desenvolvimento local, especialmente em regiões com municípios de pequeno e médio porte, como os que integram a Associação dos Municípios da Microrregião do Campos das Vertentes (AMVER). A proposta deste Produto Técnico Tecnológico (PTT) visa criar uma Plataforma de Planejamento Colaborativo Intermunicipal, que permitirá aos municípios desenvolverem soluções conjuntas para seus desafios e necessidades, promovendo uma governança mais eficaz e articulada. Plataforma esta que poderá ser feita no próprio site eletrônico da Associação.

Diante desses desafios, o Produto Técnico Tecnológico (PTT) proposto busca criar uma Plataforma de Planejamento Colaborativo Intermunicipal, integrada ao site da AMVER, como uma solução prática e inovadora. A plataforma digital visa facilitar a cooperação entre os municípios, promovendo a formulação de políticas públicas integradas, o compartilhamento de boas práticas, a captação de recursos e a execução de projetos conjuntos, alinhados às necessidades regionais. Ao atender às demandas por maior eficiência, comunicação e articulação, o PTT contribui para o fortalecimento do associativismo municipalista, reforçando sua capacidade de enfrentar as limitações apontadas e de promover o desenvolvimento regional sustentável.

6.1. Objetivo da plataforma

O objetivo central da plataforma é facilitar a cooperação intermunicipal e promover o desenvolvimento regional integrado, através de uma interface tecnológica que permita aos municípios da AMVER, ou outros municípios e associações que queiram aderir a proposta, a compartilhar dados, planejar ações conjuntas e acessar serviços técnicos especializados. Os objetivos específicos incluem:

- I. Facilitar o planejamento estratégico colaborativo entre os municípios da AMVER, potencializando a integração regional.

- II. Otimizar a gestão de recursos públicos por meio do compartilhamento de boas práticas e da execução de projetos conjuntos.
- III. Promover a captação de recursos para projetos intermunicipais, identificando oportunidades de financiamento externo e incentivando a formação de consórcios.
- IV. Aumentar a eficiência da governança local, fornecendo ferramentas tecnológicas de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

6.2. Metodologia e Estrutura da Plataforma

A metodologia para o desenvolvimento deste PTT está baseada em três pilares principais: Diagnóstico Regional, Planejamento Estratégico Colaborativo e Execução e Monitoramento de Projetos. A seguir, detalhamos os componentes que compõem a plataforma e suas funcionalidades específicas, apresentando a funcionalidade (I) e seu impacto esperado (II).

6.2.1. Módulo de Diagnóstico Regional

Este módulo permitirá a realização de um levantamento detalhado das condições socioeconômicas de cada município associado à AMVER, bem como a identificação das principais áreas de necessidade e potencial de cooperação. O diagnóstico será gerado com base nos dados fornecidos pelos municípios, sendo atualizado periodicamente para garantir a precisão.

- I. **Funcionalidade:** O módulo coletará informações demográficas, fiscais e de infraestrutura de cada município, gerando relatórios automáticos que evidenciem as lacunas e os recursos disponíveis em cada localidade.
- II. **Impacto esperado:** Permitir a identificação de áreas prioritárias para atuação conjunta, como saúde, educação e saneamento, e potencializar a eficiência na distribuição de recursos.

6.2.2. Módulo de Planejamento Estratégico Colaborativo

Este componente da plataforma permitirá a criação de planos de ação conjuntos entre os municípios da AMVER. A ferramenta incluirá uma interface colaborativa, onde gestores poderão propor e discutir projetos intermunicipais, estabelecendo metas, prazos e responsabilidades.

- I. **Funcionalidade:** A plataforma disponibilizará ferramentas para a criação de cronogramas, indicadores de desempenho e pontos de controle (*milestones*) para acompanhamento de projetos. Além disso, permitirá a integração com ferramentas de comunicação, como chats e videoconferências, para reuniões virtuais entre gestores municipais.
- II. **Impacto esperado:** Incentivar a interação entre os Municípios pertencentes à AMVER, bem como com demais Municípios, Associações e Consórcios, facilitando a interlocução e execução de políticas públicas mais amplas e com maior impacto social.

6.2.3. Banco de Boas Práticas

Este módulo armazenará exemplos de boas práticas já implementadas por outros municípios da AMVER e de outras regiões do Brasil. Gestores municipais poderão acessar essa biblioteca digital para consultar estratégias e soluções bem-sucedidas em áreas como gestão pública, educação, saúde e meio ambiente.

- I. **Funcionalidade:** A plataforma permitirá que os próprios municípios alimentem o banco de boas práticas com seus casos de sucesso, além de disponibilizar conteúdo técnico, vídeos e relatórios de especialistas.
- II. **Impacto esperado:** Promover o aprendizado entre os gestores municipais e incentivar a replicação de práticas eficazes, otimizando recursos e melhorando os resultados das políticas públicas.

6.2.4. Ferramenta de Financiamento e Captação de Recursos

A captação de recursos financeiros é um desafio constante para municípios de pequeno e médio porte. Este módulo oferecerá uma lista de oportunidades de financiamento e editais nacionais e internacionais destinados ao apoio de consórcios municipais e projetos regionais.

- I. **Funcionalidade:** A ferramenta alertará automaticamente os gestores sobre prazos e condições para participar de programas de financiamento, além de oferecer modelos de projetos que podem ser adaptados para diferentes áreas de atuação.

II. **Impacto esperado:** Aumentar a captação de recursos externos, reduzindo a dependência dos municípios em relação a repasses federais e estaduais e promovendo a sustentabilidade financeira das ações.

6.2.5. Assessoria Técnica Virtual

Este módulo será uma plataforma para que especialistas em diversas áreas, como engenharia, direito público, contabilidade e gestão, ofereçam consultoria técnica para os municípios. A assessoria será prestada por meio de videoconferências, fóruns de discussão e troca de mensagens diretas.

Ressalta-se que durante a pandemia de COVID-19, a assessoria técnica virtual tornou-se uma solução essencial para a continuidade das atividades municipais, uma vez que a necessidade de distanciamento social impediu a realização de reuniões presenciais e outros processos administrativos convencionais. Diversos municípios recorreram a ferramentas de videoconferência e plataformas digitais para manter o contato com especialistas e obter orientações técnicas necessárias para a gestão em áreas como saúde pública, educação e administração financeira, fundamentais em um momento de crise.

Nesse contexto, a implementação do módulo de assessoria técnica virtual não apenas se mostra viável, mas também destaca-se como uma ferramenta eficaz para promover a agilidade na tomada de decisões e o fortalecimento da governança municipal, permitindo que municípios, especialmente os de menor porte, mantivessem o suporte técnico necessário para superar os desafios impostos pela pandemia. Essa experiência reforçou a importância da assessoria virtual como uma prática que pode e deve ser mantida para ampliar o alcance de especialistas e otimizar a gestão pública local, mesmo em contextos pós-pandemia.

I. **Funcionalidade:** A plataforma permitirá o agendamento de consultas com especialistas, além de oferecer uma base de dados com respostas frequentes e orientações técnicas sobre temas específicos de interesse municipal.

II. **Impacto esperado:** Melhorar a capacidade técnica dos municípios, especialmente os de menor porte, ao fornecer acesso direto a conhecimentos especializados, promovendo a eficiência na resolução de problemas locais.

6.3. Resultados Esperados

A implementação desta Plataforma de Planejamento Colaborativo Intermunicipal trará benefícios significativos tanto para os municípios da AMVER quanto para a administração pública regional como um todo. Os principais resultados esperados incluem:

- **Aumento da eficiência administrativa:** Ao facilitar a cooperação intermunicipal, os municípios poderão compartilhar recursos e soluções, reduzindo custos operacionais e aumentando a eficácia na prestação de serviços.
- **Desenvolvimento regional integrado:** A plataforma promoverá uma abordagem regional para o desenvolvimento, em vez de ações isoladas por município, o que contribuirá para a redução das desigualdades e o fortalecimento de políticas públicas em áreas prioritárias.
- **Fortalecimento do associativismo municipalista:** A criação de consórcios intermunicipais e a implementação de projetos conjuntos, gerenciados por meio da plataforma, reforçará o papel do associativismo como um instrumento estratégico para a governança pública regional.
- **Captação de recursos e financiamento de projetos:** A ferramenta de captação de recursos aumentará as oportunidades de financiamento para projetos locais, permitindo que os municípios acessem fontes de recursos até então pouco exploradas.

6.4. Conclusão

O Produto Técnico Tecnológico proposto – a **Plataforma de Planejamento Colaborativo Intermunicipal** – tem como objetivo central apoiar a implementação e o fortalecimento do associativismo municipalista, conforme discutido na dissertação. Ao permitir que os municípios da AMVER colaborem de forma eficaz, compartilhem recursos e desenvolvam projetos regionais integrados, a plataforma se apresenta como uma solução inovadora e sustentável para o desenvolvimento regional, alavancando os conceitos teóricos explorados e aplicando-os na prática.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, edição especial, p. 67-86, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2024.

AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. A organização federativa brasileira: evolução e desafios. In: PIRES, J. C. L. (Org.). *Federalismo no Brasil: descentralização em um Estado federativo centralizado*. Brasília: IPEA, 2000. p. 21-46.

ALMEIDA, F.; SANTOS, M. Impacto das despesas com pessoal nos municípios brasileiros: uma análise comparativa. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 53, n. 1, p. 20-35, 2019.

ALMEIDA, M. G. et al. *Pesquisa científica no Brasil: desafios e perspectivas*. São Paulo: Fiocruz, 2018.

ARAÚJO, R.; SILVA, M. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Pacto Federativo: análise e perspectivas. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, v. 25, n. 84, p. 348-366, 2020.

AROLDI, G. Nota sobre a proposta do governo federal de extinção de Municípios. *Confederação Nacional de Municípios (CNM)*, 2019. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nota-sobre-a-proposta-do-governo-federal-de-extincao-de-municipios>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

ARRETCHE, M. M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Anpocs, 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/spp/a/yrdb5VzhMD8wyrZDDS6WvvP>>. Acesso em: 26 set. 2024.

ARRETCHE, M. M. et al. Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional. *Centro de Estudos da Metrópole (CEM)*. São Paulo: Secretaria Nacional de Habitação, 2012. Disponível em: <https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/user_files/ckeditor/livro_capacidades_administrativas_dos_municipios_brasileiros_para_a_politica_habitacional_2012.pdf>. Acesso em: 26 set. 2024.

BANCO MUNDIAL. Falta de investimento em infraestrutura compromete produtividade e competitividade do Brasil. 2022. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2022/12/15/falta-de-investimento-em-infraestrutura-compromete-produtividade-e-competitividade-do-brasil>>. Acesso em: 14 out. 2024.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016. Disponível em: <<https://madmunifacs.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/anc3a1lise-de-contec3budo-laurence-bardin.pdf>> . Acesso em: 15 maio. 2024.

BARROS, A. J. D.; OSTERMANN, R. L. *Ética na pesquisa: desafios e perspectivas*. Porto Alegre: Artmed, 2019.

BASTOS, C. R. *Por uma nova Federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
BINGHAM, R. D.; HILDRETH, W. B. *The New Localism: The Role of Municipalities in Regional Development*. Brookings Institution Press, 2007. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/books>>. Acesso em: 15 maio 2024.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. K. *Investigação qualitativa em educação: Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora, 1994. Disponível em: <https://www.academia.edu/6674293/Bogdan_Biklen_investigacao_qualitativa_em_e_ducacao>. Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg->

[getter/documento?dm=8035580&ts=1631882266921&disposition=inline>](#). Acesso em: 27 nov. 2021.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022.

_____. Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022. Altera a Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, para instituir o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14434.htm>. Acesso em: 11 abr. 2024.

_____. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019compilado.htm>. Acesso em: 15 out. 2024.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. *Código Tributário Nacional*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 30 nov. 2021.

BUSSAB, W. O.; MORETTIN, P. A. *Estatística básica*. São Paulo: Saraiva, 2017.

CARLOS, E.; SILVA, M. Z. E. Associativismo, participação e políticas públicas. *Revista Política & Sociedade*, n. 9, 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br>>. Acesso em: 15 maio 2024.

CARRAZZA, R. A. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. Disponível em:

<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/68499/curso_direito_constitucional_carrazza_33.ed.pdf>. Acesso em: 7 out. 2024.

CENTRO DE PESQUISAS URBANAS. *Associações e consórcios intermunicipais*. Coord. de Carlos Nelson F. dos Santos e François E. J. de Bremaeker. Convênio SEPLAN/PR e IBAM. Rio de Janeiro, 1978.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Relatório da CNM sobre o movimento municipalista associativo. Brasília: CNM, 2019. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 15 maio 2024.

_____. *Associações municipais: guia prático*. Brasília: CNM, 2019. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 15 maio 2024.

_____. Relatório de impacto financeiro das novas obrigações municipais. Brasília: CNM, 2023. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 15 maio 2024.

CONQUISTA. Prefeitura Municipal de. Portal Transparência. Disponível em: <<http://www.conquista.mg.gov.br/transparencia>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

CRESWELL, J. W.; PLANO CLARK, V. L. *Designing and conducting mixed methods research*. Sage Publications, 2017.

CRUZ, S. *Observação participante: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2018.

DINIZ, E. Gestão pública e associativismo: o papel das redes de municípios no fortalecimento da administração local. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 2, p. 89-105, 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ram/a/5vwMxzzZRbCBpWy8QDLNsGq/?lang=pt#>>. Acesso em: 15 maio 2024.

D'ALBUQUERQUE, R. W.; PALOTTI, P. L. M. Federalismo e execução dos serviços públicos de atendimento do governo federal: a experiência brasileira nas políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Políticas*, n. 35, p. 1-43, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.232504>>. Acesso em: 17 out. 2024.

DRUCKER, P. F. *The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society*. New York, NY: Harper & Row, 1969. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rae/a/L4jLqrtHbZyqmdMczMHBCsd/?format=pdf&lang=pt.>> Acesso em: 15 maio 2024.

FRANTZ, W. *Associativismo, cooperativismo e economia solidária*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.

FREY, B. S.; STUTZER, A. Happiness, economy and institutions. *Oxford University Press*, 2000. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2667858>>. Acesso em: 15 maio 2024.

FUKUYAMA, F. Social capital, civil society and development. *Third World Quarterly*, v. 22, n. 1, p. 7-20, 2001. Disponível em: <<https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/11375737.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2024.

GANANÇA, A. C. *Associativismo no Brasil: características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa*. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, M. E. *Consórcios públicos e associações de municípios: uma análise comparativa*. 2019. 150 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2019.

GONÇALVES, R. A importância das associações municipais para o desenvolvimento local: uma perspectiva teórica e prática. *Revista Brasileira de Administração Municipal*, v. 11, n. 1, p. 56-73, 2009.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

GRANAI, F. B. Federalismo fiscal e desigualdades regionais: uma análise dos impactos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) sobre o desenvolvimento e a equalização fiscal. Araraquara/SP, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/e5a000fe-b04e-458d-93c9-cd229e147b99/content>>. Acesso em: 7 out. 2024.

GRIN, E. J. Rotas federativas para a promoção de capacidades estatais municipais: uma análise da experiência brasileira. *Escola de Administração de Empresas de São Paulo – FGV*, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/items/256559f9-89b5-4a81-837c-3bfd6a6b6a63>>. Acesso em: 26 set. 2024.

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Associações intermunicipais no Brasil*. Rio de Janeiro: IBAM, 1978.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Atlas Nacional do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/atlas/nacional/16360-atlas-nacional-do-brasil.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

_____. *Censo Brasileiro de 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>>. Acesso em: 16 out. 2024.

INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE (IDS). O estado da rede municipalista no Brasil. 2020. Disponível em: <<https://www.idsbrasil.org>>. Acesso em: 15 maio 2024.

JARAGUÁ DO SUL. Prefeitura Municipal de. *Portal Transparência*. Disponível em: <<https://www.jaraguadosul.sc.gov.br/portal-da-transparencia>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

KRAUS, P. G. *Associativismo intermunicipal e planejamento microrregional em Santa Catarina*. 1991. Dissertação (Mestrado em Administração – Área de Concentração: Administração Pública) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 1991.

LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. *Organizações & Sociedade*, v. 18, n. 56, p. 99-117, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v18n56/a05v18n56.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

LEITE, F. L. B. Fusão de municípios: impactos econômicos e políticos da diminuição do número de municípios em Minas Gerais. 2014. Dissertação (Mestrado) – Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.uminho.pt/handle/1822/34870>>. Acesso em: 15 maio 2024.

LÖFFLER, E.; BYLUND, M. Good practices in intermunicipal co-operation. Paris: OECD, 2007. Disponível em: <<https://rm.coe.int/1680746dea>>. Acesso em: 16 out. 2024.

LOPREATO, F. L. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. *Economia e Sociedade*, v. 31, n. 1 (74), p. 1-41, 2022. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2022v31n1art01>>. Acesso em: 17 out. 2024.

LUCHMANN, L. H. H. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 29, n. 85, 2014.

LUI, L.; FERREIRA JR., C. H. C. Consórcios públicos e associações de municípios: o potencial do associativismo municipal para a implementação da agenda urbana no país. In: COSTA, M. A. (Org.). *Desafios do financiamento urbano e da governança interfederativa*. Rio de Janeiro: IPEA, 2023. p. 226-239. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585cap8>>. Acesso em: 16 out. 2024.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARQUES, E. L. *Intersetorialidade: uma abordagem para efetividade das políticas públicas*. 2011. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Universidade Federal de São Paulo, 2011.

MARTINS, J. S. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.

MEDEIROS, V.; RIBEIRO, R.; AMARAL, P. Investimento em infraestrutura e combate à desigualdade. *Valor Econômico*, 2021. Disponível em: <<https://aesbe.org.br/novo/investimento-em-infraestrutura-e-combate-a-desigualdade>>. Acesso em: 14 out. 2024.

MENDES, M. Federalismo e descentralização no Brasil: uma análise do impacto das reformas administrativas. Brasília, 2002. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/95141/TESE%20Marcos%20Mendes.pdf?sequence=7&isAllowed=y>>. Acesso em: 15 maio. 2024.

MELLO, D. L. *Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países*. *Revista de Administração Pública*,

Rio de Janeiro, v. 31, n. 6, p. 51-66, nov./dez. 1997. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7811/6434>>. Acesso em: 16 out. 2024.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 12.030, de 21 de dezembro de 1995. Cria municípios e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1995. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/12030/1995/>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec, 2010.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasil). *Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus COVID-19*. Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/fevereiro/13/plano-contingencia-coronavirus-COVID19.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

MONTEIRO, A. *Associativismo e novos laços sociais*. Coimbra: Quarteto, 2004.

NOTA DE REPÚDIO: AMVER é contra a extinção de municípios proposta pelo Governo Federal. *AMVER - Associação dos Municípios da Microrregião dos Campos das Vertentes*, 2019. Disponível em: <<https://www.amver.org.br/noticia/20833/Nota%20de%20rep%C3%BAdio:%20AMVER%20%C3%A9%20contra%20a%20extin%C3%A7%C3%A3o%20de%20munic%C3%ADpios%20proposta%20pelo%20Governo%20Federal>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

O'CONNELL, B. *Civil Society: The Underpinnings of American Democracy*. Hanover, NH: University Press of New England, 1999.

OLIVEIRA, D. C. Análise documental: uma alternativa metodológica de investigação em educação. In: OLIVEIRA, D. C. (Org.). *Análise documental em educação*. São Paulo: Graal, 2008.

OLIVEIRA, L. F.; SANTOS, M. Associações municipais e desenvolvimento regional: um estudo comparativo. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 4, p. 789-806, 2020.

OLIVEIRA, L. F.; SANTOS, M. Impactos da PEC do Pacto Federativo nos municípios brasileiros: uma análise preliminar. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 2, p. 411-429, 2020.

PATROCÍNIO. Prefeitura Municipal de. *Portal Transparência*. Disponível em: <<http://735c07fc277d.sn.mynetname.net:9595/Form/Licitacoes>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

PEREIRA, M. O. O associativismo municipal e o desenvolvimento regional. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 45-62, 2013.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. *Governance, Politics and the State*. New York: Palgrave Macmillan, 2000.

PIRES, R. R. C. *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PUTNAM, R. D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000.

REZENDE, F. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SANTOS, A. M. S. P. Reforma do Estado, descentralização e autonomia financeira dos municípios. *Revista de Administração Mackenzie*, São Paulo, 2022.

SANTOS, A. C. O associativismo na América Latina: possibilidades de um estudo comparado. *Oficina do Historiador*, Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014. p. 1495-1509.

Disponível em:
<https://revistaseletronicas.pucrs.br/oficinadohistoriador/article/view/19000/12059>.
 Acesso em: 16 out. 2024.

SANTOS, L. M.; OLIVEIRA, M. S.; LIMA, F. R. A influência do associativismo municipalista na formulação e implementação de políticas públicas: um estudo de caso. *Revista de Gestão Pública*, v. 9, n. 3, p. 432-450, 2020.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 2006.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*. 16 set. 2019. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/op/a/JdSnkBfbBW84KqdJ3GZPYHm/>. Acesso em: 26 set. 2024.

SILVA, A. C. Cooperação entre municípios e desenvolvimento regional: estudo de casos. *Revista de Estudos Regionais*, v. 8, n. 3, p. 123-138, 2011.

SILVA, A. B.; OLIVEIRA, L. F. Distribuição de despesas públicas entre municípios de diferentes portes: uma análise comparativa. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 3, p. 450-468, 2020.

SILVA, A. B.; SOUZA, R. M.; OLIVEIRA, L. F. O papel do associativismo municipalista na gestão pública local: um estudo de caso no interior do Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 898-918, 2020.

SILVA, D. P.; SILVESTRE, H. C.; EMBALO, A. A. A cooperação intermunicipal no Brasil: o caso dos consórcios de resíduos sólidos. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 5, set./out. 2020. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rap/a/4PbsHWwtQfCTgkmBP6BRsFb/#>. Acesso em: 27 set. 2024.

SOBRINHO, B. L. Origens e desenvolvimento do municipalismo brasileiro. *Revista do Servidor Público*. 1949. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/7260/4356>>. Acesso em: 30 jun. 2024.

SOUZA, A. B.; OLIVEIRA, L. F. Associações municipais e desenvolvimento regional: um estudo comparativo. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 4, p. 789-806, 2021.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 105-121, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

TESOURO NACIONAL. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. Brasília: Tesouro Nacional, 2020. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais>>. Acesso em: 19 mar. 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/>>. Acesso em: 15 maio 2024.

SILVA, A. et al. Cooperação intermunicipal e desenvolvimento regional: um estudo de caso no Sul do Brasil. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 17, n. 4, p. 123-140, 2021.

SOUZA, A. et al. Impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016 sobre os municípios brasileiros: uma análise dos desafios financeiros. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 15, n. 3, p. 1-15, 2019.

SOUZA, C. *Governos locais e políticas urbanas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SOUZA, C.; AFONSO, J. R. Federalismo no Brasil: desafios e perspectivas. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3082>>. Acesso em: 15 maio 2024.

TAVARES, I. E. T. N. de P. O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 1997.

TESOURO NACIONAL. *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais*. Brasília: Tesouro Nacional, 2020. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais>>. Acesso em: 19 mar. 2023.

TOMIO, F. R. de L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 42, 2005. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/5178>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira*. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/>>. Acesso em: 15 maio 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TCE-MG). *Relatório Anual de Fiscalização - Exercício de 2020*. Belo Horizonte: TCE-MG, 2020. Disponível em: <<https://www.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2024.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman Editora, 2015.