



CAPACIDADES INSTITUCIONAIS E GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA: O PROGRAMA CEARÁ UM SÓ

Alexandre Sobreira Cialdini

Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, Brasil

E-mail: alexandre.cialdini@seplaq.ce.gov.br

Priscila Silva Rodrigues Falconeri

Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, Brasil

E-mail: priscila.rodrigues@seplaq.ce.gov.br

RESUMO

A governança interfederativa desempenha papel estratégico na coordenação e articulação entre os diferentes níveis de governo, fortalecendo a gestão pública, promovendo políticas mais eficientes e contribuindo para o desenvolvimento regional e a redução das desigualdades territoriais. O Programa Ceará Um Só, implementado pelo Governo do Ceará, é um exemplo concreto dessa abordagem, integrando os 184 municípios em um território articulado. Iniciado em julho de 2024, o programa combinou seminários, caravanas e oficinas, capacitando aproximadamente 3.500 servidores e técnicos em temas como reforma tributária, governo digital e captação de recursos. O programa também resultou na formalização de 88 acordos de cooperação técnica com a Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGPCE) e na adesão de municípios a iniciativas como o Ceará Sem Fome e o Programa Papel da Casa, beneficiando cerca de 1.955 famílias com regularização fundiária. Além disso, o estado avançou na transformação digital, com a criação da Plataforma Ceará Um Só e a universalização da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e), tornando-se o único estado do Nordeste com 100% dos municípios conveniados. Esses resultados evidenciam o impacto positivo da governança interfederativa na eficiência administrativa, na autonomia fiscal municipal e na qualidade dos serviços públicos, consolidando o Ceará como referência nacional nesse modelo de gestão. O artigo tem por objetivo discutir a importância da Governança Interfederativa para o desenvolvimento econômico regional e apresentar o Programa Ceará Um Só que foi criado com o objetivo de capacitar servidores e gestores municipais para uma gestão fiscal mais eficiente; promover boas práticas e soluções tecnológicas; aumentar a arrecadação e a autonomia fiscal dos municípios e melhorar os indicadores socioeconômicos e a qualidade de vida dos cidadãos. O trabalho é de natureza exploratória e descritiva e adota uma abordagem qualitativa e quantitativa, desenvolvida por meio do método de análise e de estudo de caso e propõe analisar e descrever o caso da implantação do Programa de Governança Interfederativa: Ceará Um Só.

Palavras-chave: Governança Interfederativa, Reforma Tributária, Capacitação.

1. INTRODUÇÃO

A governança interfederativa constitui um elemento central para o funcionamento efetivo dos estados federativos, especialmente em contextos marcados pela descentralização político-administrativa e pela complexidade das políticas públicas. Trata-se de um conjunto de mecanismos institucionais, políticos e administrativos voltados à coordenação, à cooperação e à articulação entre os diferentes níveis de governo com o objetivo de promover maior eficiência e efetividade nas políticas públicas. Nesse contexto, a governança interfederativa emerge como um elemento fundamental para a coordenação das esferas de poder (União, Estados e Municípios) especialmente diante de desafios que ultrapassam limites territoriais e exigem atuação conjunta e integrada.

A crescente complexidade das demandas sociais e econômicas têm evidenciado a necessidade de mecanismos eficazes de cooperação entre os entes federados. Problemas como mobilidade urbana, saúde pública, gestão ambiental e desenvolvimento regional não podem ser solucionados de forma isolada, exigindo arranjos institucionais que promovam diálogo, articulação e tomada de decisão compartilhada. Com isso a governança interfederativa configura-se como um instrumento estratégico para a promoção de políticas públicas mais eficientes.

No Brasil, a consolidação desse modelo ganhou maior relevância a partir da Constituição Federal de 1988, que ampliou a autonomia dos entes subnacionais e incentivou práticas cooperativas. Mais recentemente, dispositivos legais como o Estatuto da Metrópole reforçaram a importância da gestão integrada em regiões metropolitanas, institucionalizando mecanismos de governança voltados à articulação interfederativa. Logo hoje no país fundamenta-se na definição de diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução das políticas públicas compartilhadas entre os diferentes níveis de governo. Nesse contexto, a governança interfederativa torna-se fundamental para promover cooperação, permitindo alinhar objetivos, compartilhar responsabilidades, integrar recursos, construir capacidades institucionais e disseminar conhecimento e boas práticas, contribuindo para a melhoria da qualidade das políticas públicas e para a redução das desigualdades regionais.

Dado o exposto, o trabalho tem por objetivo discutir a importância da Governança Interfederativa para o desenvolvimento econômico regional e apresentar o Programa Ceará Um Só que foi criado com o objetivo de capacitar servidores e gestores municipais para uma gestão fiscal mais eficiente; promover boas práticas e soluções tecnológicas; aumentar a arrecadação e a autonomia fiscal dos municípios e melhorar os indicadores socioeconômicos e a qualidade de vida dos cidadãos.

O Estado do Ceará tem se destacado na adoção de práticas de governança interfederativa por meio da implementação do Programa Ceará Um Só, instituído pela Lei nº 180/2018. A iniciativa propõe a integração dos 184 municípios cearenses em um único território articulado, no qual desafios são compartilhados e soluções são construídas de forma cooperativa. O programa representa um avanço na gestão pública ao incentivar boas práticas administrativas, melhorar o desempenho institucional e promover maior coordenação entre os entes federados.

O programa teve início em 12 de julho de 2024, com a realização do primeiro seminário dedicado ao tema da governança interfederativa. Em setembro do mesmo ano, foi promovido um segundo seminário com foco similar, seguido por mais dois encontros, que compuseram a fase inicial do projeto. Em 2025, deu-se início ao processo de descentralização do

programa por meio de uma caravana que percorreu todas as regiões de planejamento do estado do Ceará. Para a condução das atividades, foi formada uma equipe interdisciplinar composta por cerca de 105 profissionais provenientes de diversos órgãos, responsáveis pela organização, logística e desenvolvimento dos conteúdos das oficinas e palestras.

Ao total, foram realizados 14 eventos, o que possibilitou a descentralização das ações e assegurou a inclusão de todos os municípios do estado. Essa abordagem metodológica favoreceu a ampla participação dos entes municipais e a coleta sistemática de informações durante a execução do programa.

Para o alcance do objetivo proposto, o presente artigo encontra-se estruturado em cinco seções, além desta introdução. Na segunda seção, desenvolve-se o referencial teórico sobre a governança interfederativa, enfatizando sua relevância para o desenvolvimento econômico regional. A terceira seção dedica-se à descrição da metodologia adotada no estudo de caso, contemplando, ainda, os fundamentos, os objetivos do Programa de Governança Interfederativa Ceará um Só, bem como os dados utilizados na análise. Na quarta seção, são apresentados e analisados os principais resultados do programa. Por fim, na quinta seção, são expostas as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

A governança interfederativa constitui um modelo de gestão pública fundamentado na cooperação entre diferentes níveis de governo, orientado à otimização de recursos, ao fortalecimento das capacidades institucionais e à melhoria dos resultados das políticas públicas. Esse modelo de governança caracteriza-se pela integração de esforços, pela partilha de responsabilidades e pela construção de soluções, buscando ampliar a capacidade das ações dos entes subnacionais, especialmente dos municípios (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2012;).

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 representou um marco no processo de descentralização político-administrativa, ao ampliar significativamente as competências e responsabilidades de estados e municípios, fortalecendo sua autonomia. Contudo, esse movimento não foi acompanhado, na mesma proporção, pela criação de mecanismos institucionais de coordenação intergovernamental. Como resultado, emergiram desafios como a fragmentação das políticas públicas, a sobreposição de competências, as desigualdades territoriais e as dificuldades na implementação de programas nacionais (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2012).

Posteriormente, o estímulo a arranjos cooperativos entre entes federativos foi aprofundado com a promulgação da Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da MetrÓpole), que consolidou princípios da governança interfederativa e impulsionou modelos mais colaborativos de gestão pública.

A literatura sobre governança destaca a crescente complexidade das relações entre atores públicos e a necessidade de coordenação entre esferas diferentes de governo. Para Rhodes (1996) e Pierre e Peters (2000), a governança ultrapassa a lógica hierárquica tradicional do Estado, envolvendo redes de atores interdependentes e mecanismos horizontais de coordenação. Nesse sentido, o conceito de governança multinível, desenvolvido por Hooghe e Marks (2001), contribui para compreender a distribuição de autoridade entre diferentes níveis

territoriais e a interação entre os diferentes níveis de governo, evidenciando que a formulação e implementação de políticas públicas dependem cada vez mais de cooperação.

A experiência internacional oferece importantes subsídios para a compreensão da governança interfederativa. Na Europa, observa-se uma trajetória marcada por reformas territoriais e processos de fusão municipal, frequentemente conduzidos ou regulados pelos governos centrais, com o objetivo de ampliar a eficiência administrativa e a capacidade de provisão de serviços públicos. (HULST; VAN MONFORT, 2007; SWIANIEWICZ, 2010).

Nos Estados Unidos, a cooperação intergovernamental possui raízes históricas desde o século XVIII, mas se consolidou sobretudo no século XX, especialmente, a partir do New Deal, quando o governo federal passou a exercer maior influência sobre estados e municípios por meio de subsídios e regulamentações. Ao longo do tempo, esse modelo evoluiu para uma forma de cooperação caracterizada pela centralização normativa e pela negociação burocrática entre níveis de governo (CIALDINI; DUTRA, 2024).

Ostrom (2005), ao analisar a gestão de bens comuns, demonstrou que arranjos policêntricos, ou menos centralizados podem ser mais eficientes do que estruturas centralizadas, desde que existam regras compartilhadas, mecanismos de monitoramento e incentivos à cooperação.

Com isso destaca-se a importância da Governança Interfederativa especialmente no que se refere à formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional. Esse conceito está diretamente associado à capacidade de articulação, coordenação e cooperação entre entes federados, visando à promoção de ações integradas que superem fragmentações institucionais e territoriais.

No contexto do federalismo, Abrucio (2005) destaca que a descentralização promovida em países como o Brasil ampliou a autonomia dos entes subnacionais, mas também trouxe desafios relacionados à coordenação intergovernamental. Nesse sentido, a governança interfederativa surge como uma resposta à necessidade de harmonizar interesses e alinhar estratégias entre diferentes níveis de governo, evitando sobreposições e lacunas na atuação estatal.

Segundo Dallabrida (2011), o desenvolvimento regional depende não apenas de fatores econômicos, mas também da capacidade institucional e política de articulação entre atores públicos e privados. Nesse cenário, a governança interfederativa atua como um mecanismo de integração territorial, promovendo maior eficiência na alocação de recursos e na implementação de políticas públicas. Além disso, estudos como os de Arretche (2012) enfatizam que a coordenação federativa é essencial para garantir a efetividade de políticas nacionais em nível local. A ausência de mecanismos de governança interfederativa pode resultar em assimetrias na prestação de serviços públicos e comprometer os resultados das políticas de desenvolvimento regional.

O Governo do Estado do Ceará tem colocado em prática todo aprendizado em Governança Interfederativa a partir do Programa Ceará um só. A experiência cearense dialoga com práticas internacionais de governança fiscal, uma vez que diversos países têm adotado regras fiscais para promover estabilidade econômica e eficiência na gestão pública. No entanto, a aplicação dessas diretrizes deve considerar as especificidades institucionais de cada país. No Brasil, o federalismo apresenta elevada complexidade, com forte rigidez orçamentária e vinculação de gastos, o que impõe desafios adicionais à gestão fiscal. (CIALDINI; DUTRA, 2024)

Nesse sentido, a credibilidade das regras fiscais depende do compromisso político e do fortalecimento institucional, conforme argumenta North (1990), ao destacar o papel das instituições formais e informais na organização das relações sociais e econômicas. No âmbito da gestão pública, instrumentos como a Lei de Responsabilidade Fiscal contribuem para o aprimoramento do planejamento e controle.

Adicionalmente, a utilização de indicadores de desempenho fiscal mostrou-se fundamental para a análise e o monitoramento das políticas públicas. Conforme Bonnefoy e Armijo (2005) e Gallopín (2006), os indicadores permitem sintetizar informações relevantes, apoiar a tomada de decisão e avaliar a efetividade das ações governamentais. No caso do Ceará, foram adotados indicadores organizados em três dimensões: receita, despesa e situação financeira, onde os indicadores de receita buscam avaliar o esforço arrecadatório municipal, incluindo medidas como Complexidade Tributária, Independência Tributária e Crescimento da Receita. Já os indicadores financeiros analisam a capacidade de solvência dos municípios, com destaque para a liquidez corrente, que expressa a capacidade de honrar compromissos de curto prazo. Dessa forma, o Programa Ceará Um Só evidencia como a governança interfederativa, aliada ao uso de instrumentos de gestão fiscal e indicadores de desempenho, pode contribuir para o fortalecimento institucional e para a redução das desigualdades regionais.

3. METODOLOGIA

O Estado do Ceará tem se destacado pela adoção de práticas inovadoras de governança interfederativa, especialmente por meio da implementação do Programa Ceará Um Só, instituído pela Lei nº 180/2018. A iniciativa busca integrar os 184 municípios do estado em um arranjo territorial articulado, no qual os desafios são compartilhados e as soluções construídas de forma colaborativa. Trata-se de um avanço significativo na gestão pública, ao promover a difusão de boas práticas administrativas, o aprimoramento do desempenho institucional e o fortalecimento da coordenação entre os entes federados.

O programa tem como principal objetivo a redução das desigualdades regionais e a promoção do desenvolvimento sustentável, com ênfase no fortalecimento da capacidade de arrecadação própria dos municípios.

O trabalho é de natureza exploratória e descritiva e adota uma abordagem qualitativa e quantitativa, desenvolvida por meio do método de análise e de estudo de caso. O trabalho se propõe a analisar e descrever o caso da implantação do Programa de Governança Interfederativa: Ceará Um Só.

O programa teve início em 12 de julho de 2024, com a realização do primeiro seminário dedicado ao tema da governança interfederativa com o Tema: I Seminário Governança Fiscal Interfederativa Ceará um Só . Em setembro do mesmo ano (5 e 6 de setembro de 2024), foi promovido um segundo seminário com foco similar (Tema: II Seminário Governança Fiscal Interfederativa - Ceará um Só), seguido por mais dois encontros, o terceiro nos dias 5 e 6 de dezembro de 2024 (III Seminário Governança Fiscal Interfederativa - Ceará um Só) o quarto nos dias 17 e 18 de dezembro de 2024 com o tema: Seminário Desafios e Diretrizes Estratégicas Para a Transformação Digital no Estado, que compuseram a fase inicial do projeto.

Em 2025 iniciou-se o processo de descentralização do programa por meio de uma caravana que percorreu todas as regiões de planejamento (Quadro 1) do estado.

Quadro 1: Regiões de Planejamento do Estado do Ceará

Região de Planejamento	Municípios
Cariri	Abaiara, Altaneira, Antonina do Norte, Araripe, Assaré, Aurora, Barbalha, Barro, Brejo Santo, Campos Sales, Caririçu, Crato, Farias Brito, Granjeiro, Jardim, Jati, Juazeiro do Norte, Lavras da Mangabeira, Mauriti, Milagres, Missão Velha, Nova Olinda, Penaforte, Porteiras, Potengi, Salitre, Santana do Cariri, Tarrafas e Várzea Alegre.
Centro Sul	Acopiara, Baixio, Cariús, Catarina, Cedro, Icó, Iguatu, Ipaumirim, Jucás, Orós, Quixelô, Saboeiro e Umari.
Grande Fortaleza	Aquiraz, Caucaia, Cascavel, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Luís do Curu, São Gonçalo do Amarante e Trairi.
Litoral Leste	Aracati, Beberibe, Fortim, Icapuí, Itaiçaba e Jaguaruana.
Litoral Norte	Acaraú, Barroquinha, Bela Cruz, Camocim, Chaval, Cruz, Granja, Itarema, Jijoca de Jericoacoara, Marco, Martinópolis, Morrinhos e Uruoca.
Litoral Oeste / Vale do Curu	Amontada, Apuiarés, General Sampaio, Irauçuba, Itapajé, Itapipoca, Miraíma, Pentecoste, Tejuçuoca, Tururu, Umirim e Uruburetama.
Maciço de Baturité	Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção.
Serra da Ibiapaba	Carnaubal, Croatá, Guaraciaba do Norte, Ibiapina, Ipu, São Benedito, Tianguá, Ubajara e Viçosa do Ceará.
Sertão Central	Banabuiú, Choró, Deputado Irapuan Pinheiro, Ibareta, Ibicuitinga, Milhã, Mombaça, Pedra Branca, Piquet Carneiro, Quixadá, Quixeramobim, Senador Pompeu e Solonópolis.
Sertão de Canindé	Boa Viagem, Canindé, Caridade, Itatira, Madalena e Paramoti.
Sertão de Sobral	Alcântaras, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral e Varjota.
Sertão dos Crateús	Ararendá, Catunda, Crateús, Hidrolândia, Independência, Ipaporanga, Ipueiras, Monsenhor Tabosa, Nova Russas, Novo Oriente, Poranga, Santa Quitéria e Tamboril.
Sertão dos Inhamuns	Aiuaba, Arneiroz, Parambu, Quiterianópolis e Tauá.
Vale do Jaguaribe	Alto Santo, Ererê, Iracema, Jaguaretama, Jaguaribara, Jaguaribe, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Palhano, Pereiro, Potiretama, Quixeré, Russas, São João do Jaguaribe e Tabuleiro do Norte.

Fonte: Ipece, 2015.

Ao total, foram realizados 14 eventos (Tabela 1), o que possibilitou a descentralização das ações e assegurou a inclusão de todos os municípios do estado. Essa abordagem metodológica favoreceu a ampla participação dos entes municipais e a coleta sistemática de informações durante a execução do programa.

Tabela 1: Cronograma Caravana Ceará um só

Data	Região de planejamento	Cidade Sede
06/05	Maciço de Baturité	Baturité
07/05	Sertão de Canindé	Canindé
13/05	Litoral Leste	Aracati
14/05	Vale do Jaguaribe	Russas
03/06	Litoral Norte	Acaraú
04/06	Litoral Oeste/Vale do Curu	Itapipoca
12/08	Serra da Ibiapaba	Tianguá
13/08	Sertão de Sobral	Sobral
23/09	Sertão dos Inhamuns	Tauá
25/09	Sertão de Crateús	Crateús
21/10	Cariri	Crato
23/10	Centro Sul	Iguatu
11/11	Sertão Central	Quixadá
19/11	Grande Fortaleza	Fortaleza

Fonte: Elaboração própria

Foi realizado um trabalho de visita aos municípios com o objetivo de compreender as maiores necessidades de formação e capacitação e também a realidade dos municípios quanto ao corpo técnico, pessoal capacitado e principais desafios. Esse trabalho contou com uma equipe técnica da Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará (Seplag) e da Escola de Gestão do Estado do Ceará (EGPCE) que visitaram no ano de 2025 um total de 121 municípios (Figuras 1 e 2) ativamente dos 184.

Figura 1: Municípios visitados pela equipe técnica de mobilização da Seplag em 2025



Fonte: Elaboração própria

As ações do programa compreenderam a realização de painéis, exposições, diálogos temáticos, palestras e oficinas, envolvendo a participação de diversos órgãos e instituições. Dentre eles, destacam-se a Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (Seplag), o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), o Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará (Idace), a Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), o Centro de Treinamento e Desenvolvimento (Cetrede), a Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGPCE), a Universidade Federal do Ceará (UFC) e o Conselho Estadual de Educação (CEE).

Figura 2: Equipe de mobilização Caravana Ceará um Só - 2025



Fonte: Elaboração própria

A atuação integrada dessas instituições resultou na formação de uma equipe composta por aproximadamente 105 profissionais, incluindo equipes de logística e organização, bem como palestrantes responsáveis pela condução das atividades.

Figura 3: Equipe de trabalho Caravana Ceará um Só



Fonte: Elaboração própria

Conforme apresentado no Quadro 2 o conteúdo abordado durante a caravana foi organizado em diferentes formatos, contemplando painéis, exposições, diálogos temáticos, palestras e oficinas, com o objetivo de promover uma abordagem abrangente e integrada dos temas relacionados à gestão pública e à governança interfederativa.

No âmbito dos painéis, foram discutidos aspectos relacionados à participação do governo em cada região, bem como reflexões sobre a governança interfederativa, promovendo

o diálogo entre os diferentes níveis de governo. A exposição apresentou um panorama socioeconômico das regiões de planejamento do estado, contribuindo para a compreensão das especificidades territoriais e das desigualdades regionais.

O diálogo temático concentrou-se na mobilização voltada ao fortalecimento do sistema municipal de educação, destacando a importância da articulação entre os entes federados para a melhoria das políticas educacionais. As palestras, por sua vez, abordaram temas estratégicos, como o papel dos municípios na construção de um Ceará sem fome e a relevância dos projetos na área de desenvolvimento agrário para o fortalecimento da governança interfederativa.

Figura 4: Painéis Caravana Ceará um Só



Fonte: Elaboração própria

As oficinas trataram de temas práticos e instrumentais para a gestão pública, incluindo governo digital, captação de recursos, reformas tributária e previdenciária e governança pública, proporcionando aos participantes subsídios técnicos para o aprimoramento das capacidades institucionais municipais.

Quadro 2: Conteúdo abordado na Caravana

Painéis	Participação do Governo em cada Região
	Conversando sobre Governança Interfederativa
Exposição	Panorama Socioeconômico das Regiões de Planejamento do Estado
Diálogo Temático	Mobilizando na Perspectiva de Fortalecer o Sistema Municipal de Educação
Palestras	A Importância dos Municípios por um Estado sem Fome
	Projetos Estratégicos na área de Desenvolvimento Agrário e sua Contribuição à Governança Interfederativa
Oficinas	Governo Digital
	Captação de Recursos
	Reformas Tributária e Previdenciária
	Governança Pública

Fonte: Elaboração Própria

O público-alvo da iniciativa compreendeu gestores, servidores e colaboradores municipais, evidenciando o caráter abrangente e estratégico do programa no fortalecimento da gestão pública local.

Os dados e as informações apresentados na análise foram coletados ao longo de todo o ano de 2025, a partir das atividades realizadas durante as caravanas, permitindo a construção de uma base empírica consistente sobre a realidade dos municípios participantes.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O programa teve início em 12 de julho de 2024, com a realização do primeiro seminário dedicado à temática da governança interfederativa. Em setembro do mesmo ano, foi promovido um segundo seminário com enfoque semelhante, seguido por outros dois encontros, consolidando a etapa inicial do programa.

No ano seguinte, teve início o processo de descentralização do programa por meio da realização de uma caravana que percorreu todas as 14 regiões de planejamento do estado como demonstrado na seção de metodologia do artigo. Para a execução das atividades, foi constituída uma equipe interdisciplinar composta por aproximadamente 105 profissionais provenientes de diversos órgãos públicos, responsáveis pela organização e pelo desenvolvimento dos conteúdos das oficinas, palestras e demais atividades. Ao todo, foram realizados 14 eventos, possibilitando a regionalização das ações e garantindo que todos os municípios do estado fossem contemplados.

A Caravana Ceará Um Só contou com a participação total de 3.517 pessoas distribuídas por diversas regiões do estado. Entre os participantes, destacaram-se as regiões do Maciço de Baturité, com 326 pessoas, e o Sertão dos Crateús, com 333 participantes. Outras áreas com expressiva presença foram a Grande Fortaleza, com 315 participantes, e o Sertão dos Inhamuns, com 262 pessoas. Regiões como o Sertão de Canindé e o Litoral Oeste/Vale do Curu também tiveram ampla participação, com 299 e 267 pessoas, respectivamente.

As demais regiões, incluindo o Litoral Leste, Serra da Ibiapaba, Vale do Jaguaribe, Litoral Norte, Sertão de Sobral, Cariri, Centro-Sul e Sertão Central, registraram entre 163 e 286 participantes. Essa distribuição demonstra o alcance abrangente do programa, envolvendo municípios de diferentes perfis e realidades territoriais ao longo do Ceará.

A partir desses resultados, entende-se que aproximadamente 3.500 pessoas foram capacitadas em diversas áreas, conforme destacado no Quadro 2. Entre os temas abordados estão reforma tributária, governo digital, captação de recursos, entre outros conteúdos de grande relevância para a atuação dos servidores e técnicos municipais. Essas capacitações contribuem significativamente para a melhoria das atividades administrativas e dos serviços prestados à população, além de fomentar o desenvolvimento econômico local.

Os participantes tiveram acesso a uma minuta de lei para a reforma tributária, à apresentação de práticas voltadas à implementação das reformas tributária e previdenciária e à identificação de oportunidades para captação de recursos não onerosos.

Além dos resultados alcançados, durante as atividades realizadas com os municípios, foi possível formalizar acordos de cooperação técnica com a Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGPCE). Por meio desses acordos, os municípios passaram a ter acesso completo ao portfólio de cursos e formações oferecidos pela escola, incluindo a possibilidade de manter uma plataforma digital em parceria com a EGPCE. Essa plataforma permite que servidores e técnicos municipais participem de capacitações, tanto na modalidade online quanto presencial. Como resultado dessa iniciativa, foram assinados, ao longo de 2025, 88 acordos de cooperação técnica, ampliando o alcance e a efetividade das ações de formação.

Outra importante iniciativa para os municípios foi a adesão ao Pacto Ceará Sem Fome, programa criado pelo Governo do Ceará. O pacto reúne o poder público, organizações da sociedade civil e a iniciativa privada em uma ação conjunta de combate à fome. Seu principal objetivo é articular esforços entre os diferentes atores sociais por meio de um diálogo propositivo, visando à formulação de estratégias políticas e à implementação de ações públicas e privadas que promovam a dignidade alimentar no estado.

O programa busca garantir uma alimentação saudável para a população cearense em situação de vulnerabilidade social. Ao todo, 54 municípios aderiram ao Ceará Sem Fome,

fortalecendo o compromisso com o desenvolvimento social e econômico das regiões beneficiadas.

Em 2025, as caravanas proporcionaram diversas oportunidades aos municípios, destacando-se entre elas o Programa Papel da Casa. Esta iniciativa do Governo do Ceará, conduzida pela Companhia de Habitação do Ceará (Cohab-CE) em parceria com a Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag), tem como objetivo a regularização fundiária, oferecendo escrituras e títulos de propriedade gratuitos ou a baixo custo para famílias residentes em conjuntos habitacionais da COHAB. O programa garante segurança jurídica e cidadania, incluindo isenção de taxas como IPTU e ITBI, além de redução de 70% nas custas cartorárias. Ele atende, especialmente, imóveis construídos pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e em regime de mutirão, beneficiando famílias que vivem em moradias sem registro formal.

No âmbito do programa, foram assinados 14 acordos de cooperação técnica, abrangendo os municípios de Aurora (80 famílias), Brejo Santo (98), Crateús (120), Senador Pompeu (100), Mauriti (90), Santana do Cariri (28), Orós (86), Independência (100), Jucás (55), Tamboril (50), Cascavel (77), Monsenhor Tabosa (50), Barbalha (100) e São Gonçalo do Amarante (34), totalizando 1.068 famílias beneficiadas.

Além disso, encontram-se em fase final de negociação 5 acordos de cooperação técnica nos municípios de Crato (397 famílias), Icó (140), Quixadá (150), Quixeramobim (100) e Tauá (100), totalizando 887 famílias, o que permitirá, ao final do processo, a entrega das escrituras definitivas para aproximadamente 1.955 famílias cearenses.

A Caravana resultou em avanços significativos para a modernização da gestão pública municipal, destacando-se, inicialmente, a disponibilização de trilhas de formação voltadas aos municípios, com o objetivo de capacitar gestores e equipes técnicas em temas estratégicos. Além disso, foi realizado o lançamento da Plataforma Ceará Um Só, concebida como um projeto piloto interfederativo voltado à promoção da transformação digital nos municípios, integrando soluções e fortalecendo a governança colaborativa entre os entes federativos. A iniciativa também se destaca por seu caráter inovador, sendo apresentada como a primeira do país a oferecer um ecossistema completo de governança digital interfederativa.

Outro grande resultado das caravanas é que o estado foi um dos poucos no país que ao final do ano, todos os municípios contavam com a adesão à Nota Fiscal de Serviços Eletrônicos (NFS-e), medida que garante padronização fiscal e transparência, condições necessárias para adaptar os municípios à reforma tributária (Tabela 2).

Tabela 2: Adesão à Nota Fiscal Eletrônica

Panorama Nacional - Adesão à NFS-e		
Região	Quantidade de Estados	Quantidade de Estados nos quais 100% dos municípios são conveniados
Nordeste	9	1 (Ceará)
Norte	7	2
Centro-Oeste	4	4
Sudeste	4	2
Sul	4	2
Conclusões		
O Ceará é o 4º estado do país em número de municípios e alcançou a marca de 100% de adesão municipal à NFS-e		
Ceará está entre os 12 estados do país nos quais 100% dos municípios já aderiram à NFS-e		
Ceará lidera Região Nordeste na adesão à NFS-e		
Nordeste é a região do país com maior n° de estados e que possui menos estados nos quais 100% dos municípios já tenham aderido à NFS-e		
Região Centro-Oeste é a única Região na qual todos os estados têm 100% dos municípios conveniados		

Fonte: Elaboração própria (10 de janeiro de 2026)

O panorama nacional de adesão à Nota Fiscal de Serviços eletrônica (NFS-e) evidencia diferenças relevantes entre as regiões brasileiras no que se refere à integração municipal ao sistema. A região Nordeste, composta por nove estados, apresenta apenas um estado, o Ceará com 100% dos municípios conveniados, enquanto a região Norte, com sete estados, conta com três estados nessa condição. Já o Centro-Oeste se destaca por ser a única região do país em que todos os seus quatro estados alcançaram a totalidade de adesão municipal. No Sudeste, dos quatro estados, dois atingiram 100% de cobertura, enquanto no Sul, dos três estados, dois também alcançaram esse patamar.

No contexto nacional, o Ceará assume posição de destaque. Além de ser o quarto estado do país em número de municípios, conseguiu atingir 100% de adesão municipal à NFS-e, inserindo-se no grupo dos 12 estados brasileiros que já universalizaram a utilização do sistema em seus territórios. Esse desempenho coloca o estado na liderança da região Nordeste em termos de adesão.

Esses resultados evidenciam tanto o avanço da NFS-e no país quanto às assimetrias regionais ainda existentes, reforçando a necessidade de políticas e estratégias diferenciadas para ampliar a adesão dos estados e regiões com menor cobertura.

5. Conclusão

Diante do exposto, evidencia-se que a governança interfederativa desempenha papel estratégico na consolidação do federalismo brasileiro, especialmente em um contexto marcado pela descentralização administrativa e pela crescente complexidade das políticas públicas. Ao promover a coordenação, a cooperação e a articulação entre os diferentes níveis de governo, esse modelo contribui para superar a fragmentação institucional, fortalecer as capacidades estatais municipais e ampliar a efetividade das políticas públicas.

Nesse sentido, a governança interfederativa revela-se não apenas como um arranjo organizacional, mas como um instrumento fundamental para o desenvolvimento regional, a redução das desigualdades territoriais e a melhoria da qualidade das políticas públicas.

A análise do Programa Ceará Um Só demonstra, de forma concreta, o potencial da governança interfederativa como estratégia de fortalecimento da gestão pública municipal. Os resultados alcançados, como a capacitação de gestores, a disseminação de boas práticas, o avanço na modernização fiscal e a adesão dos municípios à NFS-e, indicam que iniciativas baseadas na cooperação intergovernamental podem gerar impactos relevantes na autonomia fiscal, na eficiência administrativa e na qualidade dos serviços públicos.

O programa Ceará Um Só demonstrou avanços significativos na governança interfederativa e na modernização da gestão pública municipal. Ao longo de 2025, aproximadamente 3.500 servidores e técnicos foram capacitados em temas estratégicos, como reforma tributária, governo digital e captação de recursos, por meio de seminários, caravanas e oficinas regionais. A iniciativa também possibilitou a formalização de 88 acordos de cooperação técnica com a Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará, garantindo acesso a cursos e formações online e presenciais, além da adesão a programas como o Ceará Sem Fome e o Programa Papel da Casa, beneficiando diretamente cerca de 1.955 famílias com regularização fundiária.

O estado avançou ainda na transformação digital, com a criação da Plataforma Ceará Um Só e a universalização da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e), tornando-se o único estado do Nordeste com 100% dos municípios conveniados, posição que o coloca entre os 12 estados do país com adesão plena. Esses resultados evidenciam tanto o alcance e a efetividade das ações do programa quanto o papel do Ceará como referência nacional em governança interfederativa, embora ressaltem a necessidade de políticas específicas para reduzir as desigualdades regionais em outras áreas do país.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 2, p. 401 a 422-401 a 422, 2005.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.

BONNEFOY, C., & Armijo, M. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. Santiago do Chile: ILPES. CENTENO, M. A., Kohli, A., Yashar, D. J., & Mistree, D. (2017). States in the Developing World. Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9781316665657.002.

CIALDINI, Alexandre Sobreira; DUTRA, Regina Claudia Barbosa Fideles. Título do capítulo. In: ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ (org.). Ceará Um Só: governança interfederativa em discussão. Fortaleza: EGP-CE, 2024. p. 12-55.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial e desenvolvimento regional. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 2011.

GALLOPÍN, Gilberto C. Los indicadores de desarrollo sostenible: aspectos conceptuales y metodológicos. 2006.

HOOGHE, Liesbet. The European Commission and the integration of Europe: images of governance. Cambridge University Press, 2001.

HULST, Rudie; VAN MONTFORT, André (Ed.). Inter-municipal cooperation in Europe. Dordrecht: Springer, 2007.

NORTH, Douglass C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge university press, 1990.

OSTROM, Elinor. Reciprocity and Collective. Moral sentiments and material interests: The foundations of cooperation in economic life, v. 6, p. 253, 2005.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Citizens versus the new public manager: The problem of mutual empowerment. *Administration & Society*, v. 32, n. 1, p. 9-28, 2000.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. *Political studies*, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

SWIANIEWICZ, Paweł. If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? An East European perspective. *Local Government Studies*, v. 36, n. 2, p. 183-203, 2010.