



**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA  
E DESENVOLVIMENTO**

**QUANDO COOPERAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO SE COMBINAM: UM  
ESTUDO DE CASO DO PROCESSO DECISÓRIO NA CIT-SUAS**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**RODRIGO MORAIS LIMA DELGADO**

Brasília - DF  
2019

# **QUANDO COOPERAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO SE COMBINAM: UM ESTUDO DE CASO DO PROCESSO DECISÓRIO NA CIT-SUAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Rodrigo Morais Lima Delgado

Orientador:

Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes

Co-orientador:

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca  
Graciliano Ramos da Enap

---

D352q Delgado, Rodrigo Morais Lima  
Quando cooperação e centralização se combinam: um estudo  
de caso do processo decisório na CIT-SUAS / Rodrigo Morais  
Lima Delgado. -- Brasília, 2019.  
124 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional  
em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de  
Administração Pública, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes.  
Coorientação: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti  
1. Federalismo. 2. Relações Intergovernamentais. 3.  
Relações Interorganizacionais. 4. Sistema Único de Assistência  
Social (SUAS). I. Fernandes, Ciro Campos Christo, orient. II.  
Palotti, Pedro Lucas de Moura, coorient. III. Título.

CDU 323.172

---

Bibliotecária: Carmenisia Jacobina Ferraz – CRB1/1219

**RODRIGO MORAIS LIMA DELGADO**

**QUANDO COOPERAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO SE COMBINAM: UM ESTUDO DE CASO DO PROCESSO DECISÓRIO NA CIT-SUAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 24 de maio de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes, Orientador - ENAP

---

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti - ENAP

---

Prof. Dr. José Angelo Machado – UFMG

---

Ma. Ana Carolina de Souza – Ministério da Cidadania

BRASÍLIA  
2019

À minha esposa e companheira, que me apoiou de forma integral durante essa aventura do mestrado.

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria primeiramente de agradecer aos meus orientadores pelo privilégio de contar com suas considerações sobre qual seria o melhor caminho a trilhar na produção dessa pesquisa. Contar com a experiência de Ciro e Pedro Palotti foi fundamental para que essa pesquisa se concretizasse. Quero registrar que qualquer erro, incoerência ou falha é de responsabilidade exclusiva do autor que vos fala.

Também gostaria de registrar meus agradecimentos à Escola Nacional de Administração Pública, em especial à Coordenação de Mestrado, que proporcionou os meios adequados para que tudo transcorresse de modo a tornar possível a conclusão do curso, assim como gostaria de agradecer aos meus colegas de turma que proporcionaram ricos momentos de reflexão sobre os desafios para a administração pública brasileira e mundial.

Gostaria de registrar meus agradecimentos à Mariana Neris e Luis Otávio por dedicaram seu tempo para ouvirem minhas ideias de pesquisa e darem contribuições importantes para o rumo que essa pesquisa tomou, assim como agradecer a Becchara de Miranda por todo apoio na disponibilização dos registros das reuniões da CIT-SUAS e pronta disponibilidade em ajudar.

Por fim, gostaria de agradecer à minha companheira, esposa e melhor amiga, Camila Delgado, por ter me dado o apoio emocional necessário para manter o foco e a energia para conclusão do mestrado. Sua companhia é fonte constante de energia para seguir adiante e enfrentar os desafios da vida!

## RESUMO

Esta pesquisa é um estudo de caso sobre relações federativas para a elaboração da norma que regulou a regionalização de serviços de proteção social especial de média e alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O objetivo dessa pesquisa é aprofundar a reflexão sobre a constituição de espaços de pactuação federativa no Brasil no período pós-Constituição Federal de 1988, mais especificamente sobre como ocorre o processo de pactuação no âmbito da Comissão Intergestores do SUAS e em que medida a forma como se produz deliberação nesse espaço gera consequências para o federalismo brasileiro.

Dessa forma, este estudo de caso buscou verificar se a CIT-SUAS seria um espaço para fortalecimento do papel do governo federal e, conseqüentemente de indução da centralização da política de assistência social; ou se a CIT-SUAS corresponde a um espaço de pactuação em que os demais entes federados conseguem efetivamente interferir na produção de políticas públicas, reforçando assim a descentralização da política de assistência social.

Os achados dessa pesquisa ajudam a corroborar alguns pontos da literatura sobre Relações Intergovernamentais que apontam tanto para a capacidade de o governo federal exercer um maior poder nesses espaços, fazendo com que os entes subnacionais atuem como agentes do governo central, quanto para a possibilidade de os entes subnacionais, ao exercerem seu poder de veto, buscarem aprimorar a formulação de determinada política pública ao invés de simplesmente bloquear o debate. Por outro lado, os achados desta pesquisa também apontam para a possibilidade de se utilizar o instrumental teórico da literatura sobre relações interorganizacionais, mais especificamente as categorias apontadas como causadoras da formação de espaços de intercâmbio entre organizações (assimetria, estabilidade, necessidade, reciprocidade, eficiência e legitimidade), para o aprofundamento da reflexão sobre a estruturação de mecanismos e espaços para a promoção do diálogo entre os entes federados.

Palavras-chave: Federalismo; Relações Intergovernamentais; Relações Interorganizacionais.

## **ABSTRACT**

This research is a case study about the process of federative agreement for the elaboration of the norm that regulated the regionalization of special social services of medium and high complexity of the Unified Social Assistance System (SUAS). The purpose of this research is to deepen the reflection on the constitution of federal settlement spaces in Brazil in the post-Federal Constitution period of 1988, specifically on how the compromise process takes place within the SUAS Interagency Committee and to what extent deliberation in this space affects Brazilian federalism.

Thus, this case study sought to verify if the CIT-SUAS would be a space to strengthen the role of the federal government and, consequently, to induce the centralization of social assistance policy; or if the CIT-SUAS corresponds to a space of agreement in which the other federated entities can effectively interfere in the production of public policies, thus reinforcing the decentralization of social assistance policy.

The findings of this research help to corroborate some points in the literature on Intergovernmental Relations that point so much to the ability of the federal government to exert greater power in these spaces, making subnational entities act as agents of the central government, as well as the possibility of municipalities and states in exercising their veto power, seek to improve the formulation of a given public policy rather than simply blocking the debate. On the other hand, the findings of this research also point to the possibility of using the theoretical tools of the literature on interorganizational relations, specifically the categories identified as causing the formation of interchange spaces between organizations (asymmetry, stability, necessity, reciprocity, efficiency and legitimacy), to deepen the reflection on the structuring of mechanisms and spaces for the promotion of dialogue between the federated entities.

Keywords: Federalism; Intergovernmental Relations; Interorganizational Relationships.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 5-1 Volume de participação dos entes na pactuação da Resolução CIT 17/2013 .....	82
Figura 5-2 Temas presentes nas falas dos gestores federais.....	84
Figura 5-3 Temas presentes nas falas dos gestores estaduais .....	90
Figura 5-4 Temas presentes nas falas dos gestores municipais .....	97
Figura 5-5 Temas presentes nas falas dos gestores na pactuação da Resolução CIT nº17/2013 .....	102
Figura 5-6 Compartilhamento dos temas na fala dos gestores presentes na pactuação da Resolução CIT 17/2013.....	104

## LISTA DE TABELAS

Tabela 2-1 Situação da implementação da regionalização dos serviços de média e alta complexidade.....	27
Tabela 3-1 Tipos de descentralização.....	31
Tabela 3-2 Causas das relações interorganizacionais.....	53
Tabela 4-1 Relação entre os entes federados na produção da Resolução CIT 17/2013.....	64
Tabela 4-2 Categorias de análise da norma .....	64
Tabela 4-3 Contingências relacionadas aos temas presentes na Resolução CIT 17/2013.....	67
Tabela 4-4 Categorias utilizadas para análise das contingências.....	67
Tabela 5-1 Resultado dos dissensos apresentados à minuta da Resolução CIT 17/2013.....	78
Tabela 5-2 Itens da Resolução CIT 17/2013 discutidos anteriormente.....	80
Tabela 5-3 Volume de participação dos entes na pactuação da Resolução CIT 17/2013, pós-ajustes .....	83
Tabela 5-4 distribuição das contingências das relações interorganizacionais entre os entes federados.....	105
Tabela 5-5 Ocorrência das contingências .....	111

## LISTA DE SIGLAS

CF/88 - Constituição Federal do Brasil de 1988

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

FONSEAS - Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social

CONGEMAS - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

CadÚnico - Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB/RH - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

CIT - Comissão Intergestores Tripartite

CIB - Comissão Intergestores Bipartite

CEAS - Conselho Estadual de Assistência Social

## SUMÁRIO

1	Introdução .....	12
2	Relações intergovernamentais e a discussão da regionalização na CIT-SUAS	19
3	Referencial teórico .....	29
3.1	Federalismo e a produção de políticas públicas .....	29
3.2	Relações intergovernamentais e a produção de políticas públicas no federalismo brasileiro.....	39
3.3	A relação entre os entes federados que compõem a CIT-SUAS a partir da literatura sobre relações interorganizacionais .....	50
4	ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	61
5	O processo de deliberação na Cit-suas: o caso da política de regionalização da proteção especial .....	70
5.1	A discussão sobre a regionalização na elaboração da NOB-SUAS 2012 ..	70
5.2	O processo de elaboração da norma.....	75
5.2.1	Participação dos entes na produção do conteúdo.....	77
5.2.2	Análise das enunciações no processo de deliberação .....	81
6	Conclusões.....	113
	Referências .....	119
	Apêndice.....	122
A.1.	Temas que surgiram no processo de pactuação .....	122
A.2.	Contingências presentes na discussão sobre a regionalização .....	122

## 1 INTRODUÇÃO

A política de assistência social, juntamente com a política de saúde e a política de previdência social, faz parte do tripé que representa a seguridade social no Brasil, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988 (CF/88). A literatura aponta que a política de assistência social no Brasil assume o caráter de política pública a partir da CF/88 (CASTRO, 2012), e que sua regulamentação se deu de forma lenta e gradual, dada a dificuldade histórica no reconhecimento da assistência social como direito, principalmente pela suscetibilidade às manobras políticas que davam um caráter assistencialista e clientelista às suas ações e pela fragmentação de recursos a ela destinados (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2002).

Se por um lado, a CF/88 estabeleceu um marco para a transição de uma ação estatal de caráter assistencialista e de caridade para um modelo de política pública pautado na garantia de direitos e na promoção da participação dos seus usuários e gestores nos processos de decisão, por outro lado o estabelecimento de competências comuns entre os governos federal, estadual e municipal para a implementação dessa política rompeu com sua prevalência centralizadora e tornou mais complexa sua implementação (ALMEIDA, 1995).

Esse processo de estruturação como política pública demandou a constituição de um arcabouço jurídico e institucional que se inicia com a organização da assistência social a partir da sanção da Lei Federal nº 8.742/93 – conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). A diretriz de descentralização prevista na CF/88 e reafirmada pela Loas vem se concretizando de forma lenta e incipiente, ao passo que em 1997 a política de saúde finalizava seu processo de municipalização a política de assistência social editava sua primeira Norma Operacional Básica (FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

Do ponto de vista normativo, as Normas Operacionais Básicas<sup>1</sup> foram os instrumentos legais escolhidos para se definir como se daria a implementação da

---

<sup>1</sup> A primeira NOB-SUAS foi aprovada por Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº204/1997 e abordava a competência dos entes, níveis de gestão, operacionalização e sistemática de financiamento, critérios de partilha e prestação de

política por meio da operacionalização de seus princípios e diretrizes de descentralização da gestão e da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios. Nesse sentido, as normas operacionais buscam comprometer os gestores dos diferentes níveis da federação por meio do estabelecimento de responsabilidades e formas de adesão dos entes federados ao SUAS.

Com a NOB-SUAS 2005<sup>2</sup>, que foi a terceira norma operacional emanada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, a Política de Assistência Social ganhou as feições que possui atualmente. Esta NOB instituiu o modelo de sistema único, aos moldes do que estava sendo implementado na política de saúde, assim como buscou reforçar a lógica de universalização do acesso aos serviços de assistência social por meio da criação de redes de serviços descentralizadas e hierarquizadas. A NOB-SUAS 2005 vinculou a adesão dos entes subnacionais ao Sistema Único de Assistência Social para a realização de repasse de recursos, e também regulou a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo, fortalecendo os fóruns intergestores com definição das instâncias de pactuação de deliberação federativa (FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

Já a atual Norma Operacional Básica<sup>3</sup> do Sistema Único de Assistência Social incorpora importantes avanços normativos que ocorreram entre os anos de 2005 e 2012. Dentre eles pode-se destacar as alterações realizadas na LOAS, promovidas pela Lei nº 12.435/2011, que dispôs sobre a organização da assistência social em um sistema descentralizado e participativo denominado Sistema Único de Assistência Social (apesar de a NOB 2005 instituir o modelo de sistema único para a política de assistência social, apenas em 2011 o SUAS foi instituído por lei).

Apesar de a Política de Assistência Social ter sofrido dificuldades para se estruturar como sistema universal – reforçando as expectativas da ocorrência de uma descentralização por ausência, cujas implicações seriam o agravamento das disparidades intra e inter-regionais (ALMEIDA, 1995) e o “retardamento da assimilação da assistência social como política pública inserida no âmbito da seguridade social” (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009, pág. 734) –, os passos

---

contas dos serviços, benefícios, programas e projetos da Assistência Social, assim como instituiu a Comissão Intergestores Tripartite do Suas (CIT), com caráter consultivo.

<sup>2</sup> Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005.

<sup>3</sup> Resolução CNAS nº 33/2012, de 12 de dezembro de 2012.

dados nos anos 2000 criaram um novo ciclo da assistência social no Brasil, com a introdução de programas de transferência de renda federais e incremento significativo de recursos investidos; criação dos níveis de proteção social básica e especial e universalização do acesso por meio da criação de redes de serviços descentralizadas e hierarquizadas; deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003 pela constituição de um Sistema Único de Assistência Social, dentre outros fatores. (MOLYNEUX, 2008; VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009) (FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

A criação do SUAS representou “uma nova racionalidade político-administrativa instituída no interior dos três entes federativos” (SPOSATI, 2015, pág. 51), racionalidade essa que já se vinha experimentando no SUS o qual, em alguma medida, tem servido como parâmetro para a implantação do Sistema Único de Assistência Social.

Conforme leciona Souza (2016):

“A definição de um novo modelo federativo para a política de Assistência trouxe um desafio inovador para União, estados e municípios. De um lado, a garantia dos direitos socioassistenciais instituídos constitucionalmente envolve um papel fundamental da União no sentido de assegurar um padrão mínimo para todo o território nacional, a fim de abranger todos os cidadãos brasileiros. De outro, temos estados e municípios com responsabilidades específicas, decorrentes do novo modelo de descentralização, responsáveis por implementar ações importantes da política no seu nível de governo.” (SOUZA, 2016, pág. 52)

Dessa forma, a partir do início dos anos 2000, foi desenvolvida uma arquitetura sistêmica que estabeleceu a atual relação do Governo Federal com os estados e municípios, cujos principais resultados foram os seguintes: definição de critérios para financiamento por parte dos entes federados dos serviços, programas e benefícios da política de assistência social; organização de um sofisticado processo de controle e avaliação envolvendo cidadãos, usuários e gestores da política de assistência social; e estabelecimento de normas de operacionalização e parâmetros e respectivos responsáveis para as entregas a serem realizadas aos cidadãos e usuários da política (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009).

Do ponto de vista operacional, o SUAS organiza sua rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social a partir de dois tipos de proteção (BRASIL, 1993). A Proteção Social Básica diz respeito a oferta de um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social que visam prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio da promoção de aquisições sociais e materiais às famílias, e da potencialização do protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades.

Já a Proteção Social Especial diz respeito à oferta de um conjunto de serviços, programas e projetos que têm por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direitos, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. A proteção social especial está organizada em dois níveis chamados de média e alta complexidade.

Os serviços de média complexidade lidam com situações de violência e violação de direitos sofridos pela população tais como violência doméstica, trabalho infantil, adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas etc. Por outro lado, os serviços de alta complexidade dizem respeito à oferta de unidades de acolhimento que funcionam durante os sete dias da semana por 24 horas para crianças e adolescentes afastados judicialmente de sua família, idosos, mulheres vítimas de violência doméstica, pessoas em situação de rua e pessoas desabrigadas em função de calamidades e catástrofes.

No que diz respeito à cobertura dos serviços dessas duas proteções, a proteção social básica se destaca pela existência de 8.292 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) que ofertam serviços de proteção básica em 5.512 municípios, o que significa 98,96% dos municípios brasileiros com pelo menos uma unidade pública de proteção social básica; já a proteção social especial de média complexidade (que oferta serviços de proteção social especial que não sejam unidades de acolhimento) há um conjunto de 1.816 Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) nos municípios acima de 20 mil habitantes, o que corresponde a 96% dos municípios brasileiros que possuem essa população<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Dados do Censo SUAS 2017, retirados da página <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php> em 12/11/18, às 22h. Destaca-se

Quando se trata da implementação de serviços e programas mais complexos, que se encontram no âmbito da proteção social especial de média e alta complexidade, a cobertura municipal cai drasticamente, principalmente nos municípios com população abaixo de 20 mil habitantes (DELGADO et al., 2017) cujo percentual de municípios, dentro desse porte populacional, que possuem alguma unidade de proteção social especial é de 34%. Quando se trata de acesso a CREAS ou unidades de acolhimento para crianças, adolescentes e jovens, foco da regionalização aqui investigada, o percentual de municípios com menos de 20 mil habitantes que possuem acesso a uma dessas unidades cai para 28%.

A baixa capacidade institucional desses municípios e a quase ausência de demanda geram problemas de insuficiência de oferta e escala, tornando-se fatores impeditivos para a implantação de serviços de maior complexidade (SPOSATI, 2015). Prevendo a ocorrência dessa situação, a Lei Orgânica de Assistência Social estabeleceu que seria competência dos governos estaduais “prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado” (BRASIL, 1993). Contudo, até aquele momento, fica evidente a escolha dos gestores da Política de Assistência Social pela descentralização inicial de programas<sup>5</sup> que seriam de responsabilidade de execução dos entes municipais.

Visando atender esse mandato legal, no ano de 2013, a Comissão Intergestores Tripartite do SUAS, por meio da Resolução nº 17/2013, pactuou os princípios, as diretrizes e os critérios de elegibilidade e partilha dos recursos federais para a regionalização de alguns serviços de proteção social especial, mais especificamente o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI (serviço de média complexidade ofertado pelo CREAS), e o Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos (alta complexidade). Essa mesma Resolução definiu que os estados assumiriam a coordenação do processo de regionalização desempenhando um papel de articulação

---

que essas unidades são geridas pelos governos locais e financiadas com recursos federais e recursos locais.

<sup>5</sup> Assim como Arretche (1999), optou-se pela denominação genérica de programas para os diversos serviços, benefícios e programas da Política de Assistência Social.

política, técnica e operacional entre os municípios de seus respectivos territórios (CNAS, 2013).

Esta pesquisa, conforme será exposto adiante, buscará identificar quais foram as questões, alternativas e dificuldades encontrados durante a pactuação da referida norma, como foi alcançado o consenso entre os gestores, e analisar como esse espaço de pactuação federativa viabiliza a promoção da coordenação entre os entes federados ou, inversamente, a centralização de poder nas mãos da União. Dessa forma, este trabalho busca identificar os fatores chave que compõem o desafio da formulação das políticas públicas no contexto do federalismo brasileiro por meio da análise dos processos deliberativos que ocorrem no âmbito da CIT-SUAS.

Este trabalho está dividido em seis seções, esta primeira que traz o contexto geral da política pública na qual está inserida esta pesquisa; a segunda seção apresenta o funcionamento da CIT-SUAS e como a literatura sobre federalismo e processos de coordenação e descentralização têm refletido sobre o funcionamento de comissões intergestores que envolvem a participação de representantes dos três níveis da federação brasileira. Esta seção apresenta quais questões apresentadas por essa literatura merecem ser aprofundadas, o porquê da escolha desse espaço de pactuação federativa como o *locus* para aprofundamento dessas questões, e a pergunta de pesquisa que guiará este estudo.

Na terceira seção, que trata da revisão teórica deste trabalho, será abordado como a produção acadêmica atual tem trabalhado as questões relacionadas a esse tema, principalmente no que diz respeito: às características da descentralização e seus efeitos à luz federalismo brasileiro. Essa mesma seção apresentará referenciais teóricos que tratam das relações interorganizacionais e relações intergovernamentais e como esses referenciais podem ajudar na compreensão do funcionamento do federalismo no Brasil.

A quarta seção tratará da metodologia utilizada para responder à pergunta de pesquisa, assim como as respectivas bases de dados que foram utilizadas e demais fontes qualitativas e as escolhas feitas para a definição das categorias de análise estudadas. No caso dessa pesquisa, trata-se de um estudo de caso do processo de deliberação da norma que regulou a regionalização no âmbito do SUAS.

A quinta seção deste trabalho apresentará o caso que objeto da pesquisa, com o detalhamento sobre como funciona o processo de deliberação na CIT-SUAS por meio da descrição do processo de deliberação sobre a regionalização no SUAS durante o período de 2011 a 2013. Também serão apresentados os resultados da análise dos dados levantados junto aos registros administrativos da CIT-SUAS, que proveram um rico material para se analisar o processo de pactuação federativa escolhido.

De forma indutiva e apoiado na técnica de análise de discurso para investigar as falas dos representantes da União, dos estados e dos municípios no momento do processo de deliberação na CIT-SUAS, foi possível jogar luz sobre elementos apontados pela literatura sobre relações intergovernamentais como característicos desses espaços de pactuação federativa, detalhando como algumas das hipóteses levantadas por essa literatura ocorreram. O uso dessa metodologia também permitiu apontar um caminho para o uso das categorias trabalhadas pela literatura de relações interorganizacionais para a análise de espaços de articulação federativa.

Na conclusão, e sexta seção deste trabalho, são apresentados os principais achados da pesquisa e as implicações que esses achados sugerem em comparação com a teoria apresentada, principalmente no que diz respeito aos desafios do federalismo brasileiro na produção de políticas públicas descentralizadas definidas de forma compartilhada entre a União, os estados e municípios brasileiros.

## 2 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E A DISCUSSÃO DA REGIONALIZAÇÃO NA CIT-SUAS

A deliberação sobre a regionalização dos serviços de Proteção Social Especial no Suas se deu no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite do Suas. A Comissão Intergestores Tripartite do SUAS constitui-se em um espaço de pactuação entre os gestores dos níveis federal, estadual e municipal cujas principais funções são:

“pactuar estratégias para implantação e operacionalização; estabelecer acordos sobre questões operacionais da implantação dos serviços, programas, projetos e benefícios; atuar como fórum de pactuação de instrumentos, parâmetros, mecanismos de implementação e regulamentação; pactuar os critérios e procedimentos de transferência de recursos para cofinanciamentos; entre muitas outras.” (retirado da página do Ministério da Cidadania, <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/comissoes-intergestores> em 20 de abril de 2019, às 16h)

Cada ente federado possui cinco assentos para representantes titulares e cinco para suplentes na CIT-SUAS. Os representantes da União são indicados pelo ministério responsável pela Política de Assistência Social, geralmente são designados gestores da Secretaria Nacional de Assistência Social e a União também coordena a comissão e é responsável em garantir a infraestrutura administrativa para funcionamento desse colegiado. Já os estados são representados pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) que indica seus representantes dentre gestores estaduais da Política de Assistência Social, assim como os representantes dos municípios que são definidos pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) dentre gestores municipais de assistência social.

Este tem sido o espaço para que os gestores municipais, estaduais e federais da Política Nacional de Assistência Social discutam e deliberem sobre os diversos aspectos relacionados à implementação do SUAS. Esse fenômeno é similar ao que ocorreu no SUS, cujas comissões intergestores:

“passaram a ser os principais espaços institucionais de tomada de decisões sobre financiamento, coordenação da estrutura gestora descentralizada e funcionamento geral do SUS...” (CÔRTEZ, 2009, pág. 1629)

A criação dessa estrutura de pactuação federativa foi inspirada na Política de Saúde, que desde a década de 1990 havia instituído um espaço de pactuação similar e contava com representações dos municípios, estados e União e tratava das questões relacionadas à gestão da Política de Saúde, como financiamento, definição de responsabilidades sobre a ofertas de serviços, desenho dos serviços etc.

O processo de universalização das políticas sociais por meio da descentralização de poder da União para os entes subnacionais, promovido após CF/88, trouxe grandes desafios para que os entes federados pudessem atuar de forma coordenada. A criação da CIT, como resposta para esse cenário, representa uma inovação da política de saúde, cuja constituição, em meados da década de 1990, representa um fórum inédito de “negociação intergovernamental com a participação de gestores municipais estaduais e federais.” (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, pág. 14). O Sistema Único de Assistência Social deve parte de seu arcabouço institucional ao desenvolvimento do SUS, pois em um movimento de isomorfismo mimético e normativo (THOENIG, 2010) incorporou diversos avanços da política de saúde em sua estrutura institucional, tal como a criação de uma Comissão Intergestores Tripartite da Assistência Social.

No entanto, a instituição desse espaço de pactuação federativa no âmbito do SUAS não ocorreu de forma imediata à promulgação da CF/88. A literatura aponta que a demora para construção desse espaço por parte da Política de Assistência Social em comparação com a Política de Saúde possui diversas causas, pois a Política de Assistência Social possuía como legado uma grande fragmentação de sua estrutura, com diferentes programas ofertados por diversas agências governamentais e instituições filantrópicas de forma desarticulada e descontínua, inclusive na esfera federal (FRANZESE; ABRUCIO, 2009) assim como a própria dificuldade institucional do governo federal em conduzir esse processo de descentralização de forma mais ampliada em todas as políticas sociais (ARRETCHE, 2002).

Um outro fator que contribuiu para que esse espaço de pactuação federativa passasse a produzir discussões e acordos de forma contínua e efetiva diz respeito ao

fato de que a Lei Orgânica de Assistência Social que, ao mesmo tempo que atribuiu aos conselhos de assistência social um conjunto amplo de poderes, não detalhou qual seria e como se daria o arranjo federativo para o funcionamento da política, fazendo com que a necessidade de se criar mecanismos de coordenação entre os gestores municipais, estaduais e federal passasse a ser encarada apenas em finais da década de 1990.

Dessa forma, com a instituição da CIT no âmbito do SUAS, observou-se a criação e fortalecimento de fóruns de gestores subnacionais da política de assistência social, seja por meio do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) e do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), seja pela instituição das comissões intergestores bipartite nos territórios estaduais (FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

Apesar de a criação desses espaços ter se dado por normas infralegais, o que poderia denotar uma certa fragilidade em sua constituição, o fato de essas comissões estarem produzindo regulações que impactam na oferta de políticas públicas, orientando a ação dos gestores nos níveis subnacionais, demonstra uma certa dependência da trajetória (*path dependence*) desses espaços por parte das políticas de assistência social e de saúde (ABRUCIO, 2010).

O fortalecimento desses espaços de pactuação federativa, tanto no nível federal quanto estadual, deram, conforme dito acima, uma nova cara para as relações intergovernamentais e a análise de como a produção de políticas públicas se dá nessas estruturas torna-se relevante para a compreensão de quais fatores contribuem ou não para que ocorra um diálogo efetivo entre os três níveis governamentais brasileiros<sup>6</sup>.

Do que se tem visto como soluções para a coordenação federativa, tanto para produção de políticas públicas quanto para a qualificação da gestão dos entes subnacionais, cujo modelo tem conseguido envolver a participação dos diversos entes

---

<sup>6</sup> Ainda não está claro se o Decreto Federal 9.759 de 11 de abril de 2019, que “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal” também afetará o funcionamento da CIT-SUAS. Em contato com a área do governo federal responsável pela secretaria técnica da CIT-SUAS, fomos informados que foi enviada uma consulta à Consultoria Jurídica do Órgão para obter uma resposta sobre o alcance do referido Decreto.

federados (GRIN; ABRUCIO, 2018; LEANDRO; MENICUCCI, 2018), as comissões intergestores tem apresentado resultados satisfatórios. Tais resultados têm, inclusive, contribuído para a superação dos desafios de descentralização criados pela Constituição Brasileira de 1988, cujas primeiras análises sobre as características do federalismo brasileiro pós-CF/88 já apontavam para a necessidade da constituição de arranjos para a produção de ações concertadas (ALMEIDA, 1995) com a presença do governo federal na direção e coordenação do processo de descentralização (ARRETCHE, 1996) que considerassem o contexto político econômico existentes (SOUZA, 1998).

Para Abrucio (2010), a coordenação federativa é essencial em qualquer federação e o comportamento cooperativo somente será preponderante se ocorrerem, isolada ou simultaneamente, três requisitos:

“...a existência de uma forte identidade regional, alicerçada em instituições duradouras, de caráter estatal ou societal; uma atuação indutiva do governo estadual ou federal, oferecendo incentivos para a colaboração ou garantindo recursos apenas se houver parcerias; e, ainda, caso haja fóruns ou árbitros federativos que tomem decisões em prol da cooperação.” (op. cit., 2010, pág. 287)

As análises sobre o funcionamento CITs, realizadas até o momento, têm caracterizado esses espaços como, o que a teoria neoinstitucionalista considera, arenas políticas, ou seja, espaços em que questões e jogos de poder moldam seu funcionamento e suas políticas (CÔRTEZ, 2009; THOENIG, 2010). Essas análises têm conseguido identificar que o governo federal exerce uma influência grande sobre a agenda e as decisões tomadas e que esses espaços têm conseguido produzir um conjunto relativo de regulações e decisões à despeito do risco de imobilismos em função dos seus procedimentos deliberativos por consenso (MACHADO; PALOTTI, 2015; PALOTTI; MACHADO, 2014).

No entanto, outros estudos também apontam que a produção de decisões no âmbito das comissões intergestores podem estar produzindo resultados que tendem a desequilibrar a divisão de papéis dos entes federados na coordenação das políticas sociais, imputando mais responsabilidades para um determinado nível governamental em detrimento dos demais (SOUZA, 2016) ou a replicação de estruturas de decisão

intergovernamental no nível estadual que se tornam poderosas “estruturas de veto” (RIBEIRO; MOREIRA, 2016, pág.15) para as políticas públicas.

De qualquer forma, o que se tem visto é um maior interesse da literatura sobre coordenação federativa para o papel dessas instituições criadas após a Constituição Federal de 1988, pois seu caráter inovador permitiu mudanças significativas nas relações intergovernamentais no âmbito das duas políticas que adotaram esse mecanismo, seja promovendo pactuações que avançaram a implementação de novos serviços e programas de assistência social e saúde (LEANDRO; MENICUCCI, 2018; PALOTTI; MACHADO, 2014; SOUZA, 2016), seja contribuindo para o desenvolvimento de capacidades estatais dos níveis subnacionais (GRIN; ABRUCIO, 2018).

Contudo, essa mesma literatura apresenta questões que merecem ser aprofundadas e dizem respeito ao que a escola institucionalista defende como importante para o conhecimento do funcionamento das instituições, ou seja, o estudo de como as pautas governamentais são estabelecidas e como as decisões elaboradas e implementadas fornecem elementos para se entender o impacto social das instituições (THOENIG, 2010) que, nessa pesquisa, diz respeito à capacidade de se promover a coordenação federativa por meio das comissões intergestores.

De acordo com Abrúcio (2010), a estruturação desses espaços de decisão intergovernamental para a produção de políticas públicas torna-se mais complexa por conta de três fenômenos: a expansão do Estado de Bem-Estar Social tende a impulsionar a nacionalização das políticas públicas; a democratização e o empoderamento do nível local de governo reconfiguram a forma de intervenção do nível nacional e influenciam no desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, criando o desafio de se acomodar uma perspectiva nacional com a perspectiva local; e a responsabilização dos agentes públicos com a cobrança por mais eficiência, efetividade e transparência.

Dessa forma, a literatura seminal sobre como tem se dado o funcionamento das comissões intergestores gerou algumas hipóteses que esta pesquisa pretende investigar por meio da análise da atuação dos entes federados na pactuação de um serviço específico, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Na sessão sobre a metodologia dessa dissertação explicar-se-á com detalhes sobre a escolha desse recorte.

Retomando as hipóteses apresentadas pela literatura que serão investigadas por este trabalho, elas dizem respeito ao fato de que as comissões intergestores têm conseguido avançar em suas pautas a despeito da potencial paralisia decisória existente no âmbito dessas comissões. De acordo com Palotti e Machado (2014), esta situação poderia resultar no que se convencionou chamar “armadilha da decisão conjunta”:

“presumir o ótimo de Pareto em decisões sucessivas nas quais os indivíduos têm elevados custos de saída se torna pouco provável: em caso de não acordo, prevalece a continuidade de uma política comum existente, mesmo que as circunstâncias mudem a ponto de tornar tais políticas subótimas. A reversão do status quo em favor de um novo ótimo de Pareto poderia ser barrada por um único membro beneficiário.” (PALOTTI; MACHADO, 2014, pág. 406)

No entanto, estudos têm apontado que as comissões intergestores têm sido capazes de ocupar mais de 60% de suas pautas com pactuações sobre temas como criação e transformação de ações, serviços e programas, relações intergovernamentais e mecanismos de monitoramento e avaliação (PALOTTI; MACHADO, 2014). Contudo, como citado, há um conjunto de questões levantadas sobre esse aparente sucesso de coordenação dessas comissões, uma delas levantadas pelos mesmos autores da análise sobre o desempenho das CITs frente ao contexto de uma armadilha da decisão conjunta. dado que as decisões e pactuações devem se dar de forma consensual.

Machado e Palotti (2015), identificaram que o poder exercido pela União dentro dessas comissões compromete a visão da existência de um federalismo cooperativo no âmbito dessa arena política, dado que o jogo de forças no interior da comissão reforça a ideia de um federalismo centralizado (MACHADO; PALOTTI, 2015). Assim como os já citados problemas de dois pesos e duas medidas para as pactuações existentes (SOUZA, 2016) ou de uma replicação de um modelo decisão que no nível regional gera a paralisia decisória que não ocorre no nível federal (RIBEIRO; MOREIRA, 2016).

Levando em consideração a ambiguidade da literatura sobre os efeitos do processo decisório no âmbito das comissões intergestores, que ora defende que esse espaço tem fortalecido a centralização do federalismo brasileiro (LEANDRO;

MENICUCCI, 2018; MACHADO; PALOTTI, 2015), ora aponta que esses espaços promovem a cooperação entre os entes federados (GRIN; ABRUCIO, 2018), serão consideradas as discussões que ocorreram no processo de regulamentação da regionalização dos serviços de Proteção Social Especial como um caso em relação ao qual se buscou identificar em que medida a literatura citada dialoga com a realidade dessa arena política.

A Comissão Intergestores Tripartite tornou-se o espaço institucional para a tomada de decisões sobre financiamento, coordenação da estrutura gestora descentralizada e funcionamento geral do Suas, e o entendimento sobre as discussões que ocorrem dentro dessa arena importam para o entendimento sobre o desenho e implementação de políticas públicas específicas, no âmbito desse Sistema.

Dessa forma, essa pesquisa analisou o processo de discussão sobre a regulamentação da regionalização dos serviços de proteção social especial e como os entes federados concorreram para a definição da regionalização dos serviços no SUAS, ou seja, buscou-se caracterizar esse processo de decisão conjunta de modo a identificar como os entes federados atuam nesses espaços e analisar quais as implicações dessas atuações para a produção de coordenação federativa (ou a falta dela) nas políticas públicas.

Esse estudo descreve como ocorreram os debates sobre a regionalização dos serviços do SUAS entre os entes federados que compõem a CIT-SUAS, mapeando e oferecendo um panorama histórico sobre o debate desse tema no âmbito desse espaço, assim como apontando como foram construídos os consensos e como foram tratados os dissensos sobre a formulação e desenho da política pública de regionalização dos serviços de proteção social especial.

O processo de elaboração da referida Resolução, assim como dos demais normativos que tratam da pactuação entre os três níveis de gestão, levou a disputas e negociações entre os entes federativos, que influenciaram nas escolhas daquilo que faria parte da regra e daquilo que ficaria de fora. Portanto, analisar como ocorreu esse processo de pactuação federativa também poderá ajudar na compreensão sobre a definição do papel dos entes federados na implementação da Política de Assistência Social no Brasil e na compreensão de questões relevantes, tais como estruturação de espaços adequados de pactuação e capacidade de contribuição de cada ente para o

processo deliberativo na CIT SUAS, que devem ser consideradas para a formulação dos programas do SUAS.

A escolha da proteção social especial para a realização desse estudo de caso está relacionada ao fato de a regionalização desses serviços necessariamente envolver a definição de papéis dos três entes federados, com especial atenção para o papel das secretarias estaduais de assistência social. Assim, a escolha desse “programa” pressupõe que as discussões sobre sua regulação envolveriam necessariamente a participação dos três entes, dando a oportunidade para se analisar como tem se dado a relação dos governos estaduais, municipais e União na CIT-SUAS.

Também cabe destacar que os balanços realizados após o processo de pactuação têm apontado para uma certa frustração das expectativas quanto à efetividade desse “programa”, pois dois anos após a regulamentação da regionalização, os dados mostravam que apenas 13 estados estavam cumprindo os requisitos legais para o processo de regionalização da média complexidade e apenas 9 estados estavam cumprindo os requisitos para a regionalização dos serviços de alta complexidade<sup>7</sup>.

Os dados do Censo SUAS de 2017<sup>8</sup> apontaram que apenas três estados (Ceará, Minas Gerais e Paraíba) ofertavam serviços regionais de média complexidade e apenas 5 estados possuíam unidades de acolhimento regionais (Mato Grosso do Sul, Pará, Amapá, Paraíba e Sergipe). Essa baixa adesão dos entes federados ao programa de regionalização pode ser um indicativo de que o processo de pactuação da norma pode ter apresentado problemas que repercutiram nesse resultado. Portanto, entender como se deu esse processo de pactuação pode ajudar a

---

<sup>7</sup> Dados retirados de uma fala da gestora do Departamento de Proteção Social Especial da Secretaria Nacional de Assistência Social, realizada em reunião da CIT SUAS do dia 6 de agosto de 2015.

<sup>8</sup> O Censo SUAS foi regulamentado pelo Decreto 7.334/2010. É realizado anualmente durante o segundo semestre e se consolidou como um dos principais instrumentos para o planejamento e monitoramento da Assistência Social, ao produzir informações que permitem o acompanhamento das unidades gestoras e prestadoras de serviços do SUAS, bem como do controle social. (informação retirada da página <http://blog.mds.gov.br/redesuas/sistemas/censo-suas/> em 28 de março de 2019, às 12h). Os dados do Censo Suas 2017 eram os últimos dados disponíveis.

evidenciação de questões importantes para o aperfeiçoamento da formulação de políticas públicas.

**Tabela 2-1 Situação da implementação da regionalização dos serviços de média e alta complexidade**

Estados cumprindo requisitos p/ implementação da média complexidade	Estados com unidades de média complexidade implantadas	Estados cumprindo requisitos p/ implementação da alta complexidade	Estados com unidades de alta complexidade implantadas
13	3	9	5

Um outro ponto importante sobre o recorte escolhido por esse estudo diz respeito ao papel dos estados na descentralização de políticas sociais. A literatura tem constatado, principalmente em função do novo arranjo federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988, uma significativa variação na descentralização das políticas públicas e, mais especificamente, das políticas sociais (ARRETCHE, 1999), assim como tem observado que há uma certa tendência de concentração sobre os municípios da responsabilidade pela descentralização das políticas sociais (ABRUCIO; FRANZESE, 2007; FRANZESE; ABRUCIO, 2009; GRIN; ABRUCIO, 2018). Essa concentração, aparentemente, tem colocado os governos estaduais em uma posição muito mais cômoda no que diz respeito à assunção de responsabilidades no processo de descentralização das políticas sociais, provocando desequilíbrios nos processos de pactuação que ocorrem no âmbito das comissões intergestores (SOUZA, 2016). Já a literatura sobre descentralização das políticas sociais aponta para a necessidade de uma melhor definição do papel dos governos estaduais nesse processo (ARRETCHE, 1999; SOUZA, 2016) assim como tem trazido questões sobre a forma como se define o papel dos governos estaduais e seu impacto sobre a capacidade de entrega das políticas sociais para a população (RIBEIRO; MOREIRA, 2016).

Para ajudar na análise das hipóteses apresentadas são utilizadas as categorias da literatura sobre relações interorganizacionais de modo a se entender como as causas ou contingências (necessidade, assimetria, estabilidade, legitimidade, reciprocidade, eficiência) contribuem para que diferentes organizações interajam e cooperem se apresentam nesse espaço de pactuação.

Este estudo sobre o processo de deliberação federativa ocorrida no âmbito da CIT vai ao encontro da relevância que esses espaços assumiram no federalismo brasileiro, pois trata-se de resultados de reformas institucionais promovidas pela Política Nacional de Saúde e pela Política Nacional de Assistência Social, que criaram uma "nova forma de negociação intergovernamental que traz consequências para além do âmbito setorial" e é "um legado institucional dessa política para o funcionamento da Federação brasileira" (Franzese e Abrucio, 2009, pág. 15).

Dessa forma, dado o caráter transformador da realidade que possui esse espaço de interlocução federativa, analisar como os entes federados, por meio de seus representantes, promovem decisões sobre a produção de políticas públicas no Brasil e de que forma a existência desses espaços dá contornos ao federalismo brasileiro é fundamental para se avançar na discussão sobre os mecanismos de cooperação disponíveis para a produção de políticas públicas no Brasil.

Diante do contexto apresentado, nosso questionamento diz respeito ao caráter desse espaço de pactuação. Seria o espaço da CIT-Suas um espaço para fortalecimento do papel do governo federal e, conseqüentemente de indução da centralização da política de assistência social? Ou a CIT-Suas corresponde a um espaço de pactuação em que os demais entes federados conseguem efetivamente interferir na produção de políticas públicas, reforçando assim a descentralização da política de assistência social?

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção apresenta o referencial teórico que embasa esta pesquisa e está organizada em três subseções. A primeira apresenta como a literatura sobre federalismo e descentralização pode contribuir para a reflexão sobre o objeto deste estudo; já a segunda subseção traz os achados das pesquisas sobre relações intergovernamentais que dialogam com as características de países federativos e que tem contribuído para se entender como vem se dando a produção de políticas públicas no âmbito das comissões intergestores; a terceira e última subseção dialoga com a literatura de relações interorganizacionais e apresenta categorias que podem ajudar na compreensão sobre o que motiva os entes federados a participarem das comissões intergestores.

#### 3.1 Federalismo e a produção de políticas públicas

A reorganização promovida pelo pacto constitucional brasileiro de 1988 sobre papéis e competências políticas, fiscais e administrativas dos entes federados brasileiros traz consigo um novo momento para a produção de políticas públicas<sup>9</sup> no Brasil. As primeiras reflexões sobre esse momento se debruçaram sobre a amplitude e extensão dessas mudanças usando como referência as características históricas do federalismo brasileiro e o papel que os entes federados assumiram ao longo desse período, e apoiavam-se na literatura sobre o federalismo brasileiro existente até então para entender as novas características que assumiu.

A literatura sobre federalismo identifica distintas formas de relacionamento entre as entidades autônomas que fazem parte desse arranjo. A grosso modo, como será apresentado adiante, os comportamentos das unidades que compõem uma federação variam entre uma maior autonomia entre esses atores ou uma maior submissão dos entes subnacionais à esfera federal.

Algumas abordagens tratam da constituição formal ou divisão territorial como elementos fundantes de um sistema federalista, nessa abordagem o federalismo é

---

<sup>9</sup> Quando falamos em produção de políticas públicas nos referimos ao que a literatura considera como os estágios do ciclo de políticas públicas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), pois a renovação do pacto federativo promovido pela CF/88 atinge todas as etapas do referido ciclo.

resultado de um Estado não centralizado cuja difusão de poderes entre muitos centros não é consequência da delegação de um poder central e sim conferida por sufrágio popular. Essa mesma literatura compreende que as relações intergovernamentais desse tipo de sistema são constitutivamente competitivas e cooperativas, cuja negociação é a modalidade de interação fundamental (ABRUCIO; FRANZESE, 2007; ALMEIDA, 1995; ARRETCHE, 1999).

Ainda corroborando com essa difusão de poder gerada pelo federalismo, há autores que analisam a constituição desse sistema de governo como baseada em uma ideologia política voltada para o atendimento de interesses específicos de grupos com poder político. Nesse caso, o pacto federativo da Constituição de 1988 seria um exemplo de “uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais” (SOUZA, 1998 pág. 3). Nesse caso, para a autora, o processo de descentralização promovido pela CF/88 não seria simplesmente uma consequência da demanda por fortalecimento da democracia e *accountability* por meio do fortalecimento da autonomia dos governos locais, mas sim a conformação dos interesses regionais *vis a vis* à necessidade de se buscar algum equilíbrio entre essas regiões.

Nesse sentido, o papel das elites regionais brasileiras na conformação do federalismo que se deu após a CF/88 e também em outros momentos da história republicana brasileira não pode ser desconsiderado quando se trata de analisar as correlações de força existentes.

Essa literatura aponta que as elites regionais são elementos importantes para se entender o caráter do federalismo brasileiro, pois em determinados períodos essas elites conseguiram ter um maior poder em suas mãos (período anterior ao Estado Novo, período entre o Estado Novo e o regime militar de 1964 e período pós CF/88) ou períodos em que o governo central concentrou maior poder em suas mãos (períodos do Estado Novo 1930/45 e regime militar de 1964/1984) (ABRUCIO, 1998; ARRETCHE, 1998, 2005).

Dessa forma, observando essa tensão entre o poder central e as elites regionais brasileiras apontado pela literatura, fica evidente que a reflexão sobre a organização de políticas públicas de âmbito nacional, que dependem de uma participação ativa dos grupos políticos locais, não podem desconsiderar como são tratados os possíveis conflitos entre os três níveis federais existentes.

Uma outra abordagem para se entender o grau de autonomia ou dependência dos entes subnacionais em relação ao governo central, considera a distribuição de poder dentro do território nacional como um processo descentralização que contém três aspectos inter-relacionados cujos componentes de natureza política, fiscal e administrativa, ajudam a compreender em que medida a descentralização fortalece ou não a autonomia dos entes subnacionais.

Para Falleti (FALLETI, 2005), a ordem como ocorre o processo de descentralização pode explicar uma maior ou menor autonomia dos entes na implementação e gestão das políticas. Para ela, em um processo de descentralização, a depender de qual dos três aspectos citados acima ocorreram primeiro, pode-se constatar, como resultado, a maior ou menor autonomia dos entes subnacionais. Para exemplificar o que diz a autora, segue abaixo um quadro explicativo com a inter-relação entre esses três componentes:

**Tabela 3-1 Tipos de descentralização**

<b>Tipo de descentralização</b>	<b>Aumenta a autonomia local quando:</b>	<b>Reduz a autonomia local quando:</b>
Administrativa	Qualifica a burocracia local e estadual, fomentando o treinamento de gestores locais, ou, facilitando o aprendizado através da prática de novas responsabilidades.	Ocorre sem transferência ou existência de fundos, esse tipo de reforma pode reduzir a autonomia dos gestores subnacionais, que serão mais dependentes das transferências nacionais ou da assunção de dívidas para a implementação de serviços sociais públicos.
Fiscal	Altos níveis de transferências automáticas aumentam a autonomia dos gestores locais, pois eles se beneficiam da existência de recursos abundantes sem a responsabilidade pelos custos (políticos e burocráticos) de coletar esses recursos.	A delegação da autoridade de taxar para unidades subnacionais que não dispõem de capacidade administrativa para coletar novos tributos cria sérios constrangimentos para o orçamento e aumentar a

---

		dependência dos gestores locais das transferências do centro.
Política	Por definição deveria, quase invariavelmente, aumentar o grau de autonomia dos gestores subnacionais do centro.	Incrementa a separação de poderes no nível subnacional (tal como pela criação de legislaturas estaduais ou câmara de vereadores) podendo resultar em governos subnacionais divididos. Nestes casos, a oposição política exercida no nível subnacional <sup>10</sup> poderia reduzir a autoridade dos governadores e prefeitos em comparação com o presidente.

---

Fonte: Falleti, 2005 (tradução nossa).

Segundo a autora, um processo de descentralização que tem seu início pelo componente político tende a reforçar a autonomia dos entes subnacionais enquanto que uma descentralização cujo início se dá pela transferência das responsabilidades administrativas tenderia a tornar os entes subnacionais agentes do ente federal.

Nesse caso, segundo Falleti:

O executivo nacional prefere a descentralização administrativa (A) à descentralização fiscal (F), que por sua vez é preferida à descentralização política (P), ou  $A > F > P$ . A justificativa dessa ordem é que o governo nacional busca se desfazer das responsabilidades de gastos em primeiro lugar. A descentralização administrativa é preferida em relação aos outros dois tipos de descentralização...

O mesmo raciocínio se aplica para explicar a ordem inversa das preferências dos governos subnacionais:  $P > F > A$ . Sua preferência,

---

<sup>10</sup> Como afirma a autora, a descentralização política quase invariavelmente aumenta a autonomia dos gestores subnacionais. O exemplo de redução da autonomia no caso da descentralização política parece um pouco confuso, mas o que se depreende do texto da autora é que a descentralização política também pode provocar fragmentação do poder no nível político local, o que reduziria o poder de chefes do poder executivo local ou regional.

em primeiro lugar, é a descentralização política. Se o presidente não controla a nomeação e a destituição de governadores e prefeitos, eles podem fazer avançar as questões e preocupações de suas unidades territoriais sem medo de retaliação de cima. Se os governadores e prefeitos tiverem que escolher entre a descentralização fiscal e administrativa, eles escolherão a transferência de receitas sobre responsabilidades, particularmente se os sindicatos que representam os setores públicos a serem descentralizados forem grandes e fortes. Ou seja, executivos subnacionais preferem autonomia política, dinheiro e responsabilidades, nessa ordem. (FALLETI, 2005, pág. 330, tradução nossa)

A literatura sobre o novo federalismo inaugurado pela Constituição de 1988 aponta que a descentralização promovida pela Carta Magna possuía como foco a devolução do poder político para as unidades subnacionais, no entanto essa mesma literatura aponta que a descentralização entre as políticas públicas ocorreu de forma heterogênea e com alcance variado entre as políticas públicas subnacionais (ALMEIDA, 1995; ARRETCHE, 1996, 1998, 1999, SOUZA, 1997, 1998). subnacionais.

Para esse estudo de caso, o *framework* apresentado por Falleti (2005) ajuda na compreensão de como esses três componentes do processo de descentralização podem aparecer nas deliberações da CIT-SUAS. Depreende-se dessa literatura que a tendência dos entes subnacionais será a de evitar assumir responsabilidades administrativas e dar preferência para o recebimento de recursos por meio de transferências do governo federal. Para a autora:

“Se os interesses subnacionais prevalecerem na primeira rodada de reformas, a descentralização política provavelmente ocorrerá primeiro. Esta primeira reforma aumenta o poder e as capacidades dos políticos subnacionais e funcionários públicos para as negociações sobre as próximas rodadas de reformas. A devolução do poder político no início da sequência provavelmente produzirá coordenação entre os beneficiários dessa política, que irá avançar na direção de uma maior descentralização.”

Dessa forma, o que se depreende do processo de descentralização ocorrido no Brasil pós-Constituição de 1988 é que há uma tendência para que sejam

estabelecidos mecanismos de coordenação para a promoção de descentralização. Contudo, será visto adiante que esse processo pode estar sendo revertido pelo governo central no sentido de tornar os entes subnacionais em agentes de implementação de políticas definidas no nível federal.

A visão sobre descentralização como processo também considera outras variáveis tais como a relação entre a constituição dos modelos de Estado de Bem-estar Social e a existência ou não de um contexto de federalismo democrático. Nesse caso, segundo FRANZESE e ABRUCIO (2009, pág. 7):

“O essencial é observar em que ordem no tempo se deram os eventos relacionados ao desenvolvimento de um federalismo democrático e do Estado de Bem-Estar Social em um determinado país, ou seja, observar se quando o Welfare State se desenvolveu já havia ou não um contexto federativo democrático em funcionamento.”.

Para essa literatura, a existência de um federalismo democrático anterior ao momento da implementação do *Welfare State* resultaria em uma consolidação mais lenta das políticas sociais e um crescimento lento dos gastos sociais; por outro lado, o contexto federativo centralizado e autoritário contribuiria para o aumento da velocidade de implementação das políticas sociais e o gasto social também cresceria de forma mais rápida e maior (FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

Para os autores citados, o cenário pós-Constituição de 1988 no Brasil desafiava essa visão dicotômica entre cooperação e competição nos sistemas federativos, pois ao mesmo tempo em que se tem um fortalecimento dos níveis subnacionais, a CF/88 desenhava um modelo de Estado de Bem-Estar Social com a universalização do acesso às políticas públicas. E para esse desenho, os mecanismos de descentralização fiscal e administrativa, conforme apontado por Faletti (2005), ainda estavam sendo desenhados e deviam enfrentar desafios como a redução de custos financeiros e da instalação de infraestrutura necessários para a execução da descentralização, elevação do volume de receita disponível que viabilizasse a transferência de recursos em uma escala que tornasse a adesão atraente para os entes subnacionais, e a reversão das condições adversas derivadas do legado das políticas prévias (ARRETCHE, 1999).

Essas abordagens sobre as características do federalismo dão elementos para a reflexão sobre o desenvolvimento das relações intergovernamentais no

sistema federativo brasileiro. Em um primeiro momento, a literatura, influenciada pela visão tradicional sobre federalismo, colocava o debate sobre o dualismo entre centralização e descentralização.

E, nesses termos, perguntava-se: estava-se presenciando um processo de descentralização radical fundada em um consenso amplo de que a descentralização promoveria serviços públicos mais eficientes e a sua aproximação do território de implementação contaria com a participação popular, levando à produção de políticas públicas mais democráticas (ALMEIDA, 1995)? Ou nem se tratava de fato de uma descentralização radical e a relação entre descentralização e eficiência e descentralização e democracia seria apenas uma falácia lógico-empírica (ARRETCHE, 1996)?

Na verdade, um conjunto de fatores podem ser levados em consideração para se entender o processo de descentralização promovido pela CF/88. Desde questões relacionadas ao poder das elites locais que pretendiam ter o controle sobre as máquinas administrativas e o retorno da competição eleitoral como instrumento de legitimidade dos governadores (ARRETCHE, 1996) até a acomodação de conflitos decorrentes da divisão territorial de poder (SOUZA, 1998).

No entanto, em um país com grandes desigualdades regionais, como é o caso do Brasil, a descentralização tende a ser limitada, já que questões como o papel redistributivo do governo federal exigem um certo fortalecimento do poder central, ou seja, apesar de o contexto existente no período pós-regime militar ter privilegiado uma “revolução descentralizadora” (ALMEIDA, 1995) no espírito constituinte, esse processo não ocorreu em um vazio político e econômico (SOUZA, 1998) e a forte tendência centrífuga existente na revisão do pacto federativo de 1988 vinha acompanhada da ausência de uma política clara de descentralização, o que levantava questões relevantes sobre o papel dos entes federados nesse novo arranjo criado pela CF/88 (ALMEIDA, 1995, 2005, ARRETCHE, 1996, 1998, 2002, 2004, 1999; SOUZA, 1998).

Aparentemente há uma contradição entre descentralização por um lado e ativismo e capacidade decisória do governo federal por outro, no entanto um certo grau de atuação coordenadora por parte do governo central pode contribuir para mitigar os efeitos negativos de aumento das disparidades intra e inter-regionais promovidas nas situações de descentralização com ausência de coordenação

(ALMEIDA, 1995). Dessa forma, para Almeida (1995) ficava claro que esse novo arranjo, cujo caráter inicial era de descentralização radical, não poderia prescindir do governo federal para a promoção da concertação entre os entes federados.

O desafio da federação renovada passava por encontrar formas institucionais que: 1) compatibilizassem a igualdade jurídica com as assimetrias econômicas brasileiras (ALMEIDA, 1995); 2) promovessem uma distribuição flexível e não uniforme das competências (ALMEIDA, 1995); 3) redefinissem o papel do governo federal em um novo arranjo federativo (ARRETCHE, 1996). Dessa forma, a partir dos anos de 1990, o governo federal enceta um processo de redefinição de sua relação com os entes federados que, de acordo com o tipo de política pública, varia na forma como promove a coordenação por meio da criação de programas de desenvolvimento das capacidades locais, do Comitê de Articulação Federativa, e de sistemas de políticas públicas (GRIN; ABRUCIO, 2018).

No caso das políticas sociais, especialmente nas políticas de saúde e assistência social, o que se tem percebido é a superação dos primeiros anos nos quais ocorreu uma descentralização por ausência (ALMEIDA, 1995) e um comportamento, por parte do governo federal, de repassar suas funções sem a devida coordenação desse processo (FRANZESE; ABRUCIO, 2009), por um aumento da relevância de espaços de coordenação entre os governos federal, estaduais e municipais.

Esses espaços de cooperação têm se mostrado como mecanismos interessantes para enfrentar os desafios apontados pela literatura do início dos anos 1990. Por exemplo, a criação de programas nacionais de assistência social por meio desses espaços parece ser um passo importante em direção à superação da fragmentação histórica das ações nessa área.

Dessa forma, o arranjo federativo brasileiro desenvolvido pós-CF/88 reflete a própria complexidade desse arranjo cooperativo cujas formas tendem a variar de acordo com as áreas de políticas públicas (ALMEIDA, 2005). Nesse caso, percebe-se que não existe uma divisão clara entre o modelo competitivo e o cooperativo de federalismo, sendo que esses dois modelos coexistem em um mesmo país, constituindo o que a literatura cunhou de bolo marmorizado “cuja mistura de cores representaria a mistura de competências entre as esferas de governo” (FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

Nesse sentido, o Brasil aparentemente mescla características dos dois modelos de federalismo apresentados pela literatura, ou seja, a força do governo federal para realizar regulamentações e fiscalizar está relacionada com a necessidade de se buscar uma redução das desigualdades regionais que, por outro lado, não representa uma completa eliminação da autonomia das unidades subnacionais (LEANDRO; MENICUCCI, 2018). Ou seja, conforme afirmam Grin e Abrúcio (2018):

“A cooperação não é um dado, mas uma contínua negociação e barganha para gerar consensos que alinhem objetivos nacionais compartilhados com a autonomia subnacional.” (GRIN; ABRUCIO, 2018, pág. 89).

Essa característica tem gerado uma certa ambiguidade na literatura, pois para alguns as relações federativas constituídas, principalmente no âmbito das políticas de Saúde e Assistência Social, têm apresentado características centralizadoras que resultam em um maior poder de indução do governo central (MACHADO; PALOTTI, 2015) enquanto para outros autores há uma falta de indução por parte do governo central e uma miríade de espaços de decisão no nível subnacional que gera muitos pontos de veto causando uma crise na implementação da política de saúde (RIBEIRO; MOREIRA, 2016).

A literatura sobre o modelo de relação intergovernamental existente nas Comissões Intergestores Tripartites tem mostrado que esse pode ser um arranjo possível para que ocorra a coordenação intergovernamental, no entanto a convivência da autonomia dos entes federados com a necessidade da ação conjunta e integrada no âmbito das políticas públicas parece estar sofrendo com uma maior capacidade do governo federal em impor sua agenda e induzir os governos subnacionais a agirem como agentes administrativos (MACHADO; PALOTTI, 2015; PALOTTI; MACHADO, 2014).

Para os autores citados, o percentual elevado de proposições apresentadas nas CIT serem de origem da União (aproximadamente 85% no referido estudo) indicam um elevado poder de agenda do governo federal, assim como o baixo nível de rejeição das propostas apresentadas, ainda que muitas vezes o veto a essas propostas tenham sido preterido pelas reformas propostas pelo demais entes participantes, tendem a reforçar a ideia de que:

“...a despeito da composição paritária e da adoção da regra de consenso, parece-nos problemático identificar as arenas de deliberação intergestores, ao menos para assistência social e saúde, como operando tipicamente sob parâmetros do federalismo cooperativo. É perceptível, principalmente no resultado do jogo de forças no interior da comissão, a presença de elementos do federalismo centralizado.” (MACHADO; PALOTTI, 2015, pág. 73)

Um outro estudo sobre o padrão de decisões intergovernamentais promovido pelas comissões intergestores tripartite buscou identificar se há concentração do poder decisório sobre as políticas públicas no nível federal de governo, relegando às subunidades governamentais o papel de executar as políticas com possibilidades limitadas de influenciar as decisões sobre as mesmas (LEANDRO; MENICUCCI, 2018) e chegou à conclusão que, no âmbito da CIT Suas a maior parte das deliberações analisadas no período dizem respeito a questões administrativas (82,6%) e apenas uma pequena parte das decisões dizia respeito ao financiamento das políticas (15,21%). Esse achado aparentemente confirma a hipótese levantada pelos autores de que a União ocupa o papel de principal e o debate na CIT tende a girar em torno da forma como o programa federal deverá ser implementado pelos entes subnacionais, que passam a atuar como agentes Governo Federal.

Dessa forma, os estudos citados levaram em consideração como se estruturaram esses espaços, o volume e características de temas discutidos e os resultados alcançados em um determinado período, sem se deter sobre a dinâmica do processo decisório. Ou seja, a análise das comissões intergestores realizada pela literatura até o momento tem sido capaz de apontar para as características desses espaços e identificar o potencial e limitações desses espaços para a promoção de arranjos federativos para a formulação e implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, percebeu-se a necessidade de se entender como se dá a dinâmica de pactuação federativa dessas arenas, ou seja, realizar uma aproximação ainda maior sobre o fenômeno, isolando um momento específico de pactuação, como se procedêssemos uma análise microscópica, e investigar os detalhes sobre como ocorrem os debates entre os diversos entes federados que compõem essas comissões e aprofundar a reflexão sobre essa importante arena de pactuação federativa.

Dessa forma, o que se percebe no arranjo federativo brasileiro é a coexistência de forças centrífugas e centrípetas que devem ser considerados no processo de produção de políticas públicas. No caso das comissões intergestores, a sua estrutura decisória tem se mostrado produtiva e tem garantido a regulação de diversas políticas, porém a leitura de como se deu o processo de regulação de uma política pública específica nos dará a oportunidade de identificar se essa arena constitui-se em um espaço para a promoção de coordenação entre os entes federados ou se há elementos que indicam uma prevalência da União no processo decisório de modo a reforçar a teoria de que os entes subnacionais atuam como meros agentes do Governo Federal.

Para tanto, na próxima seção serão apresentadas as abordagens realizadas pela literatura sobre relações interorganizacionais e relações intergovernamentais de modo a se identificar categorias analíticas mais adequadas para se realizar a análise pretendida e buscar o entendimento sobre como se dá essa relação de centralização e descentralização no âmbito da federação brasileira na produção de uma política pública específica no âmbito da CIT-SUAS.

### **3.2 Relações intergovernamentais e a produção de políticas públicas no federalismo brasileiro**

A literatura sobre relações intergovernamentais identifica duas formas de relações entre os entes federados: uma forma seriam as relações horizontais, que se dão em um mesmo nível de governo e tendem a produzir barganhas diretas e interações horizontais em que os entes federados buscam alcançar objetivos comuns por meio da mobilização dos meios disponíveis; já a segunda forma seriam as relações verticais, que ocorrem entre instâncias de diferentes níveis de governo e são baseadas em mecanismos de incentivo e indução a partir de níveis de governo mais abrangentes (federal ou estadual), com o estabelecimento de incentivos financeiros atrelados à condicionalidades ou normatização vinculada à sanção de comportamentos desviantes dos níveis menos abrangentes (PALOTTI; MACHADO, 2014).GG

No caso das CITs, a literatura sobre Relações Intergovernamentais tem apontado que esse espaço de relações verticais combina um caráter estrutural, por estar formalmente constituída e

servir de referência para discussão entre gestores das políticas sociais, a um outro comportamental, por se tratar de um espaço para produção negociada de normas e programas governamentais (PALOTTI; MACHADO, 2014), assim como identificam esses espaços como arenas de governança federativa que envolve a participação dos vários entes federados no processo de produção de decisões e de gestão de políticas públicas numa perspectiva relacional e não hierárquica (LEANDRO; MENICUCCI, 2018).

Não obstante a diferença de grau com que os entes que compõem o sistema federalista brasileiro têm conseguido estabelecer mecanismos de coordenação das políticas sociais para dar conta de lidar com os desafios relacionados às diferentes dimensões das políticas públicas sob sua responsabilidade (ARRETCHE, 2004; MACHADO; PALOTTI, 2015; PALOTTI; MACHADO, 2014). Aparentemente superando o impasse que se apresentava no período imediatamente posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 (ALMEIDA, 1995; ARRETCHE, 1996; LOPRETO, 1997; SOUZA, 1998) com a criação de mecanismos de relação intergovernamental com maior ou menor capacidade de promover a regulamentação necessária para a atuação dos entes federados na implementação das políticas sociais (GRIN; ABRUCIO, 2018; LEANDRO; MENICUCCI, 2018; PALOTTI; MACHADO, 2014).

Esse avanço na estruturação de espaços para a promoção de relações intergovernamentais tem sido foco de estudos interessados em analisar as características dessas arenas. Nesse sentido, os estudos que tratam sobre as relações intergovernamentais existentes nas CITs têm trazido um conjunto vasto de achados que vão desde o reconhecimento desses espaços como arenas legítimas para a produção federativa de políticas públicas, passando por investigações sobre a capacidade de produção de decisões desses espaços e o impacto desses espaços sobre a relação entre os entes federados (CÔRTEZ, 2009; GRIN; ABRUCIO, 2018; GRIN; ABRUCIO; BERGUES, 2019; LEANDRO; MENICUCCI, 2018; MACHADO; PALOTTI, 2015; PALOTTI; MACHADO, 2014; SOUZA, 2016).

Os primeiros estudos sobre as relações intergovernamentais promovidas no âmbito das comissões intergestores buscavam a “compreensão da dinâmica de funcionamento dos fóruns intergovernamentais de natureza consensual” (PALOTTI; MACHADO, 2014, pág. 406) a partir das questões levantadas pela teoria que estudou

a adoção de arranjos institucionais de decisões conjuntas em que o governo central dependia de consenso entre os membros da federação para a realização da descentralização de determinadas políticas públicas.

Para os autores acima, as comissões intergestores tripartite assemelhavam-se a esses arranjos citados pela literatura e tendiam a sofrer das deficiências próprias do que foi cunhado por Scharpf de armadilha da decisão conjunta ( *apud* PALOTTI; MACHADO, 2014), ou seja, as comissões intergestores tripartite das políticas de saúde, assistência social e educação tenderiam a se comportar do seguinte modo:

“...não apenas decisões gerais dependem de acordos unânimes entre todas as partes, mas, uma vez constituídos tais sistemas, as circunstâncias para reversão de estados subótimos ou, no limite, de romper com os mesmos buscando alternativas próprias se tornam bastante restritivas.” (PALOTTI; MACHADO, 2014, pág. 406).

Para verificar se essa situação ocorria, os autores analisaram um conjunto de informações sobre capacidade governativa e densidade democrática das CITs das políticas de saúde, assistência social e educação. Para o item capacidade governativa verificaram questões relacionadas a estrutura organizacional e de funcionamento e o processo decisório desses espaços tais como ano de criação desses espaços; vinculação no âmbito federal; tipo de norma jurídica que criou a comissão; periodicidade das deliberações; estrutura administrativa exclusiva; existência de grupos e câmaras técnicas; execução orçamentária; forma de registro das decisões; critérios para tomadas de decisões; abrangência das decisões; e instrumentos de formalização das decisões.

Quanto ao quesito densidade democrática, Palotti e Machado (2014) analisaram questões relacionadas à representatividade, transparência, contenção e equalização de poder tais como número de representantes dos entes federados em cada comissão; razão entre representados e representantes; entes federados representados por organizações representantes; origem institucional dos representantes; representatividade regional; publicização das atas e deliberações; existência de instâncias regionais de coordenação federativa; mecanismos de equalização e/ou compensação de desigualdades entre os entes federados.

A análise dessas categorias pelos autores permitiu-lhes afirmar que:

“O desenho institucional das instâncias de coordenação federativa estudadas sugere condições propícias a riscos de paralisia decisória: exigem o consenso para tomada de decisão e são compostas por representação daqueles que irão diretamente “sofrer” os efeitos das decisões prolatadas. Comparando-se as comissões entre si, pode-se afirmar que as CITs da Assistência Social e da Saúde possuem um padrão muito semelhante de organização institucional, apresentando as condições para de fato se constituírem em espaços de coordenação intergovernamental para essas políticas sociais. Em sentido oposto, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade apresenta um arranjo institucional que se restringe à discussão de critérios técnicos da alocação de recursos no âmbito do Fundeb, aparentemente não se organizando como uma instância para processamento mais amplo das divergências e conflitos entre esferas de governo.” (PALOTTI; MACHADO, 2014, págs. 417 e 418).

A partir da análise dos resumos-executivos <sup>11</sup>, atas, degravações e apresentações realizadas nas reuniões das comissões, o referido estudo conseguiu identificar quais os tipos de pactuação ocorreram nesses espaços no período de 2000 a 2011. No caso da CIT-SUAS, a União foi a responsável por 80% das propostas de deliberação, e das deliberações realizadas 1/3 trataram sobre recursos financeiros ou criação e mudanças em ações, serviços ou programas setoriais (política pública em si); 40% das discussões trataram das relações intergovernamentais; e 15% trataram de mecanismos de monitoramento e avaliação (PALOTTI; MACHADO, 2014).

No que diz respeito às características das pactuações da CIT-SUAS, o referido estudo também observou que 81,7% das propostas apresentadas foram aprovadas e que aproximadamente 17% das pactuações aprovadas encontrava-se na condição de aprovada com modificações e/ou encaminhamentos posteriores, o que denotou que uma parte delas foi diretamente influenciada por atores discordantes.

---

<sup>11</sup> As reuniões da CIT SUAS são todas gravadas e degravadas em forma textual em sua totalidade. Como as reuniões da CIT-SUAS normalmente ocorrem em dois dias o conteúdo dessas degravações equivale a documentos que variam entre 80 e 160 páginas. Já os resumos executivos são extratos com normalmente duas páginas dessas reuniões com informações sobre a pauta discutida, as datas das reuniões e quais deliberações foram realizadas.

Também foi observado que a estratégia de oposição tendia a apresentar críticas de qualificação das propostas e não buscavam o veto.

Palotti e Machado (2014) chegaram a conclusão de as evidências apresentadas não confirmava a suposição de que as comissões estudadas sofreriam de paralisia decisória, na verdade as comissões combinavam elementos centrípetos, como a predominância do gestor federal na definição da agenda de pactuações, com mecanismos centrífugos, como a paridade e o poder de veto dos entes subnacionais. Para os mesmos autores, esse arranjo institucional poderia ser interpretado como uma solução possível para coordenação intergovernamental em federações, promovendo a convivência da autonomia dos entes federados com a necessidade da ação conjunta e integrada no âmbito das políticas públicas.

Um outro estudo sobre relações intergovernamentais, cujo objetivo foi discutir como mecanismos de transferências federais condicionadas induzem o desenvolvimento de políticas sociais na esfera subnacional, também levou em consideração o grau de participação dos entes subnacionais na definição da agenda e desenho de determinadas políticas sociais, de modo a identificar em que medida a relação entre o governo federal e os governos estaduais e municipais caracterizavam-se mais como uma relação entre principal (União) e agentes (estados e municípios) ou como uma relação de gestão compartilhada (MACHADO, 2014).

Esse estudo considerou uma escala que variou da predominância do governo federal sobre os atributos poder de agenda e desenho de incentivos, e controle do comportamento dos governos subnacionais, que o autor chamou de relação de “contrato de execução” (agente/principal), a um desenho em que os atributos poder de agendas e desenho de incentivos, e controle dos governos subnacionais ocorriam de forma negociada e articulada entre os diversos níveis de governo, o que foi denominado pelo autor como “gestão compartilhada” (MACHADO, 2014).

Para Machado (2014), após analisar um conjunto de regulações das políticas de saúde, assistência social e educação, o autor chegou à seguinte conclusão sobre o padrão de relações intergovernamentais existentes no âmbito dessas três políticas:

“... ainda que incorporem elementos de compartilhamento da gestão ou de funções entre esferas de governo nos setores saúde e assistência social, em geral os incentivos por meio de transferências federais induzem governos subnacionais a se comportarem como

*agents* da União, ainda que com intensidade distinta para os diferentes setores... a União mantém prerrogativas-chave para exercer seu papel como principal, mantendo poder diferenciado na definição da agenda, desenho, monitoramento e controle, bem como, na maioria das vezes, da capacidade de aplicar sanções aos entes “desviantes”... a União tem demonstrado capacidade de exercer um papel de coordenação e indução da agenda dos governos subnacionais, anulando supostos efeitos dispersivos, ao se valer de prerrogativas normativas e transferências intergovernamentais.” (MACHADO, 2014, pág. 194).

Considerando apenas os achados desse estudo para a Política de Assistência Social, foi possível identificar que quando se tratou do atributo poder de agenda e definição de incentivos, a existência da Comissão Intergestores Tripartite contribuiu significativamente para que essa dimensão fosse categorizada como gestão compartilhada. No entanto, para o atributo controle vertical da execução foi verificada uma “propensão ao controle unilateral pela União” (MACHADO, 2014, pág. 207), caracterizando a relação como de principal (União) e agentes (estados e municípios). Ainda sim, mesmo dentro do atributo poder de agenda e definição de incentivos verificou-se uma variação entre os programas estudados, pois um dos programas, o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família é concebido e desenhado pelo Executivo Federal sem ser submetido à pactuação na CIT.

Outro estudo dos autores citados acima Machado e Palotti (2015), buscou analisar em que medida as políticas sociais brasileiras seriam consistentes com parâmetros típicos de um federalismo descentralizado e cooperativo e, considerando as características do sistema constitucional brasileiro, identificou que esse modelo gerou efeitos distributivos assimétricos que pesam bem menos sobre a União do que sobre os municípios assim como:

“...conferiu à União recursos institucionais que, embora compatíveis com o federalismo cooperativo, lhe oferecem possibilidades estratégicas para convertê-lo em um federalismo centralizado, uma vez que induz governos subnacionais a se comportarem como ‘meros agentes administrativos’.” (MACHADO; PALOTTI, 2015, pág. 68)

Além do mais, corroborando com o que afirmou Machado (2014), os autores afirmam que as transferências condicionadas de recursos favorecem o alinhamento das ações dos governos subnacionais às prioridades do Executivo Federal o que,

somado com as características do sistema constitucional, permitiu que o governo central brasileiro conseguisse estruturar a agenda social dos governos subnacionais sem a necessidade de medidas exclusivamente coercitivas (MACHADO; PALOTTI, 2015).

Para Machado e Palotti (2015), ao analisar o volume de propostas iniciadas pela União âmbito das CITs no período de 2000 a 2011, um montante de 85% destas haviam se originado desse ente, denotando um grande poder de agenda do governo federal, cabe o seguinte alerta sobre a capacidade de promoção de cooperação no âmbito das CITs:

“...parece-nos problemático identificar as arenas deliberação intergestores, ao menos para assistência social e saúde, como operando tipicamente sob parâmetros do federalismo cooperativo. É perceptível, principalmente no resultado do jogo de forças no interior da comissão, a presença de elementos do federalismo centralizado.” (MACHADO; PALOTTI, 2015, pág. 73).

Ainda em consonância com os estudos citados, Leandro e Menicucci (2018), analisaram o padrão de produção de decisões intergovernamentais verticais nas CIT SUS e CIT SUAS no período de 2009-2012. Esse estudo baseou-se na análise do conteúdo das atas no período citado e, partir dos temas discutidos, categorizou as discussões realizadas em três temas: aspectos de gestão, aspectos financeiros e aspectos políticos e identificou que a maioria das deliberações da CIT SUAS (82,6%), foram referentes às questões de gestão administrativa das ações estruturantes da própria política e apenas 15% das deliberações haviam tratado de aspectos relacionados ao financiamento da política. Também foram investigados quais conteúdos foram mais abordados nesse período, e 85,5% dos temas discutidos diziam respeito aos serviços socioassistenciais (LEANDRO; MENICUCCI, 2018).

Para Leandro e Menicucci (2018), os achados desse estudo reforçaram a hipótese de que:

“... o poder institucional da União nas duas políticas, o nível federal ocupa posição preponderante na proposição das matérias deliberadas na CIT nos dois casos, cabendo aos níveis estadual e municipal apresentar propostas de ajustes ou discordância completa sobre os temas. Apesar de pouco propositivos, os entes subnacionais têm

atuação importante como pontos de veto, adiando decisões, alterando as propostas originais ou mesmo não aprovando as propostas. A centralização das proposições no nível federal pode ser justificada pela macroestrutura institucional do país, que favorece a concentração dos poderes no nível federal e, particularmente, por sua função de normatização e coordenação nacional das políticas de saúde e assistência social.” (LEANDRO; MENICUCCI, 2018)

Ainda na seara da análise da relação dos entes no âmbito da CIT, Souza (2016) buscou, por meio da leitura do conteúdo das discussões na CIT SUAS que trataram do pacto de aprimoramento do SUAS, identificar se os entes municipais estavam assumindo encargos em proporção maior do os estados.

Essa agenda tratava da definição de metas para que estados e municípios aprimorassem a gestão da Política de Assistência Social em seus territórios. Para a autora, havia um desequilíbrio entre as metas definidas e pactuadas para os municípios e as metas definidas e pactuadas para os estados, ou seja, os entes subnacionais estavam sendo tratados com dois pesos e duas medidas no momento da construção dos pactos de aprimoramento do SUAS (SOUZA, 2016).

Para a referida autora, as regras da CIT são adequadas para a promoção do debate entre os entes federados, com todos tendo direito a voz e voto, assim como os entes assumindo posturas “proativas” nas discussões e expondo suas posições de forma voluntária. Contudo, esse estudo identificou uma relação mais conflituosa entre os municípios e os estados e que esse conflito se relacionava com o fato de haver um desequilíbrio na definição das metas para esses dois entes, conforme dito acima. Souza (2016), conclui que:

“... a horizontalidade entre os entes, prevista pelo federalismo cooperativo, não é observada nas relações intergovernamentais do SUAS na delimitação de competências para os entes. Em que pese a autonomia destes, observada nas degravações analisadas, no processo de compartilhamento de metas e prioridades que vão efetivar as atribuições e competências do SUAS, os municípios têm sido sobrecarregados, enquanto o ente estadual parece sentir-se confortável na posição marginal que tem assumido.” (SOUZA, 2016, pág. 127)

Diferente dos estudos citados anteriormente, Souza (2016) identifica uma relação assimétrica entre os estados e municípios, trazendo um novo elemento para se refletir a respeito das relações intergovernamentais existentes no âmbito das CITs. A autora afirma que o menor poder de barganha dos municípios ajuda a explicar o porquê de os municípios continuarem participando desse processo, para ela:

“Os dados apresentados nos capítulos anteriores indicam que os municípios têm muito mais a perder numa situação de não pactuação, devido principalmente a sua proximidade com o cidadão. Quando um serviço não é prestado, o principal ente a ser cobrado é o município. Além disso, os municípios, principalmente os de menores portes dependem da transferência de recursos da União e uma posição mais ativa dos estados já representa um avanço na oferta dos serviços à população. Já os estados por não serem responsáveis diretos pela operacionalização da política e por não dependerem tanto quanto os municípios das transferências federais, podem assumir uma postura mais tranquila com relação a não pactuação, na medida em que suas perdas são menores.” (SOUZA, 2016, pág. 128)

Uma outra visão sobre a criação desses espaços afirma que a disseminação desses espaços de pactuação federativa, principalmente em âmbito regional, têm criado quadros de vetos que “inviabilizam a coordenação do sistema público de saúde em termos de acesso universal e redução das desigualdades regionais” (RIBEIRO; MOREIRA, 2016, pág. 16) e afirma que as comissões tripartites e bipartites não possuem capacidade de responsabilizar os entes pela inexecução dos pactos firmados e possuem baixa capacidade de indução por meio de incentivos financeiros e de status (RIBEIRO; MOREIRA, op. cit).

Para esses autores, em oposição ao que a literatura vem apontando, deve-se buscar:

“Algum grau de centralização autárquica, que melhore a coordenação sistêmica, gere incentivos à cooperação, induza de modo decisivo à redução das desigualdades regionais e traga para a política de saúde as funções de responsabilização hoje delegadas quase exclusivamente ao poder judiciário e a órgãos reguladores do executivo (Controladoria Geral da União; Departamento Nacional de Auditoria do SUS) e do legislativo (tribunais de contas, especialmente

o Tribunal de Contas da União), pode ser atingido por meio de pactuação setorial.” (RIBEIRO; MOREIRA, 2016, pág. 22)

Nesse caso específico da Política de Saúde, os autores defendem que o processo de regionalização promoveu uma “pulverização decisória, superposição de funções, blindagem de acessos entre municípios e competição por recursos escassos” (RIBEIRO; MOREIRA, 2016, pág. 22) e que a busca por uma centralização decisória combateria esses efeitos.

Para Grin e Abrucio (2018), existem duas certezas no modelo político institucional da cooperação intergovernamental no Brasil pós-1988. A primeira diz respeito à consolidação de um federalismo cooperativo como matriz básica, contudo essa cooperação não deve ser encarada como um dado e sim como um processo contínuo de negociação e barganha que buscam alinhar objetivos nacionais com a autonomia subnacional; a outra é que existem vários mecanismos para se buscar esse objetivo (GRIN; ABRUCIO, 2018).

Ao analisarem as diferentes experiências de coordenação federativa realizadas nas últimas décadas e como essas experiências contribuíram para a cooperação federativa, principalmente com vistas à promoção de capacidades estatais municipais, os autores chegaram à seguinte conclusão:

“...os sistemas de políticas públicas são o formato institucional mais adequado para gerar cooperação federativa, visando promover capacidades estatais municipais... Sua forma de organização com coordenação nacional e apoio à execução descentralizada, regras de indução financeira, mecanismos de premiação e sanção, pactuação federativa em fóruns e financiamento contínuo e estável mostra-se mais aderente para qualificar a gestão municipal.”(GRIN; ABRUCIO, 2018, págs. 109 e 110).

Fazendo um apanhado da literatura apresentada, cabe destacar que assim como o estudo sobre a armadilha da decisão conjunta estudada por Palotti e Machado (2014), o estudo sobre o tipo de relação intergovernamental promovido pelas transferências intergovernamentais de Machado (2014), utilizaram informações sobre como se organizam as Comissões Intergestores tais como quais suas regras para pactuação, representatividade dos entes nesses espaços, características gerais das discussões etc. Nem o primeiro e tampouco o segundo estudo analisou como se deu

o processo de pactuação de um programa específico, do seu nascedouro nas primeiras pautas da CIT à pactuação da norma em seu formato final.

Já o estudo de Leandro e Menicucci (2018), apesar de promover um passo adiante no esforço de se entender como se dá a relação entre os entes que compõem a CIT, utiliza categorias muito amplas para a análise dos conteúdos das atas das reuniões das comissões a ponto de perderem a oportunidade de se discutir sobre temas importantes da pactuação das políticas públicas, tais como as disputas relacionadas sobre o que entra e o que sai na formulação de um programa específico e quais as competências de cada ente no processo de implementação desse programa.

A propósito, dos estudos apresentados até o momento, apenas o estudo de Souza (2016) buscou extrair das discussões realizadas nas CIT como as representações dos entes federados se posicionaram com relação a determinado assunto, assim como conseguiu identificar o porquê de pactuação sobre aquele assunto atingiu um resultado específico. A autora matiza um pouco mais a relação intergovernamental existente nesse espaço ao demonstrar que, na pauta analisada, os municípios estão em uma posição de desvantagem não apenas com relação à União, como afirma a literatura, mas também com relação aos estados.

Dessa forma, a literatura tem mostrado visões distintas sobre as relações intergovernamentais existentes no âmbito das CITs, enquanto para uns essa relação tem sido menos de cooperação e mais de sujeição de um ente a outro (LEANDRO; MENICUCCI, 2018; MACHADO; PALOTTI, 2015) outros apontam que o federalismo cooperativo é a matriz básica de nosso arranjo e que as comissões intergestores são uma inovação importante para dar conta desse tipo de federalismo que ocorre no Brasil (GRIN; ABRUCIO, 2018) ou que a análise do conteúdo das pactuações realizadas pode apresentar novos matizes das relações intergovernamentais no âmbito dessas arenas (SOUZA, 2016), ou, ainda, que há espaço para mais centralização decisória por parte do governo central (RIBEIRO; MOREIRA, 2016).

Conforme apresentado na seção 2, este trabalho realizará um estudo de caso sobre a pactuação de um programa no âmbito da CIT SUAS, com o objetivo de aprofundar o debate sobre as relações existentes entre os entes federados. Para tanto, além do referencial teórico relativo às relações intergovernamentais, também serão exploradas categorias próprias das relações interorganizacionais como forma

de se ampliar o escopo de análise. No próximo tópico serão apresentadas essas categorias e serão discutidas as potencialidades e limitações para o uso dessa literatura para esta pesquisa.

### **3.3 A relação entre os entes federados que compõem a CIT-SUAS a partir da literatura sobre relações interorganizacionais**

Este estudo pretende analisar como entes formalmente autônomos, representados em uma arena de pactuação por secretários nacionais, estaduais e municipais de assistência social têm se relacionado em espaços de relações federativas de produção de políticas públicas. Considerando que esses secretários representam entidades que “coordenam as atividades de indivíduos em direção a um objetivo ou meta” (LEVINE; WHITE, 1961, pág. 588), ou seja, são gestores de organizações, no sentido Parsoniano de organizações (Parsons, 1956 *Apud* LEVINE; WHITE, 1961)<sup>12</sup>. Este estudo buscará apresentar sob quais circunstâncias, ou contingências, essas organizações promovem trocas entre si.

Mesmo considerando que os participantes da CIT SUAS representam organizações em sentido *stricto* e em acordo com o conceito acima mencionado, faz-se necessário destacar que essas organizações operam em um ambiente político distinto das organizações privadas. Dessa forma, haverá o cuidado de se avaliar criticamente a relevância da aplicação das categorias levantadas pela literatura sobre relações interorganizacionais para o caso em estudo.

No que diz respeito ao que levariam organizações a se disporem a realizar trocas, Levine e White (1961) apontam que as organizações, para atingirem seus objetivos específicos, precisam ter controle sobre alguns elementos, que seriam:

“...ter clientes para servir; deve ter recursos na forma de equipamento, conhecimento especializado ou fundos para adquiri-los; e deve ter os serviços de pessoas que podem direcionar esses recursos para os clientes.” (LEVINE; WHITE, 1961, pág. 586)

Para os autores, pouquíssimas ou quase nenhuma organização consegue reunir essas condições sozinhas. No caso desse estudo, conforme foi observado na

---

<sup>12</sup> Talcott Parsons, *Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations - I*, *Administrative Science Quarterly*, 1 (1956).

literatura sobre relações intergovernamentais, os entes subnacionais, por meio de suas secretarias de assistência social ou órgãos equivalentes, tendem a participar de espaços de pactuação como a CIT em busca de recursos, tendo inclusive que se submeter às condições definidas no âmbito federal para a obtenção desses recursos (MACHADO, 2014; SOUZA, 2016), ou o governo central tem o interesse de criar padrões nacionais de programas sociais de forma a corrigir desigualdades regionais ou compensar insuficiências locais, necessitando para tanto da articulação com as unidades responsáveis pelas políticas nos estados e municípios (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 1996).

Analisando o que dispõem os entes federados, pode-se perceber que o governo federal tende a dispor de recursos na forma de conhecimento especializado e fundos enquanto os entes subnacionais dispõem das unidades de serviços (ou dispõem da competência para implantá-los) e clientes (usuários dos serviços). Dessa forma, de acordo com Levine e White (1961), a gestão federal da política de assistência social e as gestões estaduais e municipais reuniriam as condições necessárias para a promoção de intercâmbio entre si.

Levine e White (1961) consideram que se os elementos essenciais para que uma organização atingisse seus objetivos fossem infinitos não haveria muito sentido para uma organização interagir com outras organizações ou se submeter a um processo de cooperação com uma prática ideal. Dessa forma, considerando que a cooperação entre as organizações ocorre em um ambiente de escassez de pelo menos um dos elementos citados acima, os autores definem como intercâmbio organizacional:

“Qualquer atividade voluntária entre duas organizações que tenha consequências, reais ou previstas, para a realização de suas respectivas metas ou objetivos.” (*tradução nossa*) (LEVINE; WHITE, 1961, pág. 588).

Este conceito é abrangente o suficiente para considerar um conjunto amplo de dimensões relacionadas à interação entre organizações. Assim como também entende-se que o contexto federativo brasileiro seja compatível com o que os autores que estudam relações interorganizacionais excluem desse conceito, que seriam a coerção física ou a dominação, quando reiteram que as organizações envolvidas nesses espaços tomam decisões conscientes e intencionais com o objetivo de

estabelecer parcerias em torno de propósitos específicos (LEVINE; WHITE, 1961; OLIVER, 1990).

O estudo de Levine e White (1961) apontou que as relações entre as organizações por eles estudadas envolviam o fluxo ou controle de troca de casos, de serviços laborais ou de outros recursos que não fossem mão-de-obra. Um outro ponto importante levantado por esses autores diz respeito ao fato que essas trocas só seriam possíveis à medida que as organizações soubessem da existência de cada uma e se algum tipo de acordo, mesmo que implícito, ocorresse.

No caso das pactuações ocorridas nas CITs, para além de se verificar a representatividade dos entes nesses espaços, o volume de propostas realizadas por cada participante ou quantas propostas foram aprovadas com ou sem modificações, conforme observou-se nos estudos sobre relações intergovernamentais (LEANDRO; MENICUCCI, 2018; MACHADO; PALOTTI, 2015), observar como no processo de elaboração de um programa foram definidas as áreas de atuação de cada ente nos dá elementos para se refletir sobre a capacidade desses espaços de definir com clareza essas áreas. Para Levine e White (1961), a capacidade de se definir as áreas de atuação é um pré-requisito para as relações interorganizacionais, assim como são peça fundamental para a produção de relações interorganizacionais, conforme pode-se depreender do trecho abaixo:

“Esses processos de obtenção de consenso de domínio constituem grande parte da interação entre organizações. Embora não envolvam o fluxo imediato de elementos, muitas vezes são condições necessárias para a troca de elementos, porque sem um consenso de domínio mínimo não pode haver troca entre as organizações. Além disso, na medida em que esses processos envolvem informações sobre a disponibilidade de elementos, bem como sobre direitos e obrigações referentes aos elementos, eles constituem uma forma de troca interorganizacional.” (LEVINE; WHITE, 1961, pág. 599)

Ainda que os achados do referido estudo digam respeito a um contexto específico de trocas entre organizações locais de saúde (privadas, governamentais ou não-governamentais), o conceito de trocas entre organizações e os elementos envolvidos nessas trocas podem facilmente ser extrapolados para outros contextos, porém com alguns ajustes, como será visto adiante.

Tendo como referência a literatura sobre relações interorganizacionais que havia sido produzida até o momento e o fato de essa mesma literatura ser muito ampla e heterogênea, Oliver (1990) promoveu um exercício de consolidar a literatura sobre relações interorganizacionais e buscou construir um *framework* que pudesse apresentar que razões e quais condições levam organizações ao estabelecimento de vínculos ou à promoção de trocas entre si (OLIVER, 1990). Para a autora, o conceito de relações interorganizacionais diz respeito a “transações, fluxos e vínculos relativamente duradouros que ocorrem dentro de uma organização ou entre uma ou mais organizações em seu ambiente” (OLIVER, 1990, pág. 241). Dessa forma, Oliver (1990) procurou explorar quais as razões/contingências conformam as relações organizacionais se formam e como desenvolver “preditores generalizáveis” (OLIVER, 1990, pág. 241) para a formação de relações assim como propor uma agenda futura de pesquisas para se entender as condições em as razões/contingências ocorrerão.

Para a autora, as razões/contingências são:

“...as causas que induzem ou motivam as organizações a promoverem relações interorganizacionais, isto é, elas explicam as razões por que organizações escolhem entrar em relação com outras organizações,” (OLIVER, 1990, pág. 242).

No caso das causas ou contingências que promovem a formação de relações interorganizacionais a autora apresenta o seguinte quadro:

**Tabela 3-2 Causas das relações interorganizacionais**

Causas/contingências	Significado
Necessidade	Uma organização geralmente estabelece vínculos ou trocas com outras organizações para atender aos requisitos legais ou regulatórios necessários.
Assimetria	Refere-se a relações interorganizacionais criadas pelo potencial de exercer poder ou controle

---

	sobre outra organização ou seus recursos.
Estabilidade	A incerteza leva as organizações a estabelecer e gerenciar relacionamentos, a fim de alcançar estabilidade, previsibilidade e confiabilidade em suas relações com os outros.
Legitimidade	O estabelecimento de relações interorganizacionais com o propósito de aumentar a legitimidade pode se originar da necessidade de uma organização em demonstrar ou melhorar sua reputação, imagem, prestígio ou congruência com as normas vigentes em seu ambiente institucional.
Reciprocidade	De acordo com essa perspectiva, as relações interorganizacionais ocorrem com o propósito de buscar objetivos ou interesses comuns ou mutuamente benéficos.
Eficiência	Nesse caso, a formação de uma relação interorganizacional é motivada pela tentativa de uma organização de melhorar sua relação interna de custo/efetividade.

---

Fonte: Oliver (1990) – tradução do autor.

Oliver explica que cada uma dessas contingências pode, por si só, explicar a ocorrência de relações interorganizacionais, no entanto essas contingências podem e tendem a interagir. A literatura tende a atribuir a uma dessas contingências a causa

da existência de uma relação interorganizacional, porém, o que afirma Oliver (1990) é que a questão não é qual dessas contingências causou essa relação e sim quando uma dessas contingências provavelmente conduzirá a algum tipo de relacionamento entre organizações? Por exemplo, no caso da interação entre os entes federados brasileiros no âmbito das políticas sociais a estabilidade decorrente da definição de mecanismos regulares de financiamento pode explicar o porquê da existência das Comissões Intergestores Tripartite, mas a deliberação de uma determinada política pode ser explicada por outra contingência, tal como a necessidade de se cumprir a determinação legal da existência de unidades de acolhimento para crianças e adolescentes.

Falando um pouco mais das contingências apresentadas pela autora, a necessidade é a única causa que está relacionada com relações mandatórias entre duas organizações. Dada a origem da CIT decorrer de regulações da política de assistência social, certamente essa causa também explica por que os três entes federados se organizam em um fórum intergestores para deliberar sobre políticas públicas.

A Lei Orgânica de Assistência Social não diz explicitamente sobre a criação de uma Comissão Intergestores, mas em seu art. 6º, inciso I, determina que a gestão do Suas se dará de forma compartilhada, assim como em seu art. 11 determina que as ações das três esferas de governo devem ocorrer de forma articulada, e a coordenação e normas gerais ficando sob responsabilidade da esfera federal (centralização).

Ou seja, há um mandato legal determinando que os três entes federados promovam algum mecanismo de cooperação. A necessidade é uma causa das relações interorganizacionais considerada pelo *framework* trazido por Oliver (1990) e que não está presente no *framework* trabalhado por Levine e White, (1961). O que, de acordo com o exposto acima, reforça o potencial do trabalho de Oliver (1990) para a compreensão do estabelecimento de intercâmbio entre os entes federados no âmbito da CIT.

Quanto à assimetria, estudos têm apontado que a CIT é um espaço em que ocorre uma relação vertical entre a União e os entes subnacionais, aparentemente esse espaço tem permitido que a União consiga exercer um poder de indução sobre

os estados e municípios, quase tornando-os seus agentes administrativos (MACHADO; PALOTTI, 2015).

Contudo, como analisado por Oliver (1990), algumas das causas das relações interorganizacionais podem ocorrer em determinado momento e em outros não ocorrer mais. A análise sobre a formulação da política de regionalização dos serviços de acolhimento, promovida por essa pesquisa, buscará entender em quais contextos podem ocorrer situações de assimetria entre os entes que compõem a CIT e entender qual o papel dessa causa para a constituição desse espaço de pactuação.

A estabilidade é outra dimensão importante de ser considerada a partir do *framework* apresentado por Oliver. Nesse caso, o mecanismo de transferência fundo a fundo de recursos desenvolvido pela União pode ser uma das explicações para se conseguir trazer as representações dos estados e municípios para o espaço de discussão da CIT. Conforme apresentado por Machado (2014), se os estados e municípios não participam do processo de pactuação das transferências condicionadas eles não têm condições de opinar sobre a destinação de recursos.

A estabilidade também pode ser perseguida pelos entes em função do contexto do federalismo brasileiro pós-1988, pois, dado que os entes passaram a ter competências concorrentes na execução de políticas sociais, a busca por padrões nacionalmente aceitos de implementação de políticas públicas ajudaria a reduzir incertezas. Nesse caso, a CIT se constitui em uma fonte de estabilidade para a política de assistência social, principalmente quando se trata da definição dos papéis de cada ente no financiamento das políticas públicas.

No que diz respeito à legitimidade, parece ser pouco provável se verificar a presença dessa contingência nas reuniões da CIT. Nesse caso, precisa-se verificar junto aos entes que compõem a CIT o que significa a participação deles nesse espaço quando se trata da relação com seus pares e com a sociedade. A participação na CIT traria algum ganho do ponto de vista do reconhecimento por parte dos atores com os quais aquele ente subnacional se relaciona?

Para Levine e White (1961), reciprocidade é um dos tipos de fluxos que pode ocorrer em uma troca. Segundo Oliver "As condições de reciprocidade também podem disfarçar a aquiescência de um parceiro que na relação ocupa o papel de dominado aos termos e condições prescritos por um parceiro mais poderoso". Essa nuance da

reciprocidade é algo relevante para se investigar e, aparentemente, vai ao encontro da afirmação Palotti e Machado (2015) sobre o papel dominante exercido pela União. Nesse caso, a identificação da reciprocidade na relação entre os entes federados ajudará a entender se se trata de uma troca em que os entes se colocam em pé de igualdade ou se essa troca evidencia a prevalência de algum ente sobre os demais.

Já a causa relacionada ao aumento da eficiência pode explicar intercâmbio intergovernamental criado para a discussão do programa em análise: de forma geral a existência desse espaço de pactuação, por si só, já seria uma forma de se buscar a otimização de recursos dos três entes federados a partir da pactuação de programas com responsabilidade compartilhadas.

É importante destacar que o estudo de Oliver considerou um conjunto amplo de relações interorganizacionais, dentre elas as relações interorganizacionais entre agências que buscam financiamento governamental para realização de serviços sociais. Dessa forma, a literatura sobre relações interorganizacionais normalmente considera a perspectiva dos governos como fontes de financiamentos ou patrocinadores dessas agências. Assim, conforme exposto no início dessa sessão, buscar-se-á adaptar as categorias apresentadas por essa literatura às características do ambiente em que estão inseridas as organizações foco desse estudo.

Considerando-se o objeto dessa pesquisa e a abordagem de Oliver, pode-se destacar que as discussões e pactuações realizadas nas Comissões Intergestores mostram que esse tem sido um espaço onde majoritariamente delibera-se sobre prestação de serviços, financiamento das políticas públicas e gestão administrativa desses serviços (LEANDRO; MENICUCCI, 2018), em que as decisões pactuadas passam a integrar o normativo dessas políticas<sup>13</sup>.

Também cabe assinalar que esses espaços promovem deliberações que dizem respeito ao uso de recursos federais, mas que implicam também em comprometimento fiscal dos tesouros municipais e estaduais. Ademais, a atuação do governo central nesse espaço tem se dado no sentido de exercer um poder de regulação e indução cuja tendência é fazer com que os níveis subnacionais se comportem como agentes administrativos (MACHADO; PALOTTI, 2015).

---

<sup>13</sup> Cabe destacar que tanto as decisões da CIT-SUS quanto da CIT-SUAS passam por outros escrutínios antes de virarem normas, cujo formato tem sido o de portaria ministerial.

Para ajudar na análise das hipóteses apresentadas serão utilizadas as categorias da literatura sobre relações interorganizacionais de modo a se entender como e em quais circunstâncias as causas ou contingências citadas anteriormente (necessidade, assimetria, estabilidade, legitimidade, reciprocidade, eficiência) contribuem para que diferentes organizações interajam e cooperem se apresentam nessa arena política.

Do ponto de vista do desenho da pesquisa, não se pretende testar qual, ou quais, das contingências apontadas por Oliver (1990), explicam o intercâmbio entre as gestões federativas do SUAS, na verdade este estudo busca a corroboração dessas hipóteses, considerando que elas podem ser evidenciadas em diversos contextos, ou seja, o que se pretende não é atribuir uma causalidade estrita a alguma dessas contingências para explicar a ocorrência de uma relação intergovernamental, e sim, de acordo com Oliver (1990), identificar as situações nas quais uma ou mais dessas contingências poderá influenciar no desenvolvimento de determinados tipos de relacionamento entre organizações.

Ou seja, no caso da interação entre os entes federados brasileiros, a busca pela estabilidade pode explicar o porquê da existência da CIT, mas a deliberação de uma determinada política pode ser explicada por outra contingência, tal como assimetria. Assim, o esforço de verificar se as hipóteses levantadas pela literatura realmente se confirmam é também um esforço de se entender como os entes federados brasileiros têm enfrentado o desafio primordial do modelo federalista de *self-rule plus shared rule*, com a criação de espaços para a promoção de mecanismos de coordenação e cooperação federativa.

Nesse sentido, percebe-se a necessidade de um maior aprofundamento sobre como ocorrem os debates entre os diversos entes que compõem esses espaços, dado que os estudos têm apresentado números gerais sobre resultados das deliberações sem apresentar como essas deliberações ocorreram e como os processos deliberativos dentro desses espaços de pactuação fortalecem a cooperação ou promovem a centralização no federalismo brasileiro, ou as duas coisas ao mesmo tempo, como propõe uma parte da literatura (ABRUCIO, 2010; MACHADO, 2014; MACHADO; PALOTTI, 2015).

A partir da leitura da literatura sobre relações intergovernamentais pode-se depreender que uma parte significativa dessa produção demonstra que há uma

tendência de fortalecimento do governo central tanto por meio da instituição de mecanismos de transferência condicionada de recursos (MACHADO, 2014) tanto por meio de uma predominância da União nas comissões intergestores tripartite (LEANDRO; MENICUCCI, 2018; MACHADO; PALOTTI, 2015; PALOTTI; MACHADO, 2014). No entanto, o estudo de Souza (2016) matizou ainda mais esse espaço ao adentrar na análise do conteúdo produzido no âmbito da CIT e verificar que entre os três entes presentes é possível perceber que há variação no poder de barganha de cada participante e nesse caso, o estudo concluiu que os municípios tendem a estar em posição de maior sujeição à agenda da União do que os estados (SOUZA, 2016).

Também há na literatura sobre relações intergovernamentais quem afirme que seja preciso aumentar o poder do governo central, tendo em vista que a disseminação de espaços de pactuação federativa tende à paralisia decisória (RIBEIRO; MOREIRA, 2016); e outros estudos apontam que a estrutura de sistemas de políticas públicas com as características do SUAS têm sido capaz de promover uma agenda de cooperação capaz de gerar mais qualificação dos entes subnacionais (GRIN; ABRUCIO, 2018).

Por outro lado, a literatura sobre relações interorganizacionais aporta um conjunto de categorias que podem ser úteis para verificar as causas de uma possível sujeição dos entes subnacionais à agenda do Governo Federal, principalmente pela análise de como ocorrem as seis contingências, ou causas, para a conformação de relações intergovernamentais apontadas por Oliver (1990).

Dessa forma, a perspectiva desse estudo foi aprofundar as análises anteriores sobre esse espaço a partir da interpretação de como atuaram os gestores da política de assistência social dos três níveis federativos na referida regulamentação. Como apontado na revisão teórica, as comissões intergestores tripartite têm se revelado um espaço de produção de pactuação federativa relativamente profícuo, porém poucos estudos têm adentrado no processo de deliberação e focam mais nos resultados das pactuações realizadas, tais como: número de resoluções, tipos de pactuação, quem mais apresenta resoluções etc. (LEANDRO; MENICUCCI, 2018; PALOTTI; MACHADO, 2014). Poucos estudos até o momento buscaram entender como tem se dado esse processo de pactuação, mas ainda assim abordam muito mais os resultados alcançados do que os processos e mecanismo de pactuação existentes no âmbito das CITs (SOUZA, 2016).

Considerando essas literaturas, a pesquisa buscou verificar a hipótese de que a CIT-SUAS tem se constituído em um espaço em que coexistem mecanismos de centralização, principalmente quando se trata das questões que envolvem financiamento, prazos para implementação de programas; e de cooperação, principalmente nas questões sobre adequação dos programas às realidades locais. E será por meio da análise do processo de pactuação que se buscará entender como esse caráter ambíguo contribui ou não para a promoção de um equilíbrio entre autonomia dos entes e capacidade de definição de políticas sociais com escopo nacional que sejam aceitas pelos diferentes níveis de governo.

#### 4 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Este trabalho é um estudo de caso único de caráter exploratório sobre o processo de regulamentação do programa de regionalização dos serviços de Proteção Social Especial no âmbito da CIT SUAS, que resultou na publicação da Resolução nº17, em 2013. Este estudo de caso visa descrever como se deu o relacionamento entre os entes federados que participam dessa arena no processo de pactuação da referida norma e analisar por que foi possível a obtenção de consenso em torno das decisões tomadas, ou seja, o que poderia explicar determinado ente federado, por exemplo, aceitar ou não pontos da resolução que poderiam beneficiá-lo ou prejudicá-lo, levando-se em consideração que o consenso entre os entes federados é elemento necessário para a pactuação em comissões de gestores como a CIT SUAS.

Conforme explica Yin (2001), o questionamento sobre como e por que determinado fenômeno ocorreu é típico dos estudos de caso, experimentos, e pesquisas históricas. A escolha pela realização de um estudo de caso se dá pelo fato de que, diferentemente de um experimento, não se pretende controlar as variáveis que incidem sobre os eventos para verificar relações de causa e efeito, e, ao contrário da pesquisa histórica, este estudo focará em eventos contemporâneos. Nesse sentido, a escolha do estudo de caso, decorre do fato de estar-se partindo de uma “questão do tipo ‘como’ ou ‘por que’ sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle” (YIN, 2001, pág. 28).

Para a realização desse estudo de caso, primeiramente foram realizadas entrevistas exploratórias sobre o tema com gestores federais da política, de modo a se identificar possíveis questões-chave sobre o processo de regulamentação do programa escolhido que pudesse orientar a busca por mais informações sobre o caso a ser estudado. Essas entrevistas exploratórias foram realizadas de maneira não estruturada com dois gestores do governo federal que participaram do processo de pactuação da Resolução CIT 17/2013.

Essas duas entrevistas não fazem parte do processo de análise da norma escolhida, mas elas foram essenciais para a delimitação do escopo dessa pesquisa e escolha pela análise de uma arena de formulação de políticas públicas. A princípio, o

foco dessa pesquisa seria a implementação da política de regionalização, mas as entrevistas mostraram que o processo de pactuação possuía elementos muito ricos sobre como o pacto federativo se operacionaliza, o que chamou a atenção deste autor, principalmente ao se considerar que o federalismo brasileiro ainda encontra-se em processo de consolidação.

Em seguida realizou-se um levantamento documental sobre a regulamentação desse programa (portarias, resoluções e demais regulações que trataram desse assunto), assim como foram levantadas as degravações das reuniões CIT-SUAS<sup>14</sup> ocorridas no período de 2004 a 2018.

Tendo em vista que a Resolução do programa escolhido é do ano de 2013, foram analisadas as degravações das reuniões anteriores à publicação da norma, de modo a identificar quando iniciou-se a deliberação sobre o programa e quais reuniões trataram dessa questão<sup>15</sup>. Após esse levantamento, foi possível dividir o estudo em dois períodos, um primeiro compreende a discussão sobre a regionalização na Norma Operacional Básica do SUAS, nos anos de 2011 e 2012, e serve como contexto para se compreender o processo de pactuação da Resolução CIT nº17/2013 que se deu entre fevereiro e outubro do ano de 2013, que foi o segundo momento desse estudo de caso.

Cabe registrar que nem todas as reuniões do segundo período tiveram como pauta a regionalização dos serviços do SUAS, contudo a regionalização era tema sempre presente, seja por meio de algum informe realizado em algum momento da reunião seja pela manifestação de algum presente lembrando sobre a necessidade de se pactuar a regionalização ainda naquele ano de 2013. As reuniões analisadas ocorreram nos dias 7 de fevereiro, 7 de março, 12 de abril, 17 de maio, 6 de junho, 4 de julho, 5 de setembro e 3 de outubro do referido ano.

Para a identificação de como ocorreram as discussões no momento da pactuação da norma e por que a referida Resolução incorporou os conteúdos e formato que possui, foi realizado um seccionamento da norma de modo a identificar

---

<sup>14</sup> A Secretaria Nacional de Assistência Social possui uma coordenação-geral que se dedica exclusivamente ao apoio administrativo para a realização das reuniões da CIT-SUAS. Dessa forma, o acesso às degravações se deu por meio dessa coordenação-geral que disponibilizou o conteúdo das discussões que ocorreram no período citado.

<sup>15</sup> Destaca-se que as pautas a serem tratadas nas reuniões da CIT devem ser aprovadas previamente à ocorrência da reunião.

as menores partes analisáveis<sup>16</sup> desse documento, e buscou-se comparar o conteúdo de cada parte com a discussão e deliberação do respectivo item da norma nas gravações da reunião da CIT SUAS que pactuou a norma. Ou seja, cada parte analisável da norma transformou-se em um nó em que foram agrupadas as discussões que ocorreram sobre aquele tema. A partir da codificação das discussões, buscou-se identificar em quais momentos prevaleceu a posição da União, dos estados ou dos municípios e em quais questões houve dissensos e em quais houve consensos e ainda como, eventualmente, as posições foram reformadas ou ajustadas para a obtenção de consenso.

O processo de codificação buscou promover a conexão entre o conteúdo que se está analisando e a teoria que se está utilizando. BARDIN (2016) explica que a codificação:

“Corresponde a uma transformação - efetuada segundo regras precisas - dos dados brutos em texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir a uma representação do conteúdo ou da sua expressão; suscetível de esclarecer ao analista acerca das características do texto, que podem servir de índices” (BARDIN, 2016, pág. 133).

Para tanto, construiu-se um quadro de análise que buscou registrar qual ente federado apresentou cada parte da Resolução em análise. Como isso, foi possível verificar quais partes da norma não eram consensuais e, caso tenha ocorrido dissenso, qual ente federado apresentou divergência. Esse quadro também permitiu identificar qual parte da norma sofreu alguma reforma em sua proposta original assim como se o trecho, reformado ou não, refletiu a posição de algum ente. Para os trechos da norma que sofreram mudança, buscou-se verificar se a reforma realizada naquele trecho fora apenas formal, tal como mudança de lugar de um artigo ou parágrafo, ou fora substancial, como por exemplo, alteração de conteúdo da norma. Por fim, o quadro de análise de construção da norma também buscou verificar se determinado

---

<sup>16</sup> Considerou-se como menor parte analisável da norma qualquer trecho do normativo com sentido lógico e semântico. Nesse caso, foram considerados como trechos analisáveis os textos dos artigos, incisos, parágrafos e alíneas do normativo. Por exemplo, se após o *caput* do artigo houvesse três incisos, seriam considerados quatro itens da norma a serem analisados, o *caput* do artigo e os três incisos, pois considerou-se ser possível que, mesmo havendo concordância entre os entes sobre o texto do *caput*, poderia haver discordância com relação à redação e o conteúdo de um dos incisos.

trecho já havia sido discutido em reuniões anteriores da CIT. Esse exercício de identificação de como os entes atuaram na elaboração da norma em análise permitiu a realização de uma análise sobre como as barganhas ocorreram nesse processo, assim como permitiu testar como as categorias identificadas pela literatura de relações intergovernamentais e relações organizacionais se operacionalizam nessa arena de pactuação federativa<sup>17</sup>.

O quadro analítico da posição dos entes federados sobre a Resolução CIT nº 17/2013 foi aplicado à análise de conteúdo da degravação da reunião em que se pactuou a referida norma. É importante destacar que na Tabela 4-1 abaixo apenas a última coluna se refere a reuniões anteriores à do dia 03 de outubro de 2013. Abaixo, segue estrutura do quadro analítico da elaboração da norma, assim como o quadro explicativo de cada categoria utilizada no quadro analítico:

**Tabela 4-1 Relação entre os entes federados na produção da Resolução CIT 17/2013**

Partes da norma	Introduzida por qual ente?	Houve dissenso?	Quem apresentou dissenso?	Trecho foi reformado?	Prevaleceu a posição de qual ente?	Qual tipo de reforma?	Foi discutido em reuniões anteriores?

Elaboração do autor

**Tabela 4-2 Categorias de análise da norma**

Partes da norma	Identifica o menor trecho da norma passível de análise, podendo ser o caput de um artigo ou seus incisos, parágrafos e alíneas.
-----------------	---

<sup>17</sup> A metodologia empregada para a análise da construção do normativo analisado não considerou os possíveis arranjos que poderiam existir em um processo decisório multidimensional como esse. Ou seja, tem-se ciência de que um ente federado poderia ter aberto mão de ter sua posição em um determinado trecho da norma em troca de garantir sua posição em outro trecho do normativo, por exemplo. Para investigar esse fenômeno, o desenho metodológico desta pesquisa deveria considerar entrevistar os gestores que participaram desse processo decisório, o que não estava ao alcance dessa pesquisa tendo em vista os custos envolvidos para essa empreitada.

Introduzido por qual ente?	Identifica qual ente federado introduziu a respectiva parte da norma.
Houve dissenso?	Identifica se no decorrer da discussão do trecho da norma algum participante da reunião manifestou dissenso.
Quem apresentou dissenso?	Identifica qual ente federado manifestou dissenso.
Trecho foi reformado?	Informa se a parte da norma originalmente apresentada pela minuta sofreu alteração em função do dissenso manifestado.
Prevaleceu a posição de qual ente?	Informa qual ente teve sua proposta acatada pelos demais no decorrer da discussão sobre o dissenso.
Que tipo de reforma?	Identifica se a reforma realizada alterou o conteúdo da norma (reforma substantiva) ou se a reforma foi apenas de forma, tal como a mudança de posição de um trecho da resolução (reforma formal).
Foi tratado em reuniões anteriores?	Identifica se o respectivo trecho da norma havia sido discutido em reuniões anteriores à do dia 3 de outubro de 2013.

#### Elaboração do autor

Assim, o que se pretendeu, com a análise cruzada entre o conteúdo da Resolução e o processo de discussão que produziu esse conteúdo, foi obter evidências sobre as hipóteses relativas à polarização entre centralização e cooperação que ocorrem nas discussões entre os gestores que compõem a CIT SUAS, ou seja, identificar quais elementos dos registros das reuniões apontam para um processo de coordenação entre os entes federados e quais apontam para uma afirmação da centralização, por parte do Governo Federal. Dessa forma, pretendeu-se verificar quais entes tiveram um maior poder de barganha e conseguiram ter suas posições refletidas no normativo analisado.

Complementarmente à comparação entre o conteúdo resultante da norma e como se deu a discussão de cada uma das suas partes, foi realizada uma análise de conteúdo do processo de discussão. A análise desse processo considerou as orientações da literatura de análise da enunciação (BARDIN, 2016), e buscou aprofundar-se no entendimento sobre o processo decisório no âmbito da CIT-SUAS, ou seja, como a identificação do contexto em que determinadas falas ocorreram, assim como identificar outros elementos que pudessem apontar se a CIT-SUAS seria uma arena de coordenação entre os entes federados ou de centralização decisória, por parte da União.

A análise da enunciação é uma variação da análise de conteúdo que considera a concepção da palavra pelo locutor a partir das condições em que ela é enunciada. Dessa forma, as condições de produção da palavra importam, ou seja, o locutor, o objeto de discurso ou de referência e o terceiro para o qual se dirige a palavra, devem ser considerados no momento da análise (BARDIN, 2016).

A literatura sobre análise de conteúdo considera esse tipo de técnica adequada para entrevistas não diretivas (perguntas abertas), assim como pode ser aplicada para análise de comunicações de massa, entrevista clínica ou psicoterapia, discurso político e discussões de grupos restritos. Este último caso enquadra-se na característica do espaço objeto de estudo dessa pesquisa, pois trata-se de um espaço de discussão cuja participação é restrita a atores que representam os níveis governamentais responsáveis pela gestão da Política de Assistência Social.

Dessa forma, a partir da análise de conteúdo buscou-se identificar quais momentos da discussão sobre a Resolução CIT nº 17/2013 evidenciaram situações que podem ilustrar o que a teoria sobre relações interorganizacionais cunhou como contingências que promovem a realização de trocas entre as organizações.

Nesse sentido, buscou-se identificar, a partir do conteúdo das discussões sobre os temas apresentados no quadro anterior, as contingências apontadas pela literatura sobre relações interorganizacionais e em que medida essas contingências apontam para uma sujeição dos entes subnacionais à agenda ou interesses do Governo Federal ou em quais momentos se evidenciaram mecanismos de cooperação entre os entes. Para tanto, foi construído o seguinte quadro de análise (Tabela 4-3), assim como segue quadro explicativo das categorias utilizadas:

**Tabela 4-3 Contingências relacionadas aos temas presentes na Resolução CIT 17/2013**

Tema	Contingência identificada	Evidência	Dados da reunião	Ente que realizou a fala

Elaboração do autor

**Tabela 4-4 Categorias utilizadas para análise das contingências**

Tema	Identifica qual tema está relacionado com a contingência identificada, conforme a formulação de Oliver (1990).
Contingência identificada	Identifica, a partir da evidência levantada, qual a contingência presente.
Evidência	Registra os trechos das falas dos gestores que evidenciaram uma ou mais das contingências.
Dados da reunião	Registra a data da reunião da CIT SUAS em que foi extraída a evidência
Ente que realizou a fala	Identifica qual ente federado foi responsável pela evidência registrada

Elaboração do autor

O trabalho de identificação e categorização das falas foi realizado por meio do software de análise de textos, imagens e áudio chamado Nvivo 11. Para a organização das falas dos entes, primeiramente foi organizada uma pasta de trabalho no software com os arquivos em formato PDF das gravações das reuniões do período de fevereiro a outubro de 2013. Para a identificação das causas da promoção de intercâmbio organizacional apontadas por Oliver (1990), foram codificadas todas as falas dos entes que evidenciaram alguma das causas que promovem a relação interorganizacional apresentadas no referencial teórico<sup>18</sup>.

Uma outra estratégia de análise constou do recorte da fala dos representantes de cada ente e o agrupamento dessas falas sob o código referente ao ente federado

<sup>18</sup> Para mais detalhes dos códigos identificados, verificar apêndice.

ao qual estava vinculada aquela pessoa na reunião em que se deliberou a resolução sobre a regionalização. Ou seja, o conteúdo da gravação foi reorganizado de modo a permitir que as falas de cada pessoa presente à reunião de pactuação da resolução, em 3 de outubro de 2013, fosse identificada com o respectivo ente federado que ela representava.

A partir dessa organização das falas, foi possível realizar dois tipos de análise: uma análise quantitativa que visou identificar qual ente ocupou mais espaço no processo de deliberação por meio da contagem de palavras emitidas por cada ente; e uma segunda análise que, para Bardin (2016), seria uma análise da enunciação, por meio do registro das condições de produção da palavra, da identificação dos interlocutores para o qual(is) se está falando, sobre o que se fala para o interlocutor que se dirigiu a palavra. Essa segunda análise, realizada por meio da função “*comparison diagrams*” no Nvivo 11, permitiu que se visualizasse quais temas relacionados à pactuação da norma foram compartilhados entre dois ou mais dos entes federados e quais temas foram trazidos para o debate apenas por um dos entes.

O levantamento dos documentos necessários para esse estudo de caso buscou atender algumas regras básicas de constituição do *corpus* de pesquisa (BARDIN, 2016), visando aumentar a validade da pesquisa. Dessa forma, buscou-se a exaustividade dos documentos considerando as gravações disponíveis com o registro completo das reuniões, as resoluções produzidas evidenciando o resultado da pactuação e os registros administrativos de implantação de serviços. Também cabe destacar que as gravações das reuniões da CIT-SUAS possuem uma boa homogeneidade em sua estrutura, pois todas registram os dias em que ocorreram as reuniões, os participantes, as pautas, assim como o nome e cargo das pessoas no momento em que elas realizavam suas falas<sup>19</sup>. Por fim, um outro elemento importante para a constituição do *corpus* desta pesquisa é o fato de que as gravações das

---

<sup>19</sup> Com relação ao registro das falas cabe uma observação de que alguns desses registros se equivocaram com os cargos dos participantes. Foi perceptível ocorrência desse tipo de erro nas situações em que a pessoa que estava falando já havia participado de outras reuniões da CIT-SUAS em um cargo distinto, por exemplo, como diretor no MDS e em uma reunião posterior ocupava um cargo em um governo estadual ou municipal; nesse caso percebeu-se que fora registrado o cargo anterior. Esse tipo de situação provavelmente ocorreu em função de o banco de dados da empresa que realiza o serviço de gravação não estava atualizado com o novo cargo daquela pessoa. Nas situações em que foi preciso definir qual ente federado determinado participante da CIT representava, adotou-se o cuidado de se verificar se a referência feita na gravação estava de acordo com a real representação.

reuniões da CIT-SUAS guardam total pertinência com o objetivo dessa pesquisa, sendo inclusive o material central desse estudo.

Lançou-se mão de algumas estratégias para assegurar rigor metodológico e redução dos possíveis vieses dessa pesquisa. Além da triangulação entre dados (com diversas fontes), metodologia e teoria, todas as atividades tais como decisões metodológicas, livro de codificação e gravações das reuniões da CIT SUAS estão disponíveis no repositório da ENAP (<http://repositorio.enap.gov.br>).

Com tais cuidados metodológicos, espera-se que os resultados abaixo apresentados possam contribuir para o avanço das discussões sobre a criação de espaços para a coordenação de políticas públicas que deem conta dos desafios das relações intergovernamentais no federalismo brasileiro.

## **5 O PROCESSO DE DELIBERAÇÃO NA CIT-SUAS: O CASO DA POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO ESPECIAL**

Esta seção está organizada em duas partes. A primeira apresenta como se deu a discussão da regionalização no processo de pactuação da atual Norma Operacional do SUAS. Considerou-se necessário trazer esse momento anterior ao da pactuação da norma que regulou a regionalização por dois motivos: primeiro pelo fato de o debate da atual NOB ter sido realizado no ano anterior e os atores que discutiram a regionalização na NOB foram praticamente os mesmos; segundo, porque a regionalização recebeu uma atenção especial durante a elaboração da NOB-SUAS 2012, inclusive com a constituição de uma câmara técnica que trouxe subsídios importantes para o processo de deliberação sobre a regionalização, que ocorreria em 2013. Dessa forma, o relato sobre a discussão da regionalização na NOB SUAS 2012 ajuda a contextualizar o caso analisado por este estudo.

Já na segunda parte desta seção, será apresentado o processo de elaboração da resolução que regulou a regionalização da proteção social especial no SUAS. Esse processo se deu durante quase todo o ano de 2013, de janeiro a outubro, e se constitui em um rico material para analisar o processo de deliberação no âmbito da CIT-SUAS. Nessa segunda parte será realizada a análise pormenorizada de como cada ente se comportou no processo de deliberação sobre a regulamentação da regionalização.

### **5.1 A discussão sobre a regionalização na elaboração da NOB-SUAS 2012**

A regionalização foi considerada um tema polêmico no processo de elaboração da NOB 2012 e a forma encontrada para se avançar na discussão sobre esse assunto foi por meio da instituição de uma câmara técnica, conforme registra a fala de uma gestora do Governo Federal, na 102ª reunião ordinária da CIT, realizada em março de 2011:

“...nossa proposta é instituir câmara técnica para os temas polêmicos. Regionalização, CIB regional, conselhos prestadores de serviço e mudança do modelo de habilitação. Faríamos câmara técnica e pegaríamos proposta da NOB, chamaríamos pessoas e tentaríamos trazer proposta de maior consenso para a CIT.”

Esse tipo de estratégia é bastante comum no âmbito da CIT e reforça a hipótese, levantada por Palotti e Machado (2014), de que a existência de espaços de pré-processamento<sup>20</sup> de temas polêmicos podem ajudar a entender o porquê de a CIT SUAS não sofrer da paralisia decisória sugerida pela teoria da armadilha da decisão conjunta.

Dessa forma, a regionalização foi pauta da Câmara Técnica formada por representantes indicados pelos três entes federados cujo foco era discutir regionalização, CIB regional e conselho gestor de unidade regionalizada<sup>21</sup>. Não foi possível ter acesso ao conteúdo do que foi debatido no âmbito da referida Câmara Técnica, pois essas reuniões não foram gravadas. Contudo, essa Câmara reportou suas atividades ao plenário da Comissão Intergestores, o que permitiu identificar quais foram as questões debatidas dentro daquele espaço.

O primeiro relato dessa Câmara Técnica, apresentado na 109ª reunião da CIT, em 29 de novembro de 2011, reiterou que é dever dos estados “prestar os serviços assistenciais, cujos custos e a ausência de demanda municipal justifica uma rede regional do serviço”, em conformidade com o que está disposto na Lei Orgânica de Assistência Social, assim como destacou que a regionalização deveria ser a estratégia adequada para a universalização dos serviços de proteção social especial em municípios de pequeno porte.

Nesse primeiro relato, a Câmara Técnica manifestou-se no plenário da CIT apontando que a nova NOB SUAS deveria tratar dos seguintes pontos relacionados à regionalização dos serviços no SUAS: a) gestão compartilhada dos serviços regionais; b) definir parâmetros para a divisão dos territórios de regionalização baseados nas necessidades de serviços de proteção social especial e não na mera

---

<sup>20</sup> A constituição de câmaras técnicas não é precedida de um ato formal, a formação desses espaços fica registrada em ata e a Secretaria Executiva da CIT-SUAS é responsável pelo controle e apoio ao funcionamento desses espaços. A composição da câmara técnica se deu pela indicação de representantes dos três entes que compõem o colegiado e ela geralmente se reunia um dia antes das reuniões ordinárias da CIT-SUAS.

<sup>21</sup> Pode-se observar que a câmara técnica foi constituída para discutir a regionalização dos serviços e os seus mecanismos de gestão regional. Ou seja, no momento da constituição da câmara técnica, os gestores presentes à reunião da CIT imaginaram ser pertinente determinar que a Câmara Técnica também discutisse a possibilidade de serem criadas comissões intergestores bipartite regionais (CIBs regionais) e conselhos gestores da unidade regional. Mais frente, será possível perceber que a regulamentação da regionalização não contemplou esses dois itens.

divisão administrativa dos estados; c) mecanismos de articulação dos serviços regionais com os demais serviços do SUAS e com as ações de outras políticas públicas; d) definição de diretrizes e estratégias necessárias para operacionalização das ofertas dos serviços regionalizados nos municípios com menos de 20.000 habitantes; e) melhoria na representatividade dos municípios nas Comissões Intergestores Bipartite e a instituição de uma câmara permanente sobre regionalização; f) instituição de comissão de gestão regional composta por representantes do estado e representantes dos municípios responsáveis pela oferta dos serviços regionais.

A segunda e última apresentação dos resultados das discussões da Câmara Técnica de Regionalização à CIT, antes da aprovação da NOB-SUAS 2012, ocorreu na 115ª reunião da Comissão Intergestores, em 21 de agosto de 2012. Nesse segundo relato, a Câmara Técnica trouxe a experiência dos estados do Ceará e da Paraíba com a regionalização de serviços de proteção social especial de média complexidade<sup>22</sup>. O primeiro estado apresentou um diagnóstico de risco social e pessoal, utilizado na definição e priorização das regiões a terem serviços implantados, já o segundo estado relatou sua metodologia de trabalho participativa, com envolvimento da Comissão Intergestores Bipartite e do Conselho de Assistência Social estaduais no processo de definição das áreas de cobertura dos serviços regionais daquele estado.

Levando em consideração as experiências desses estados, a relatoria da Câmara Técnica foi enfática ao destacar a importância de não se inventarem novas regulações e sim, considerar as experiências que já ocorriam no território, conforme pode-se observar na fala abaixo:

“Então nós, a Câmara Técnica, estamos desvelando o que já existe e mais do que isso, o nosso objetivo é dar luz ao que existe, mas também vamos a partir do que existe, isso é importante que a CIT saiba, nós não vamos mais discutir concepções. Vamos a partir do que

---

<sup>22</sup> No ano de 2005 foi regulado, por meio da Resolução CIT nº 3, o repasse de recurso federal para a oferta serviços regionais de proteção social de média complexidade. Contudo, a pactuação desse cofinanciamento federal não se deu no sentido de regular a oferta regionalizada, apenas facultou aos estados a possibilidade de pleitear recursos para a oferta regionalizada desses serviços o que, diferentemente da pactuação analisada por esse estudo de caso, deu bastante discricionariedade para o governo federal escolher quais estados receberiam recursos.

existe tentar padronizar, criar um padrão nacional de regionalização, mas a partir do que já existe. Isso foi o mais importante na nossa discussão.” (fala da relatora da Câmara Técnica sobre regionalização na reunião da CIT de 21 de agosto de 2018).

Esse segundo relato também trouxe informações sobre o monitoramento realizado pelo Departamento de Proteção Social Especial da Secretaria Nacional de Assistência Social sobre esses serviços ofertados, assim como trouxe dados sobre o Censo da Rede SUAS realizado no ano de 2011, que dedicou uma seção do seu questionário a investigar a situação dos serviços regionais de proteção social especial que estavam sendo ofertados naquele momento.

O panorama apresentado por esses dois levantamentos apontou que havia uma rede incipiente de serviços regionalizados exclusivamente de proteção social de média complexidade ofertados por Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Eram 52 CREAS regionais distribuídos em 9 estados, adotando dois modelos de gestão dessas unidades: a gestão diretamente pelo governo estadual, ou a descentralização dos recursos por meio de convênio ou repasse do fundo-a-fundo para os municípios. De acordo com relato, esse segundo modelo de gestão que é:

“...o modelo cuja gestão é feito pelos municípios sede tende a utilizar menos o deslocamento das equipes aos municípios vinculados, tem maior dificuldade de articulação entre os municípios e sobrecarga destes municípios sede, fazendo com que a qualidade da oferta dos serviços seja prejudicada.” (fala da relatora da Câmara Técnica sobre regionalização na reunião da CIT de 21 de agosto de 2018).

Outros pontos relacionados à regionalização dos serviços de média complexidade trazidos pela relatoria tratavam das especificidades da região norte do Brasil: grandes extensões territoriais, deslocamento fluvial e falta de profissionais compunham o quadro desafiador para a regionalização naquela região brasileira.

A relatoria também constatou que, ao contrário da proteção social especial de média complexidade, a discussão sobre a regionalização dos serviços de alta complexidade carecia de um maior aprofundamento, principalmente em função da natureza do serviço, do público atendido e da falta de experiências de implementação no território. Por fim, a relatoria destacou que, apesar de os governos estaduais terem

um papel central nesse processo, a União precisaria contribuir de forma significativa no apoio e coordenação desse processo e resumiu os pontos que deveriam constar de uma regulação sobre a regionalização dos serviços no SUAS, da seguinte forma:

“...discutir o que deve ser nacionalmente pactuado: informações básicas para os diagnósticos estaduais; plano regional de assistência social; desenhos e institucionalizações do território regional; financiamento; instâncias de discussão/gestão do processo de regionalização; processo de trabalho das unidades regionais, tamanho de equipes, articulação local e regional. Separar as discussões por blocos, por exemplo, “diagnóstico de risco” e aprofundar cada bloco.” (fala da relatora da Câmara Técnica sobre regionalização na reunião da CIT, de 21 de agosto de 2018).

De posse das reflexões apresentadas pela Câmara Técnica, a Comissão Intergestores do SUAS deliberou sobre os tópicos relacionados à regionalização na nova NOB em reunião ocorrida em 10 de outubro de 2012. No entanto, a atual Norma Operacional do SUAS (BRASIL, 2012) trouxe em seu texto somente algumas questões apresentadas pelo referido grupo de trabalho e concentrou-se basicamente na definição das competências dos entes federados no processo de regionalização, tais como a definição da responsabilidade estadual pela oferta de serviços regionalizados em:

“organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critérios pactuados na CIB e deliberados pelo CEAS... coordenar o processo de definição dos fluxos de referência e contrarreferência dos serviços regionalizados, acordado com os Municípios e pactuado na CIB.” (BRASIL, 2012, pág.22)

Também definiu quais as responsabilidades conjuntas no processo de regionalização dos serviços do SUAS entre municípios e Distrito Federal:

“participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIB” (BRASIL, 2012, págs. 22, 23 e 24)

A NOB SUAS 2012 também definiu que os estados deveriam destinar recursos próprios para a prestação dos serviços regionalizados e desenvolver estudos para subsidiar a regionalização dos serviços. Contudo, a regulação das questões relacionadas à operacionalização dos serviços regionalizados apontados pela Câmara Técnica, tais como processos de trabalho, fluxo entre serviços, tamanho das equipes, articulação local e regional, foram destinadas a uma norma específica, conforme se depreende do trecho da NOB SUAS abaixo:

“O detalhamento da forma de aplicação dos repasses do cofinanciamento, dos critérios de partilha, da prestação de contas do cofinanciamento dos serviços socioassistenciais regionalizados de média e alta complexidade e de outras questões afetas à operacionalização do cofinanciamento será objeto de ato normativo específico.” (BRASIL, 2012, pág. 34)

A NOB SUAS 2012 foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, por meio da Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012 e, em seguida, a Resolução CNAS nº 34 de 13 de dezembro de 2012, recomendou à Comissão Intergestores Tripartite a apresentação de uma proposta de regulamentação da regionalização dos serviços socioassistenciais, que deveria ser apresentada ao CNAS em seis meses.

## **5.2 O processo de elaboração da norma**

Foi a partir desse contexto que, no ano de 2013, os três entes federados passaram a trazer com regularidade a necessidade de se regulamentar a regionalização dos serviços no SUAS. Desde a primeira reunião do ano de 2013, realizada em fevereiro, já havia essa preocupação presente, conforme intervenção de uma gestora estadual:

“em relação a isso que você colocou, a regionalização do serviço, porque tem uma Resolução do Conselho Nacional que saiu, que deu um prazo para ser apresentada uma proposta de regionalização do serviço, era só em relação a isso. Eu ia lembrar a questão do GT, mas você falou, porque tem um prazo, o prazo do CNAS...” (fala de uma gestora estadual na reunião da CIT de sete de fevereiro de 2013)

Apesar de a pactuação sobre a regionalização ter ocorrido apenas na oitava reunião da CIT do ano de 2013, o período anterior contou com alguns momentos de preparação. Considerando o acúmulo produzido pela Câmara Técnica sobre regionalização da NOB SUAS 2012, o pré-processamento para a deliberação focou nas questões relacionadas aos serviços de alta complexidade, mais especificamente nos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes<sup>23</sup>.

Na reunião da CIT SUAS, ocorrida em junho de 2013, o governo federal trouxe um conjunto de informações sobre a realidade dos serviços de acolhimento para crianças, adolescentes e jovens no Brasil e um indicativo de quais pontos gostaria de discutir em um processo de regulamentação desses serviços. Essa apresentação trouxe informações que, segundo a representante do governo federal:

“foram jogadas, propostas a serem discutidas, a ideia é que elas sejam discutidas nessa oficina de um dia inteiro, [...] esses pontos foi (*sic*) que para não se chamar para uma oficina e as pessoas chegarem: “Ah, o que a gente vai discutir?” Então se ter isso, se pensar da mesma forma que nós estamos pensando nesses aspectos que também os estados, os municípios pensem nesse aspecto para que nessa oficina já chegue também de uma forma mais efetivamente colaborativa, que a gente possa construir junto uma Resolução que possa dar resposta a essa questão.” (fala da representante do Governo Federal na reunião da CIT de 6 de junho de 2013).

Assim, a realização da referida oficina foi mais um momento para que os gestores dos três níveis pudessem alinhar suas visões a respeito da regionalização dos serviços de acolhimento. Após a realização da referida oficina, no dia 3 de outubro de 2013, 126ª reunião ordinária da Comissão Intergestores Tripartite, foi realizada a discussão sobre a regulamentação da regionalização dos serviços de proteção social especial no SUAS. Conforme apresentado na sessão sobre a metodologia, para fins

---

<sup>23</sup> Foi possível perceber, a partir das falas dos gestores, que a escolha desse serviço está relacionada com alguns fatores, dentre eles destacam-se: a) o acolhimento para crianças e adolescentes decorrer de uma determinação judicial prevista no art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente; e b) a CIT SUAS já havia pactuado em reuniões anteriores a regulamentação de outros serviços de acolhimento para públicos tais como pessoas em situação de rua e pessoas com deficiência, e a regulamentação dos serviços de acolhimento para crianças, adolescentes e jovens já havia esperado muito.

de análise sobre como se deu a relação entre os entes federados, a norma foi dividida em suas partes analisáveis<sup>24</sup>.

### **5.2.1 Participação dos entes na produção do conteúdo**

A dinâmica da reunião de pactuação dessa norma consistiu de dois momentos. Em um primeiro momento, a representante do governo federal apresentou uma síntese da norma, visando introduzir a discussão sobre aquele tema. Após essa apresentação, consignou-se a palavra aos demais presentes à reunião para que fizessem suas considerações sobre o conteúdo apresentado. Nessa primeira rodada de discussões, a minuta da Resolução ainda não havia sido disponibilizada aos representantes dos estados e municípios e o debate se deu a partir do que havia sido apresentado pela representante do governo federal.

Do ponto de vista prático, essa primeira discussão não pareceu fazer muito sentido, pois as questões colocadas pelos representantes dos entes subnacionais não influenciaram na redação da Resolução, dado que ainda não havia sido iniciada a discussão sobre a minuta da norma. No entanto, essa pareceu ser uma estratégia do governo federal para se verificar a disposição dos demais entes em pactuar o assunto em pauta.

Em um segundo momento, passou-se à leitura da minuta da Resolução que seria debatida. Essa minuta foi elaborada pelo governo federal e a leitura foi realizada por um representante do mesmo ente. A minuta apresentada possuía 40 artigos, porém, para fins da análise foram desconsiderados os dois últimos, pois eram artigos formais que tratavam das normas correlatas existentes e da vigência da norma.

Para a divisão da norma foram considerados como partes analisáveis os subitens dos artigos, fossem eles incisos, alíneas ou parágrafos. Dessa forma, ao dividir-se a norma, foram identificadas 162 partes, dentre artigos, alíneas, incisos e parágrafos.

A União foi responsável pela apresentação de 100% do conteúdo da minuta da norma, ou seja, não houve qualquer item da minuta que tenha sido apresentado por outro ente federado. Dos 162 itens existentes no texto trazido pelo governo federal

---

<sup>24</sup> A matriz com o resultado sobre a decomposição da norma encontra-se no apêndice.

foram apresentados dissensos em apenas seis, sendo três dissensos apresentados pelos estados, representados pelo FONSEAS e três apresentados pelos municípios, representados pelo CONGEMAS. Os três dissensos apresentados pelo FONSEAS foram de caráter substancial, em dois desses prevaleceu a posição da União e, conseqüentemente, a minuta não sofreu alterações nesses dois itens.

Quanto aos três dissensos apresentados pelo CONGEMAS, dois foram substanciais e um foi formal. Em um dos dissensos que alteravam o conteúdo da minuta prevaleceu a posição do CONGEMAS e o texto foi reformado e no outro, prevaleceu a posição da União que foi reforçada pelo FONSEAS e o texto não foi reformado. Já o dissenso formal apresentado pelo CONGEMAS provocou alteração no texto e a União não fez objeção. Abaixo, segue o quadro síntese (Tabela 5-1) das situações de dissenso apresentadas:

**Tabela 5-1 Resultado dos dissensos apresentados à minuta da Resolução CIT 17/2013**

Ente	Dissensos apresentados	Formal	Substancial	Posição prevalecente	Texto alterado
União	0	0	0	-	-
Estados	3	0	3	União (2) Estados (1)	Não (2) Sim (1)
Municípios	3	1	2	Congemas (1 formal e 1 substancial) União (1 substancial)	Sim (1 formal e 1 substancial) Não (1 substancial)

Elaboração do autor

Como se pode verificar, o volume de discordâncias apresentadas pelos entes subnacionais à minuta trazida pela União representa um percentual muito pequeno da norma, aproximadamente 4% dos itens existentes no texto. Por outro lado, do ponto de vista do conteúdo das objeções apresentadas pelos estados e municípios, cabe destacar que os dissensos apresentados tratavam de questões que impactavam os entes administrativa e financeiramente.

No caso das questões trazidas pelo FONSEAS, o item em que prevaleceu a posição dos estados definia que era competência exclusiva desses entes a oferta regional do serviço de família acolhedora. A partir da reforma no texto, essa oferta deixou de ser competência exclusiva dos estados. Já os dois pontos em que a posição dos estados não foi contemplada tratavam de evitar que os fundos estaduais de assistência social recebessem recursos do Fundo Nacional de Assistência Social

(FNAS), recursos esses que os fundos estaduais deveriam repassar para os fundos de assistência social dos municípios que estivessem ofertando o serviço em colaboração com o estado. Nesse caso, os representantes dos estados defenderam que o FNAS deveria repassar os recursos diretamente aos municípios, o que reduziria a responsabilidade dos estados na gestão desses recursos.

Quanto às questões trazidas pelos municípios, por intermédio do CONGEMAS, desconsiderando a objeção que tratou da forma do texto e que não afetou o conteúdo da norma, dos dois dissensos apresentados, um tratou da discordância sobre a possibilidade de os estados delegarem aos municípios a execução dos serviços regionalizados. Os representantes municipais obtiveram êxito nesse ponto e o termo “delegação dos serviços” foi retirado do texto. O segundo ponto de discordância apresentado pelos municípios dizia respeito à falta de previsão de recurso na norma para que os municípios da área de abrangência do serviço regional fizessem o deslocamento das equipes e famílias entre o seu território e o território em que se daria a oferta do serviço. Nesse ponto, os municípios não obtiveram êxito e prevaleceu a posição da União e dos estados de que os municípios vinculados deveriam arcar com esses custos.

Esse posicionamento dos representantes municipais e estaduais corrobora o argumento apresentado por Falleti (2005) de que um processo de descentralização que tem seu início pelo aspecto político tende a reforçar a autonomia dos entes subnacionais enquanto que uma descentralização cujo início se dá pela transferência das responsabilidades administrativas tenderia a tornar os entes subnacionais agentes do ente federal e, conseqüentemente, os entes subnacionais irão preferir o primeiro tipo de descentralização ao segundo.

Tanto no caso dos estados quanto dos municípios, a continuidade das regras por eles objetadas acarretava mais responsabilidades administrativas, seja por meio da necessidade de se prestar contas do uso dos recursos federais (no caso dos estados) seja por meio da assunção de mais uma responsabilidade administrativa dos municípios com o custeio do deslocamento de equipes.

Também buscou-se verificar na discussão da norma quais itens que compunham a minuta trazida pela União já haviam sido discutidos anteriormente<sup>25</sup> em reuniões da CIT, conforme Tabela 5-2 abaixo:

**Tabela 5-2 Itens da Resolução CIT 17/2013 discutidos anteriormente**

	Sim		Não		N/A	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Partes da norma discutidas em reuniões anteriores	83	51,2%	71	43,8%	8	5%

Elaboração do autor

Como se pode observar, a maioria dos itens (51,2%) presentes na minuta trazida pela União já haviam sido discutidos em reuniões anteriores da CIT enquanto que os itens que não foram objeto de reuniões anteriores corresponderam à segunda maior parte (43,8%). Os itens da norma enquadrados na categoria “N/A” foram aqueles que já faziam parte das normas que tratam de cofinanciamento pactuadas na CIT SUAS, ou seja, que trazia detalhes operacionais sobre como entes federados devem aderir ao cofinanciamento e como serão realizados os repasses pela União.

Esse elevado número de itens da norma que já haviam sido trazidos em reuniões anteriores reforça uma das hipóteses da teoria que analisa o porquê de as comissões intergestores não sofrerem de uma paralisia decisória, para essa teoria (MACHADO, 2014), uma das explicações para o aparente paradoxo da produção efetiva de decisões políticas observada nas CITs seria o fato de a organização desses espaços possuírem um caráter de fórum de deliberação permanente e contarem com câmaras para pré-processamento de conflitos.

De fato, o debate sobre a regionalização na CIT ocorreu após o aprofundamento feito pela Câmara Técnica, além da oficina sobre os serviços de acolhimento citada no início dessa sessão e depois de o tema ter sido ponto de

<sup>25</sup> Para a identificação de quais pontos da norma já haviam sido discutidos anteriormente foram analisadas as degravações das reuniões da CIT entre os anos de 2011 e 2013, sem considerar a degravação da reunião em que houve a pactuação em análise.

reflexão em várias reuniões da CIT no período analisado. O único item que já havia sido levantado em reuniões anteriores da CIT, e que foi ponto de divergência entre os entes, diz respeito à discordância apresentada pelos municípios sobre a falta de recursos para o deslocamento das equipes e famílias dos municípios de origem e a sede do serviço regional, conforme explicado acima. Esse item havia sido apontado pela relatoria da Câmara Técnica da NOB SUAS 2012, conforme segue abaixo:

“...é possível pensar em um adicional de deslocamento das equipes no território para a regionalização, a exemplo da regulamentação diferenciada do artigo 6-E da LOAS para os serviços regionais” (fala da relatoria da Câmara Técnica de regionalização da NOB SUAS 2012 em reunião da CIT SUAS de 21 de agosto de 2012).

Dessa forma, os demais itens da norma que foram ponto de discordância entre os representantes dos entes não foram discutidos em reuniões anteriores. Contudo, a literatura sobre relações intergovernamentais também pode ajudar na compreensão de como foram superadas essas divergências, pois, ao observar-se as dissensões que ocorreram na reunião e que não haviam sido tratadas em reuniões anteriores, percebe-se que elas se relacionam com o protagonismo dos estados na oferta de serviços regionalizados.

A questão do protagonismo dos estados na oferta dos serviços regionais do SUAS foi o centro da reflexão em diversas ocasiões, para tanto basta observar que o texto da NOB SUAS 2012 é bastante claro em reiterar esse papel dos estados. Dessa forma, os gestores já convergiam para um conjunto de preferências e concepções sobre esse tema (MACHADO, 2014), o que ajuda a entender por que os estados abriram mão de sua divergência e acataram a necessidade de os recursos passarem pelos fundos estaduais de assistência social, e a compreender por que o ponto levantado pelos municípios sobre a não delegação dos serviços acabou sendo acatado pelos demais entes.

### **5.2.2 Análise das enunciações no processo de deliberação**

Buscou-se verificar, por meio da mensuração do volume de intervenções realizadas pelos três entes na reunião de pactuação da regionalização, qual ente mais entrevistou nas discussões. Essa mensuração, conforme exposto na seção sobre a

metodologia, consistiu da organização das falas dos representantes de cada ente federado sob um código que identificava quando a fala era de um representante do governo do estado, do governo municipal ou do governo federal. Assim foi possível mensurar qual o espaço que cada ente ocupou no processo de discussão da norma analisada.

A intenção dessa medida é tentar identificar se há a predominância de um ente no processo de deliberação ou se há equilíbrio na participação entre eles. Como pode-se observar abaixo, a participação da União é de longe maior do que a participação dos demais entes, que acabaram tendo um volume de participação muito próximo um do outro.

**Figura 5-1 Volume de participação dos entes na pactuação da Resolução CIT 17/2013**

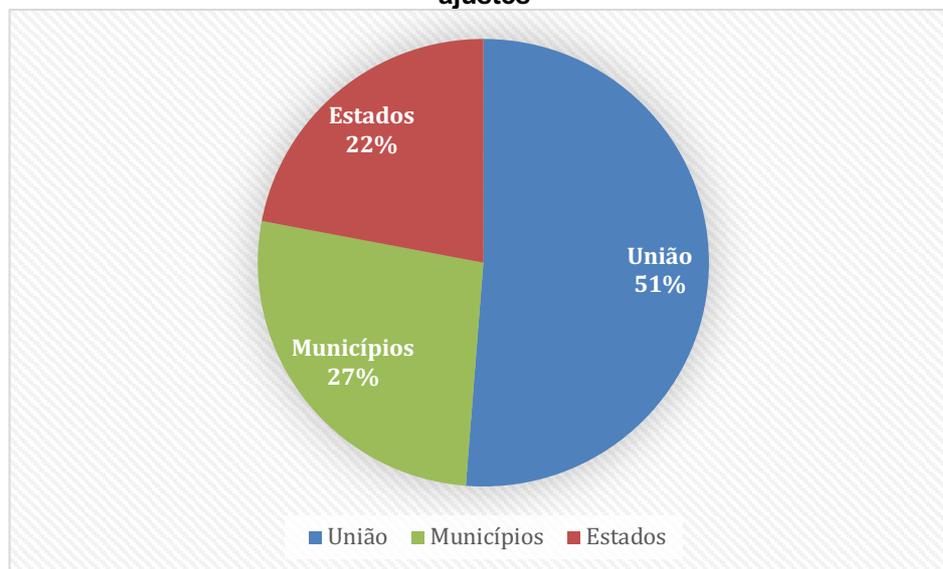


Elaboração do autor

Esse gráfico demonstra que, do total de palavras enunciadas no momento da reunião da CIT SUAS que tratou da pactuação da Resolução sobre regionalização, as falas dos representantes da União representaram quase 70% das palavras emitidas naquele momento, enquanto que os representantes dos municípios e estados foram responsáveis por, respectivamente, 17% e 14% das palavras emitidas, no mesmo período. No caso em análise, esse volume de participação da União é coerente com o papel que ela ocupou na pactuação dessa norma, pois uma parte razoável da fala dos representantes da União foi introduzindo a pauta e depois, lendo a minuta da resolução, o que representou 53% das palavras emitidas pelos representantes da União. Dessa forma, assumindo que essas falas podem ser consideradas como introdutórias e não dizem respeito ao debate sobre a norma *stricto sensu*, ao retirar-

se esses trechos do cômputo da União, a participação dos entes na reunião em análise assume a seguinte distribuição:

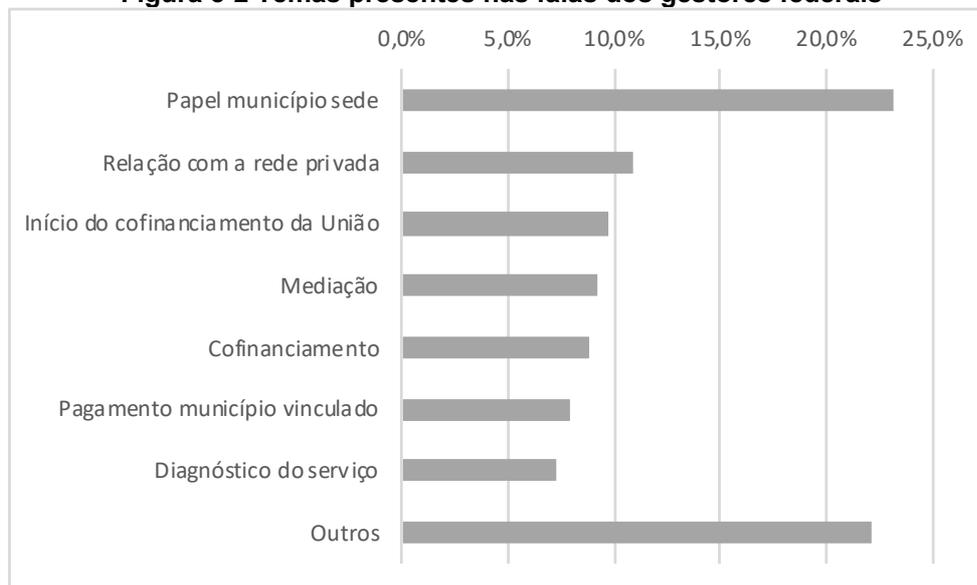
**Tabela 5-3 Volume de participação dos entes na pactuação da Resolução CIT 17/2013, pós-ajustes**



Elaboração do autor

Observe-se que, mesmo retirando-se as falas introdutórias dos representantes da União, o governo federal manteve uma participação superior à soma da participação dos demais entes, o que demonstra uma centralidade do governo federal na pactuação desta norma.

Analisando a fala dos representantes do governo federal foi possível identificar que elas se distribuíram dentre vários temas que, de acordo com sua relevância para o debate da norma, tiveram mais ou menos atenção dos representantes da União. O gráfico abaixo representa o total das palavras emitidas pelos representantes do governo federal, excetuando-se as falas introdutórias, conforme destacado acima.

**Figura 5-2 Temas presentes nas falas dos gestores federais**

Elaboração do autor

Os sete temas mais falados pelos representantes da União, conforme Figura 5-2 acima, representaram 77% das intervenções realizadas por esses gestores. O tema mais falado foi sobre o “papal do município sede”. Nesse ponto, os gestores federais tentaram explicar aos representantes municipais qual era o sentido do município-sede e da delegação que seria realizada pelo estado. Claramente, o representante do CONGEMAS estava preocupado com a possibilidade de o governo estadual transferir completamente a responsabilidade pela gestão da unidade para o município que receberia a respectiva unidade. Conforme já registrado, esse foi um dos pontos da resolução que sofreu modificação em função da persistência dos representantes municipais. Segue abaixo um trecho em que a representante do governo federal admite que o texto da redação precisaria ser modificado:

"[...] eu sei, você está falando do município sede hoje, como está [...] pode ser que na apresentação esteja parecendo que ele que vai assumir toda a responsabilidade[...] eu acho que o que diz mesmo da preocupação é a forma como está escrita na Resolução. Eu entendi e concordo com sua preocupação e acho que a gente tem que amarrar bem mesmo qual é a responsabilidade aí do governo estadual quando as ofertas são de serviços de acolhimento para município sede." (fala de representante do governo federal em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

A discussão sobre o termo delegação da gestão do serviço foi levantada pelos representantes dos municípios, que, assim como em outras questões da regulamentação, estavam preocupados em comprometer os estados com a implementação da regionalização. Interessante notar que apenas os representantes da União e dos Municípios realizaram falas a respeito desse tema. Este foi um dos itens que os representantes municipais conseguiram alterar na minuta, conforme fala do gestor federal:

"[...]nós tentamos uma redação aqui, vamos ver se comporta: cabe ao Estado a coordenação, organização e prestação da oferta regionalizada sob as seguintes formas: a) execução direta do Estado; b) de forma direta em parceria com as entidades; c) em cooperação com os municípios da área de abrangência da regionalização. E aí o desenho estabelece essas despesas, quem assume, de que forma e como na pactuação ali daquela localidade. Em cooperação e não é mais em parceria, está bem?" (fala de representante do governo federal em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

A relação com a rede privada foi o segundo tema mais falado pelas representantes da União. Os gestores federais tiveram que abordar esse tema em função da provocação realizada pelos representantes do FONSEAS, que estavam querendo entender como iriam promover parcerias com entidades privadas que prestam serviço de acolhimento, utilizando os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social.

Esse ponto mereceu especial atenção dos representantes da União em função de haver, naquele momento, uma agenda em curso sobre regulamentação do vínculo das entidades privadas que prestam serviços socioassistenciais com o SUAS e que poderia facilitar a formalização de parcerias entre municípios e essas entidades, mas, de acordo com a fala do gestor federal, esse mecanismo não necessariamente facilitaria a formalização de parceria entre essas entidades e os estados, dado que muitas entidades possuem apenas atuação local, com registro apenas em conselho municipal, o que impediria essa entidade privada de ofertar um serviço de abrangência regional:

"[...]a partir do ano que vem esperamos o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social para compor a rede, a ideia do

cadastro é aquela: faz a inscrição no Conselho Municipal, o Conselho indica, reconhece aquelas instituições, o órgão gestor referenda, compõe a sua rede de qual tipo de serviço presta, ele traz todas as informações, como hoje o nosso Censo [...] Então, o que a gente está vendo é que toda a regulação da rede é sempre pensada numa rede que dá atendimento para aquele determinado município.[...] Então, o que a gente estava comentando aqui aonde que nós não ferimos essa lógica de organizar a rede que dê conta daquela localidade e como que nós vamos inscrever nesse cadastro instituições que atenderão ao serviço que vai para além daquele município, desde que acordado esse desenho regional naquela respectiva CIB, e aí o que a gente está conversando aqui é se já deixa assim, nesse primeiro momento, do jeito que, está escrito, ou se ainda, nesses casos, de executar via entidade se não é melhor fazer o repasse para o Fundo Municipal e o município faz a relação com essa rede para a gente também não desmontar a outra lógica de organização dessas prestações. Porque senão a forma de fazê-lo é um chamamento público dos Estados". (fala de representante do governo federal em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

Também faz-se importante destacar que a ideia apresentada pelo gestor federal de se realizar o repasse diretamente para os fundos municipais, como uma forma de viabilizar as parcerias com entidades privadas, não foi bem recebida pelos municípios que, conforme já apresentado na seção anterior, demandaram que os repasses fossem realizados aos fundos estaduais, como uma forma de garantir maior compromisso dos governos estaduais.

O tema "início do cofinanciamento da União" ocupou um espaço considerável na fala dos representantes do governo federal, como o terceiro mais falado. O cofinanciamento da União consiste do compromisso que o governo federal assume em repassar os recursos por de transferências conhecidas como fundo a fundo, cuja lógica de repasse é mais simplificada do que a lógica de transferência via instrumentos, como convênio ou contrato de repasse. Nota-se que a questão relacionada a esse tema diz respeito aos prazos que cada ente precisa cumprir para garantir que o repasse ocorrerá, assim como há uma cobrança dos entes subnacionais para que a União garanta os prazos para repasse do recurso:

"[...] Ah sim! Prazo para o desenho dos Estados da regionalização,[...] normalmente estes prazos, eles respeitam aí, entre 60 e 90 dias para municípios e Estados fazerem os respectivos aceites; ocorre que nós já estamos no dia 3 de outubro, se a gente for falar de 90 dias, nós já estamos no ano que vem, outro orçamento, janeiro. Então, teríamos que fazer um acordo aqui de qual é um período viável para [...] podermos realizar o aceite e recepcionar a transferência desses recursos de cofinanciamento, preferencialmente em 2013" (fala de representante do governo federal em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

Já o tema "mediação" esteve em quarto lugar na quantidade de palavras enunciadas pelas representantes do governo federal. Esse volume de falas relacionadas com a mediação reflete o papel do governo federal, que coordena as reuniões da CIT, portanto, é bastante comum que em certos momentos da reunião ele assuma um papel de mediador entre os participantes de modo a garantir as falas dos participantes, controlar os tempos e organizar a pauta, dentre outras atribuições de uma mediação de diálogo.

O cofinanciamento ocupou a quinta posição dentre os temas mais presentes nas falas das representantes da União. O tema cofinanciamento foi abordado pelos representantes do governo federal em dois contextos: o primeiro, tratou-se da explicação ao representante dos governos municipais sobre um item da resolução que tratava da possibilidade de o recurso destinado aos governos estaduais poder ser destinado aos governos municipais, caso os estados não aderissem ao cofinanciamento. Para o representante dos municípios, isso poderia ser uma brecha na resolução para que os estados não assumissem o compromisso com a implementação da regionalização, no entanto, os representantes do governo federal trataram de explicar que esse ponto da resolução abria a possibilidade apenas para municípios com população acima de 20 mil habitantes, que não eram alvo da regionalização, mas que poderiam se beneficiar com alguma sobra de recurso caso os estados não aderissem à totalidade da oferta de cofinanciamento oferecida pela União, conforme explicou o gestor federal:

"nós estamos falando em municípios acima de 20 mil habitantes, não de município abaixo de 20 mil habitantes. Então, em caso [...], permanecer a possibilidade de cofinanciamento e o município tiver

interesse em se habilitar, aqui está abrindo a possibilidade do município organizar os seus serviços e se habilitar, se ele é acima de 20 mil habitantes, que não são os pequenos, está bem?" (fala de representante do governo federal em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

Já o segundo contexto da fala sobre cofinanciamento relaciona-se com o fato de que, com a regulamentação da transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais de assistência social, como mecanismo de financiamento federal para a execução da regionalização dos serviços, os governos estaduais passariam a ter que se comprometer ainda mais com a organização da gestão estadual da política de assistência social. Nesse caso, com a estruturação dos fundos estaduais de assistência social. Esse ponto foi defendido pelos representantes do governo federal, por meio da definição que os recursos federais seriam repassados para os estados e que os estados deveriam aportar, no mínimo, mais 50% sobre o valor repassado pela União, conforme pode-se constatar na fala abaixo:

"[...]o Estado pactuará na CIB um valor do cofinanciamento estadual equivalente a pelo menos 50% do cofinanciamento federal, para cada município [...] Para o Fundo Estadual, é porque quem é responsável pela oferta não é o município, é o Estado, por isso que nós vamos passar para ele." (fala de representante do governo federal em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

O tema "pagamento município vinculado", que ficou em sexto lugar dentre os temas com mais palavras enunciadas pela União, decorreu do fato de o desenho da regionalização demandar o deslocamento de equipes de trabalho e de famílias dos municípios vinculados ao município sede do serviço, principalmente quando se trata do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes. Os representantes municipais questionaram se a regulamentação que estava sendo discutida não iria prever algum recurso para os municípios vinculados garantirem o referido deslocamento. A posição da União foi de que os municípios vinculados também deveriam arcar com uma parte do custo do serviço e que isso poderia ser o custo de deslocamento, conforme fala do gestor federal:

"[...] a regionalização, ela pressupõe responsabilidade de todos. Nós estamos dizendo que o estado, ele tem o papel na execução do

serviço, mas os municípios vinculados também têm responsabilidade nesse processo. Tendo a responsabilidade de ter uma referência e pessoas que sejam referência para as equipes regionais, eles têm a responsabilidade, porque, no caso do acolhimento, o município vinculado tem um compromisso de, junto com esse equipamento regional, [...] de restabelecer vínculos, então o município tem que ter uma responsabilidade nesse processo, porque senão a gente corre o risco de os municípios não se responsabilizarem e deixarem só nas costas do estado." (fala de representante do governo federal em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

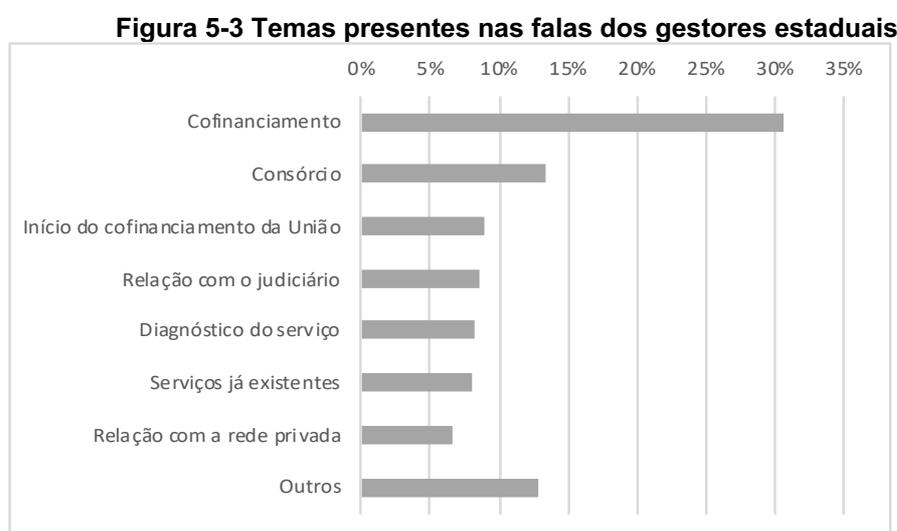
O tema "diagnóstico do serviço" foi o sétimo mais presente nas falas da representação do governo federal. Esse tema está relacionado com o fato de que alguns estados já executavam serviços regionais. Considerando isso, os representantes da União demandaram que os estados informassem quais serviços regionais eles possuíam e quais municípios atendiam. O objetivo exposto pela União seria o de garantir que a oferta de recursos contemplasse esses serviços que já estavam funcionando, assim como essa informação permitiria que a União identificasse onde estavam os vazios de oferta de serviços, conforme se depreende da fala abaixo:

"[...] o que está sendo lembrado é de que os Estados farão um levantamento, [...] da situação de municípios que já possuem CREAS, que já possuem serviço de acolhimento, entre 10 e 20 mil habitantes, e que não possuem cofinanciamento para a gente ter um parâmetro, exatamente, se é um serviço regional ou se é municipal e poder definir a forma de cofinanciamento para eles." (fala de representante do governo federal em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

Esse tipo de demanda deixa claro que a União assume um papel de concentrador de informações sobre a execução dos serviços, demandando dos entes subnacionais que mantenham essas informações atualizadas. Essa situação pode ser caracterizada como uma relação entre principal e agente, com a União (principal) demandando informações sobre a execução de serviços para os municípios e estados (agente). E essa situação ocorre principalmente em função da capacidade orçamentária-financeira da União, que vincula o repasse de recursos federais ao envio dessas informações, ou seja, a capacidade financeira a União gera uma assimetria

entre esta e os demais entes, o que, de acordo com a literatura (Oliver, 1990), poderia ser considerada como uma das causas para que os entes promovam intercâmbios no âmbito da CIT-SUAS.

Os representantes dos governos estaduais trouxeram outras questões em suas falas, normalmente mais relacionadas com os próprios desafios dos governos estaduais na implementação da regionalização. A Figura 5-3 abaixo demonstra o percentual que cada tema ocupou nas falas dos representantes estaduais. Após o gráfico serão apresentadas as questões relacionadas a cada um dos temas presentes nas falas dos estados.



Elaboração do autor

O tema “cofinanciamento” ocupou a maior parte das falas dos representantes dos estados. A discussão sobre cofinanciamento ocupou a fala dos estados por duas razões conexas: a primeira, em função de provocação realizada pelos representantes municipais a respeito do valor que os municípios com população abaixo de 20 mil habitantes passariam a receber para a implantação de CREAS. De acordo com a fala dos representantes do CONGEMAS, o desenho da regionalização dos CREAS, ao contemplar um modelo alternativo ao modelo de CREAS regional, no qual os estados poderiam optar por dividir o repasse federal de R\$ 20.000 entre quatro municípios para a implantação de unidades municipais (esse modelo ficou sendo chamado de CREAS modelo II) com um aporte adicional do governo estadual de, no mínimo, 50% em cima do valor do cofinanciamento federal, geraria uma distorção no cofinanciamento para os municípios desse porte.

O questionamento levantado pelos representantes municipais dizia respeito ao tratamento diferenciado que os municípios com população abaixo de 20 mil habitantes receberiam, pois já havia um conjunto de aproximadamente 600 desses municípios que recebiam cofinanciamento federal no valor de R\$ 6.500 e, após a regulamentação da regionalização, passaria a haver um conjunto de municípios com esse porte populacional recebendo um valor de, no mínimo, R\$ 7.500 pela implantação de um CREAS. A fala abaixo, de um gestor estadual, reconhecia essa distorção e admitia que, para o momento, não haveria o que ser feito e essa distorção não era muito diferente do que já ocorria na realidade:

"Vamos tentar ter uma explicação prática disso: qual é a realidade que existe hoje? A realidade que existe hoje é que vários Estados cofinanciam o PAEFI e cada um do seu jeito, independente até de população dos municípios, está certo? Hoje a realidade é essa, os Estados que optaram por não fazer regionalização, está bem? O que não tinha regra, o que é a partir de agora? Agora tem uma regra, os abaixo de 20 mil, ou eles serão regionais, com financiamento de 20 mil, que pode ser de quatro a oito, até 80 mil pessoas [...] Na medida que tiver uma regra, nós vamos ter que aos poucos ir definindo e implantando essas regra para todos; tem que ser um critério com equidade, mas em princípio vai ter essa injustiça, porque você não pode tirar o que já tem, eu penso que você não pode.[...] Então, a gente não vai fugir disso que é a sua preocupação, agora, nós temos que perseguir essa equidade: o que a gente está tentando fazer é ter uma oportunidade para aqueles municípios e para aqueles Estados que não têm uma possibilidade de regionalização, de ter um financiamento, [...] Se é no município, ele vai ter 7.500. Tudo bem, mas não fala em limitação de atendimentos, não fala em limitação de atendimentos como um CREAS [...]a gente dividirá por quatro esses 20 mil, teoricamente, e pensaria que um município com menos de 20 mil habitantes, ele teria 5.000 mais 50% disso [...] Agora, a sua preocupação, ela é uma preocupação a considerar [...]" (fala de representante dos governos estaduais em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

Em função dessa possibilidade de estruturação de CREAS municipais com recursos federais, um gestor estadual levantou a possibilidade de os recursos federais

serem repassados diretamente aos fundos municipais. Essa demanda, como já demonstrado na seção 5.2.1, que tratou sobre a estrutura da norma, não logrou êxito. Abaixo segue trecho da fala do gestor estadual apresentando essa demanda:

"a gente discutiu hoje pela manhã que no caso da regionalização por município o recurso não iria direto para os fundos estaduais, conforme está na Resolução, seria para os Fundos Municipais, e na Resolução consta ainda Fundo Estadual. [...] é o município que está exercendo, é no segundo modelo, que aí o cofinanciamento é bipartite, União e Estados, mas o CREAS é municipal, então não teria sentido o recurso ir para o fundo estadual, porque vai ser um outro processo burocrático para o estado repassar para o município." (fala de representante dos governos estaduais em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

Interessante observar que essa fala registra que o tema já havia sido discutido entre os gestores estaduais e federais, contudo os próprios gestores federais informaram desconhecer esse acordo, o que causou um momento de tensão no momento da discussão desse tema, conforme pode-se observar na resposta dada por um gestor estadual a um gestor federal sobre esse tema:

"é por isso que eu estou perguntando, porque você não estava na reunião hoje pela manhã e na reunião que aconteceu hoje pela manhã com o FONSEAS, tinha ficado acordado lá que esse recurso iria direto para o Fundo Municipal; houve esse acordo lá na reunião [...] bom, você não estava, realmente você não estava, mas houve essa discussão sim, houve discussão sim, está bem? Bom, se vai ser no Fundo Estadual ou municipal, se vai ser estadual, ok, mas que houve essa discussão e houve esse acordo, sim, que seria para o Fundo Municipal, está bem?" (fala de representante dos governos estaduais em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

O tema dos consórcios foi o segundo mais presente na fala dos representantes estaduais, conforme indica Figura 5-3. Esse tema foi levantado pelo representante do FONSEAS, que era gestor do estado de Santa Catarina, mas os demais representantes do FONSEAS presentes não fizeram muito esforço para defender essa ideia que, para os representantes da União, não era um modelo de gestão bem-vindo. Mesmo tendo sido defendido por apenas um estado, esse tema

ficou em segundo lugar na quantidade de falas realizadas, pois o referido gestor precisou apresentar de forma enfática que seu estado sairia prejudicado caso os consórcios não fossem contemplados como um modelo possível na regionalização:

"[...]Quando os municípios estão organizados em consórcios e nesses consórcios o Estado não manda, o Estado pode cooperar, cofinanciando. Quando eles estão organizados em consórcio, como fica? E eu tenho vários, o Estado de Santa Catarina é especificamente, tanto na saúde, e agora também na Assistência Social se organizando em consórcio. E aí como é que fica? [...] o Estado tem CNPJ, o consórcio tem tudo, só financeiro, o Estado tem, o consórcio tem CNPJ, é uma entidade, inclusive agora os consórcios estão sendo obrigados a fazer concurso público para o consórcio intermunicipal. Como é que fica? Eu vou desmontar isso tudo? [...] São pequenos municípios, sim, esse aí é que está o problema, os grandes municípios, eles não fazem isso, os pequenos fizeram para enfrentar a situação [...] na saúde também aconteceu isso, o Ministério da Saúde não reconhecia os consórcios, só foi reconhecer agora, o SUS tem mais anos do que o SUAS, e essa organização dos consórcios é que salvou os municípios na média complexidade." (fala de representante dos governos estaduais em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

Uma consequência lógica dos processos de pactuação que envolvem compromisso financeiro da União em repassar recursos para os fundos de assistência social dos entes subnacionais é a organização interna do governo federal para que esses repasses se iniciem. Assim, conforme indica Figura 5-3, o tema início do cofinanciamento da União foi o terceiro mais presente nas falas dos representantes estaduais. As abordagens dos gestores subnacionais procuraram obter uma perspectiva concreta de prazo, por parte da União, pois essa definição daria aos gestores estaduais mais segurança para operacionalizar a política pública. Essa previsibilidade é um dos aspectos destacados por Oliver (1990) como causadores das relações entre organizações, pois garante a estabilidade que as organizações buscam quando decidem promover intercâmbios. Na fala do gestor estadual, destacada abaixo, é possível verificar que estabilidade no repasse de recursos é fundamental para a promoção da legitimidade dos governos estaduais junto aos governos municipais:

"[...] eu estou muito preocupada com essas questões de financiamento, porque até o reordenamento da proteção básica até agora nada, não é? E aí a gente faz esse acordos, faz as questões, fica a exigência, fica a cobrança, a gente corre com isso, para isso aqui a exigência é a mesma que tem pela proteção básica, pelo menos quando ligam para saber diante da pressão que nós estamos recebendo, dizem que isso depende de uma Portaria [...] nós vamos ficar refém e aí a gente fica com uma coisa pactuada sem ter a certeza de quando vai sair o dinheiro e nós ficamos recebendo as pressões? [...] Está ruim demais com a questão da proteção básica: nós fizemos todo o treinamento, [...] A gente não tem mais nem palavra para falar para os municípios nas CIBs, que eles também se empenharam, eles também fizeram a qualificação [...] porque a gente chega, joga o entusiasmo, faz a capacitação, estimula e depois desmonta todo mundo." (fala de representante dos governos estaduais em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

Cabe destacar que o gestor cita uma experiência negativa pela qual os estados estavam passando em função do atraso da União na regulamentação para a formalização do repasse de recursos. Nesse caso, o atraso no repasse de recursos federais fez com que os governos municipais passassem a pressionar os governos estaduais, abalando a legitimidade destes com aqueles. Essa legitimidade, conforme leciona Oliver (1990), também é um fator que contribui para a promoção das relações interorganizacionais e, conforme pode-se observar na fala do gestor estadual destacada acima, o que é decidido na CIT-SUAS pode contribuir para reforçar ou fragilizar a legitimidade dos entes subnacionais.

Conforme a Figura 5-3, a relação com o judiciário foi o quarto tema mais presente na fala dos representantes dos governos estaduais. Na fala abaixo, o representante dos governos estaduais tenta acalmar o representante dos governos municipais sobre a segurança jurídica que seria criada, a partir do momento da regulamentação da regionalização para os municípios com população inferior a 20 mil habitantes. Essa segurança jurídica traria aos municípios estabilidade. Nesse caso, a estabilidade estaria relacionada com o repasse de recursos, conforme apontado acima, e com a definição clara dos papéis na implementação da política de assistência social. Essas duas situações, de acordo com a perspectiva da literatura sobre relações

interorganizacionais (Oliver, 1990), reforçariam o papel da CIT-SUAS como um espaço de promoção de pactuação federativa:

"de qualquer forma, e você tem razão, porque quando a promotoria do Ministério Público e o juiz for cobrar, obviamente que ele vai cobrar do município que oferece, que oferta os serviços, mesmo que seja de maneira regionalizada é no município sede que vai receber a notificação, a decisão judicial, mas eu creio [...] isso protege um pouco mais os municípios (a regionalização), porque hoje o que a gente vê é que em função de uma demanda cada vez maior sendo cobrada dos municípios, o Ministério Público e a Justiça vêm, obviamente, com alguns absurdos e até alguns abusos [...] nós já discutimos isso aqui várias vezes. Eu creio que essa Resolução, ela ajuda, ela ajuda nesse sentido [...]" (fala de representante dos governos estaduais em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

No caso do diagnóstico do serviço, quinto tema mais presente na fala dos representantes estaduais, de acordo com a Figura 5-3, o governo federal consegue promover, junto aos gestores subnacionais, uma relação de principal-agente, na qual os entes nacionais assumem um papel de executores das políticas desenhadas no plano nacional. A fala abaixo, do gestor estadual, reforça essa relação e sinaliza para uma posição de aceitação e colaboração dos entes nacionais para essa relação:

"[...] nós discutimos de manhã [...] aquela questão do diagnóstico de como estão as unidades que já existem, não é? Ficou claro aqui como tarefa para a gente realizar? [...] os abrigos das unidades de acolhimento, que seriam o primeiro foco de financiamento, está certo? [...] que deveria ser uma tarefa nossa, em princípio, de elaboração de um formulário, que, se fosse o caso de uma folha só, ser encaminhado para cada Estado e cada Estado mandaria de volta, poderia ser para o prazo da próxima CIT [...]" (fala de representante dos governos estaduais em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

O sexto tema mais presente na fala dos representantes estaduais, de acordo com a Figura 5-3, foi sobre os serviços já existentes nos estados. Este tema está relacionado ao fato de alguns estados já ofertarem serviços antes da pactuação da regionalização, tanto de média quanto de alta complexidade. Nesse sentido, o tema trazido pelos representantes dos governos estaduais foi sobre como esses serviços

seriam financiados ou como se daria a transição da gestão desses serviços a partir da vigência da regulação. Nesse caso, a fala da gestora estadual explicava que:

"em relação aos Estados que já têm CREAS regional [...] aí esse valor de reajuste já vai ser a partir de quando, de qual mês? Porque atualmente é de R\$ 8.000, então vai passar para R\$ 20 mil, a partir de quando, que a gente tem que se programar também, não é? [...] na situação dos Estados que ainda executam diretamente os serviços da alta complexidade, que vão ter que elaborar um plano de reordenamento e realizar, executar, desenvolver esse reordenamento [...] Então, seria bom também que ficasse um prazo estabelecido." (fala de representante dos governos estaduais em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

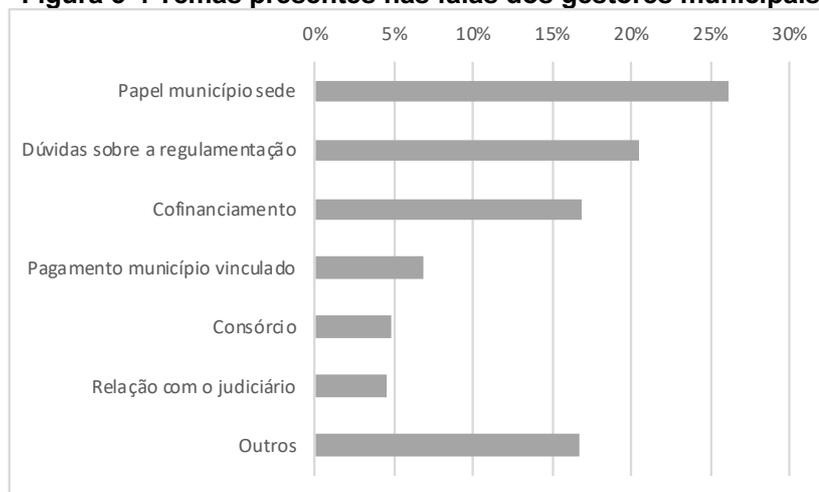
O sétimo tema mais presente na fala dos representantes estaduais foi a questão da relação com a rede privada. Conforme registrado na análise das falas dos representantes do governo federal, os representantes dos governos estaduais levantaram suas angústias sobre a dificuldade em realizar parcerias com entidades privadas, em função das limitações legais para a contratação desse tipo de organização. Como já relatado acima, os representantes da União registraram seu interesse em tornar essas contratações mais fáceis de serem viabilizadas. Essa expectativa gerada pela União reitera o que diz Oliver (1990) sobre as relações interorganizacionais se estabelecerem com o propósito de buscar objetivos ou interesses em comum ou mutuamente benéficos, ou seja, as organizações promovem intercâmbio em função de interesses recíprocos. Interessante registrar a fala do gestor estadual, que demonstra o interesse em se encontrar uma melhor solução para a contratação de serviços junto a entidades privadas:

"em parceria com entidade privada da Rede Socioassistencial. Aí eu fico preocupada, porque existe essa situação de nós termos mesmo entidades da rede privada que o Estado faz serviço com ela [...] é feito edital de chamamento público, de subvenção social que é repassado para a entidade e é feito um convênio, porque nós não podemos repassar recurso público para entidade privada que não seja por convênio, e aí não é cofinanciamento, é convênio mesmo [...] E eu fiquei agora preocupada, porque às vezes e nem sempre são as

mesmas e pode ter quebra [...]" (fala de representante dos governos estaduais em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

A Figura 5-4, abaixo, traz o conjunto de temas presentes nas falas dos representantes municipais em ordem de maior número de palavras emitidas. Assim como foi feito com as falas dos representantes do governo federal e dos governos estaduais, serão analisadas as falas referentes a cada um desses temas.

**Figura 5-4 Temas presentes nas falas dos gestores municipais**



Elaboração do autor

O tema mais presente na fala dos representantes municipais, conforme a Figura 5-4, diz respeito à discussão sobre o município sede. Esse tema toca em um dos pontos mais importantes da discussão da regionalização, pois o processo de regionalização consiste, de certa forma, em trazer os governos estaduais para o exercício de um protagonismo na implementação da política de assistência social. Dessa forma, os representantes do CONGEMAS perceberam que o texto da resolução, conforme exposto na seção 5.2, atribuía um papel de coordenação dos serviços regionais ao município sede que poderia eximir os estados da responsabilidade pela implementação dos serviços. Assim, para os gestores municipais:

"[...] o que a gente está colocando aqui é para além do financiamento, a gente está dizendo que esse serviço, [...] ele é de responsabilidade do Estado, quando eu coloco da forma como está, município sede, fica parecendo que a única responsabilidade aqui é cofinanciar, e o

município sede, ele vai ter que fazer todas as outras questões, entendeu? E o que eu quero colocar aqui é o seguinte: que nesse caso da alta complexidade os municípios pequenos, eles não têm condições de executar da forma como está, só recebendo o financiamento e pronto. [...] Então, nesse sentido, eu acho que isso precisa ficar clareado, porque senão fica essa incumbência para municípios que já estão sobrecarregados de responsabilidade e que o Judiciário vai cobrar dele e que ele não vai ter pernas para isso; só recebe o financiamento, mas não vai ter como... Não tem estrutura, não tem pessoal, não tem nada disso." (fala de representante dos governos municipais em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

Os representantes municipais propuseram a alteração desse trecho da norma e acabaram conseguindo, conforme visto na seção 5.2. De qualquer maneira, para os municípios essa era uma questão que poderia também ser deliberada no âmbito das comissões intergestores bipartite e adequada à realidade de cada estado:

"A gente aceita parceria, logo que pode ter parceria com entidade privada, pode até ter parceria com o município, mas não delegação de competências de responsabilidades: cada um com sua competência e cada um com suas responsabilidades, [...] pode até ter uma negociação ali na pactuação da CIB [...]" (fala de representante dos governos municipais em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

O segundo tema mais presente na fala dos representantes, de acordo com a Figura 5-4, diz respeito ao conjunto de dúvidas apresentadas sobre o conteúdo da resolução que estava sendo apresentado pelo governo federal. Esse tema diz respeito à primeira fala do representante municipal, após o governo federal ter realizado a apresentação dos temas gerais da regulação e antes da leitura da minuta do texto da norma. Foi possível perceber que o representante do CONGEMAS tinha dúvidas de diversas naturezas, desde a responsabilidade pela gestão CREAS, passando pela lógica de cofinanciamento das unidades, recursos para a estrutura física das unidades regionais, até o papel do governo estadual no serviço de família acolhedora, conforme a fala abaixo:

"Mas, para além disso, eu preciso entender algumas coisas, realmente assim: é tudo muito rápido e algumas coisas ainda ficam meio confusas no nosso entendimento; seria mais, mesmo, esclarecimentos para a gente poder amadurecer a discussão [...] estamos falando do caso dos Estados que optarem pela universalização dos serviços, ou seja, todos os municípios terão PAEFI, certo? [...] no caso em que o serviço for regionalizado, o governo federal está dando um aporte de acordo com aquele recorte de mais de 50 e menos de 50, financiamento para até três regionais ou os seis regionais. Mas, se o Estado decide que vai universalizar a oferta do serviço, o que era de três equivale a 12, não é isso? [...] se o Estado optar em não fazer regional, mas em universalizar, vai ter o cofinanciamento federal apenas para 12 ou 24, e os outros ficam na fila esperando? [...] essa história de município sede ficou meio confuso na minha cabeça, porque municípios sedes, todos nós sabemos que seja sede do que for, fica a responsabilidade só para ele, fica para ele a bomba na mão; os outros não partilham, não participam, não financiam, não fazem nada e se essa história do Estado apenas entrar, então no caso dos municípios sedes, regionalizar, e a atribuição for do município sede, no CREAS não existe essa possibilidade, não é isso, de municípios sedes? [...] nos serviços de acolhimento tem essa problemática do município sede, que eu não entendi e sei que é muito complicado, termina jogando a responsabilidade de novo para o município [...] eu quero saber os municípios que não têm estrutura para atender isso, porque mesmo quem já tem o serviço de acolhimento, ele tem para ele, limitado, o espaço daquele tamanho, com aquela estrutura para aquilo. Então quando a gente está falando de um município que vai sediar o acolhimento para outros, uma ampliação aí de vagas, de capacidade, de acolhimento, nós estamos falando que tem uma reestruturação geral: [...] quem vai financiar esse espaço adequado? [...] Porque só o financiamento do serviço é o mais simples, a megaestrutura, o peso maior, onde vai ficar? [...] e a outra coisa é essa questão de família acolhedora: eu queria maior clareamento sobre esse papel do que é do Estado, do que é do município, como é que o Estado consegue ter um serviço de Família Acolhedora estadual, como seria isso com mais detalhe [...]" (fala de

representante dos governos municipais em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

O cofinanciamento dos serviços, de acordo com a Figura 5-4, foi o terceiro tema mais presente nas falas dos representantes municipais. Foram levantadas duas questões sobre a lógica de cofinanciamento que estava sendo definida pela regulamentação da regionalização. O primeiro ponto dizia respeito à diferenciação, já citada acima, no cofinanciamento dos CREAS em municípios com até 20 mil habitantes (denominados como de pequeno porte I): a regulamentação manteve essa diferenciação. Na fala do gestor municipal, além da constatação da diferenciação que estava sendo criada é importante notar que esse ponto acaba sendo relegado para uma resolução no âmbito da CIB, conforme trecho abaixo:

"Eu sei disso, só quero saber se a regra serve geral, para quem tinha e para quem vai ter, e aí ficou claro que não, que ela vai ser uma regra dividida, mas aí as CIBs vão resolvendo cada caso." (fala de representante dos governos municipais em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

A segunda questão tratou da disparidade da repartição entre os três entes e do custo de manutenção de uma unidade de acolhimento. Para os representantes municipais, essa disparidade poderia frustrar a implementação da política pública, conforme se depreende da fala abaixo:

"[...] fica difícil para qualquer município aderir a esse cofinanciamento, [...] a média Brasil hoje é de R\$1.500 a R\$2.000 per capita (para o acolhimento de crianças), o governo federal entra com R\$ 500,00, os Estados com R\$ 250,00, fica R\$ 750,00 (para os municípios). [...] Então, assim, depois o município não vai aderir, os prefeitos já não estão aderindo a um monte de serviço, porque a gente já não tem mesmo capacidade financeira para isso; com a queda no FPM a gente está de pires na mão, mas aí o seguinte: se divide esse bolo de forma desigual, o município não aguenta e não sustenta [...]" (fala de representante dos governos municipais em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

O pagamento ao município vinculado, conforme se observa na Figura 5-4, foi o quarto tema mais presente na fala dos gestores municipais. Essa demanda, conforme descrito na análise das falas dos gestores federais, não logrou êxito em

garantir algum recurso para a garantia de deslocamento das equipes e das famílias dos municípios vinculados em direção ao serviço localizado no município sede. Para os municípios esse pagamento era necessário, pois:

"O deslocamento periódico das famílias está a cargo dos municípios, é isso? Então nós teremos um ônus por parte desses municípios que hoje não fazem esse deslocamento para um município polo onde esse serviço vai ser prestado para visitar os filhos e o governo federal vai ajudar os municípios a pagar essa despesa, não é? [...]" (fala de representante dos governos municipais em reunião da CIT SUAS de 03 de outubro de 2013).

O quinto tema mais presente na fala dos representantes municipais, de acordo com a Figura 5-4, fez coro junto ao representante dos estados na questão de a norma prever o consorciamento como um modelo de gestão das unidades regionais, enquanto para os estados o foco era garantir que a lógica de gestão, já existente no território estadual, não fosse desarticulada (conforme trecho de fala comentado acima). Para os representantes municipais, o consorciamento seria uma forma de reduzir os custos dos municípios na implementação dos serviços regionais. A fala abaixo demonstra mais uma situação de reciprocidade entre os integrantes da CIT, reforçando o argumento de Oliver (1990) sobre os motivos por que as organizações promovem intercâmbios:

"mesmo o governo federal repassando o dinheiro que está proposto na Resolução, e o governo do estado dando a metade do que o governo federal está oferecendo, o município polo que for executar a atividade e for atender a demanda dos municípios do entorno vai pagar um custo maior do que ele tem hoje para prestar o serviço. Então, se a gente criar a possibilidade dele realizar isso de maneira consorciada com os outros municípios, você legitima a transferência de recursos entre os entes federados que se não houver previsão aqui, não será possível lá na ponta, e aí a gente já deixa essa sinalização aqui dos municípios que vão estar participando com ele nesse processo ajudem também a pagar a despesa; é isso que eu estou dizendo, que é o que já existe em alguns locais no país: eu só queria sugerir que a gente colocasse um artigo nessa direção para poder facilitar a execução lá na ponta, ok?" (fala de representante dos governos municipais em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

A relação com o judiciário foi o sexto tema mais presente nas falas dos gestores municipais, conforme se observa na Figura 5-4. Esse tema, principalmente no que diz respeito aos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, é um ponto que preocupou os representantes dos municípios, pois, de acordo com a fala desses gestores, os juízes tendem a demandar os municípios, muitas vezes sem considerar a competência dos demais entes federados. Para os gestores municipais presentes à reunião de pactuação, a regulamentação da regionalização traria mais clareza sobre a competência dos entes, conforme a fala abaixo:

"vamos clarear, porque o grande problema é o seguinte: juiz está no município e ele determina município; ele não determina ao Secretário de Estado, raramente" (fala de representante dos governos municipais em reunião da CIT SUAS de 3 de outubro de 2013).

A análise das falas dos representantes dos três níveis, realizada acima, aponta que alguns temas foram levantados pelos representantes de apenas um ente federado, enquanto outros foram levantados pelos representantes de mais de um ente, conforme pode-se observar no gráfico abaixo:

**Figura 5-5 Temas presentes nas falas dos gestores na pactuação da Resolução CIT nº17/2013**

Nodes	Estados	Municípios	União	Total
● Cofinanciamento	7	4	8	19
● Consórcio	11	1	3	15
● Diagnóstico do serviço	3	0	3	6
● Dúvidas sobre a regulamentação	0	1	0	1
● Início do cofinanciamento da União	5	0	9	14
● Mediação	0	0	17	17
● Pagamento município vinculado	1	7	7	15
● Papel do município sede	0	15	16	31
● Relação com a rede privada	1	0	2	3
● Relação com o judiciário	1	2	0	3
● Serviços já existentes	2	0	0	2
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>65</b>	<b>126</b>

Elaboração do autor

A Figura 5-5, acima, registra quantas vezes a fala de um gestor representante de um dos entes federados tratou de um determinado assunto. Este quadro apenas resume o total de falas e aponta quais temas estiveram presentes na fala de um ou

mais representante dos entes federados, diferentemente da análise realizada nos parágrafos anteriores, onde foi contabilizada a quantidade de palavras emitidas por determinado ente federado, sobre um determinado tema.

Contudo, por uma questão lógica, a quantidade de vezes que um tema foi abordado terá repercussão no volume daquele tema. Por exemplo, como pode-se observar na Figura 5-5, os temas consórcio e cofinanciamento aparecem, respectivamente, como o primeiro e o segundo temas que mais se repetiram nas falas dos representantes dos estados. No entanto, quando analisamos o volume das falas (total de palavras emitidas para cada tema) na Figura 5-3, observamos que essa ordem se inverte, ou seja, os representantes estaduais tiveram que dedicar mais argumentos ou explicações para o tema cofinanciamento do que para o tema consórcio.

No que diz respeito aos municípios, o tema papel do município sede foi o mais abordado pelos seus representantes, de acordo com a Figura 5-5, assim como também foi o tema mais volumoso em termos de palavras enunciadas, de acordo com a Figura 5-4. No entanto, o segundo tema mais presente na fala dos representantes municipais, que foi o pagamento aos municípios vinculados, de acordo com a Figura 5-5, foi apenas o quarto em termos de palavras emitidas pelos seus enunciadore, de acordo com a Figura 5-4.

Já no caso da União, a mediação foi o tema mais abordado em termos de intervenções dos representantes do governo federal, de acordo com a Figura 5-5, contudo, esse tema foi apenas o quarto em termos de volume de palavras emitidas, de acordo com a Figura 5-2. Essa diferença faz sentido, pois o número de intervenções para realizar a mediação tende a ser maior do que a quantidade de palavras emitidas, tendo em vista que a mediação tende a ser apenas um trabalho de organização das falas dos presentes, indicação de tempo e encaminhamentos para tornar dinâmico o debate, conforme explicado anteriormente. Já o tema papel do município sede, que foi o segundo tema mais presente nas intervenções dos representantes do governo federal, de acordo com a Figura 5-5, foi o tema em que esses representantes dedicaram mais palavras na reunião analisada, conforme indica a Figura 5-2.

Considerando a quantidade de intervenções que cada ente realizou, por tema, a Figura 5-6, abaixo, nos dá uma ideia de quais temas foram compartilhados por mais

de um ente federado e a proporção de intervenção que cada um realizou sobre aquele tema determinado:

**Figura 5-6 Compartilhamento dos temas na fala dos gestores presentes na pactuação da Resolução CIT 17/2013**

Nodes	Estados	Municípios	União	Total
● Cofinanciamento	36,84%	21,05%	42,11%	100%
● Consórcio	73,33%	6,67%	20%	100%
● Diagnóstico do serviço	50%	0%	50%	100%
● Dúvidas sobre a regulamentação	0%	100%	0%	100%
● Início do cofinanciamento da União	35,71%	0%	64,29%	100%
● Mediação	0%	0%	100%	100%
● Pagamento município vinculado	6,67%	46,67%	46,67%	100%
● Papel do município sede	0%	48,39%	51,61%	100%
● Relação com a rede privada	33,33%	0%	66,67%	100%
● Relação com o judiciário	33,33%	66,67%	0%	100%
● Serviços já existentes	100%	0%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>24,6%</b>	<b>23,81%</b>	<b>51,59%</b>	<b>100%</b>

Elaboração do autor

Como já apresentado na análise sobre o enunciado dos gestores presentes à reunião (Figura 5-2, Figura 5-3 e Figura 5-4), o tema cofinanciamento esteve presente na fala dos representantes dos três entes federados e, conforme pode-se observar na Figura 5-6, acima, todos representantes fizeram intervenções para tratar desse tema. Os temas consórcio e pagamento a município vinculado também contaram com intervenções dos três entes, sendo que os representantes dos estados realizaram mais intervenções no tema consórcio, ao passo que no tema pagamento a município vinculado, os representantes dos municípios realizaram mais intervenções.

Com relação aos temas compartilhados por dois entes, os estados e municípios compartilharam apenas o tema relação com o judiciário; ao passo que os representantes dos estados compartilharam com os representantes da União os temas: diagnóstico do serviço, início do cofinanciamento da União e relação com a rede privada; já os representantes municipais e da União compartilharam intervenções sobre apenas o tema papel do município sede. Esse quadro de compartilhamento de temas por apenas dois entes mostra que os representantes estaduais acabaram participando de um conjunto mais variado de discussões do que os demais entes, o que faz sentido em função de o foco da reunião em análise ser a regionalização de

serviços, na qual os estados teriam que assumir a coordenação do processo de implementação desse programa, após sua pactuação.

Considerando as causas da ocorrência de cooperação entre as organizações definidas por Oliver (1990), foram identificadas, na análise das reuniões da CIT que ocorreram entre fevereiro e outubro de 2013, diversas situações relacionadas com cinco das seis causas do seu *framework*. Foram identificados 27 trechos das falas nas reuniões em que se pode verificar a existência de alguma das contingências de relações interorganizacionais, conforme distribuição no quadro abaixo:

**Tabela 5-4 distribuição das contingências das relações interorganizacionais entre os entes federados**

Tipo de contingência	Quant. falas da União	Quant. falas dos estados	Quant. falas dos municípios	Quant. falas do DF	Total
Assimetria	5	1	0	0	6
Estabilidade	2	5	1	1	9
Necessidade	2	1	0	0	3
Reciprocidade	3	2	1	0	6
Eficiência	0	0	0	0	0
Legitimidade	1	2	0	0	3
Total	13	11	2	1	27

Elaboração do autor

Como pode-se perceber na Tabela 5-4 acima, não foi identificada manifestação dos entes federados sobre o efeito da regulamentação na eficiência da ação estatal. A não ocorrência de falas que destacassem a otimização de recursos é algo notável e que talvez mereça maior investigação. Para aquele contexto da regulação, as falas dos gestores não evidenciaram qualquer preocupação com a possibilidade de a regulamentação tornar mais eficiente a gestão.

Contudo, foi possível identificar pelo menos uma fala para cada uma das demais contingências definidas pela literatura como causadoras de relações interorganizacionais. Abaixo, serão apresentados trechos de falas dos representantes dos entes federados que ajudarão a ilustrar como cada uma das contingências apresentadas pela literatura de relações interorganizacionais emergiu.

No caso da assimetria, as falas que evidenciaram essa contingência foram realizadas, em sua maioria, pelo governo federal, e apenas uma por um representante dos governos estaduais. O conteúdo das falas do representante do governo federal ora dizia respeito à capacidade da União em contratar estudos e consultorias para a produção de conhecimento sobre a regionalização, ora tratava da capacidade orçamentário-financeira da União de financiar esse serviço, conforme pode-se observar nas duas falas abaixo:

“nós já temos, tecnicamente, toda essa orientação técnica, mas que está sendo desdobrada com consultoria e que depois a gente vai estar passando as informações mais detalhadas do que a gente vai poder repassar para fortalecer toda essa construção que o reordenamento exige, que nós sabemos que o reordenamento dos serviços de acolhimento vai exigir: justamente um trabalho de prioridade do atendimento das famílias das crianças acolhidas e que isso, essa pauta, ela ainda está muito solta e ela tem que avançar muito.” (fala de um gestor do Governo Federal realizada na reunião da CIT de 6 de junho de 2013).

“Dentro disso, o financiamento, é claro que tem uma importância grande, o financiamento ele tem um papel indutor, ele tem um papel também de diminuição das desigualdades, de buscar um financiamento que induza a redução dessa desigualdade, que busque adequar as nossas ofertas às necessidades da sociedade...” (fala de um gestor do governo federal realizada na reunião da CIT de 4 de julho de 2013).

Já a fala do representante do governo estadual evidenciou uma relação de agente-principal entre este e o governo federal, e essa relação também pode ser entendida como uma relação de assimetria ao demonstrar a capacidade da União conseguir exercer controle sobre a agenda dos entes subnacionais, conforme pode-se observar na fala abaixo:

“Ficou claro aqui como tarefa para a gente realizar? Ficou? [...] deveria ser uma tarefa nossa, em princípio de estado, mediante a elaboração de um formulário, que se fosse o caso de uma folha só, ser encaminhado para cada estado e cada estado mandaria de volta; poderia ser para o prazo da próxima CIT [...]” (fala de um gestor do

governo estadual realizada na reunião da CIT de 3 de outubro de 2013).

O que se percebe com essa contingência é a capacidade institucional que possui a União de pautar as discussões que ocorrem na CIT pela produção de conhecimento sobre uma determinada política pública, pela capacidade de financiamento de que ela dispõe, assim como pelo fato de a CIT possuir características centralizadoras, por meio das quais a União consegue exercer poder sobre os estados e municípios, tornando-os seus agentes administrativos (MACHADO; PALOTTI, 2015).

Essa capacidade reforça a hipótese levantada pela literatura sobre relações intergovernamentais sobre as vantagens usufruídas pelo governo federal por ser um ator unitário e dispor de recursos institucionais relevantes (PALOTTI; MACHADO, 2014) que lhe permitem exercer poder sobre os estados e municípios. Soma-se a isso o fato de não se ter verificado falas que destacassem capacidades institucionais dos municípios ou estados que pudessem fazer contraponto ao poder exercido pela União o que, dessa forma, confirma que há uma relação assimétrica entre os entes federados no que diz respeito à capacidade de promover uma agenda de pactuação, no âmbito da CIT SUAS.

Quanto à estabilidade foi possível identificar falas de todos os entes que participaram das discussões no período analisado e essa também foi a contingência mais presente na fala dos participantes da CIT: nove no total. Do ponto de vista da União, as falas sobre estabilidade estavam relacionadas com a capacidade de o governo federal garantir recursos constantes para o financiamento dos serviços, conforme pode-se observar no trecho abaixo:

“É uma referência que nós estamos colocando aqui, porque o valor eu vou ter que antecipar para explicar, o valor que nós vamos trabalhar com CREAS Regional do cofinanciamento federal é um valor de R\$ 20 mil por mês...” (fala de um gestor do Governo Federal realizada na reunião da CIT de 3 de outubro de 2013).

Nesse caso, a disponibilidade do recurso federal de forma continuada, conforme presente na fala acima, reduz incertezas e torna a execução de uma política pública mais estável, do ponto de vista do seu financiamento. Para Oliver (1990), as organizações promovem relações em busca de estabilidade ou previsibilidade.

Conforme segue abaixo, as falas dos entes subnacionais que remetem à busca por estabilidade destacavam a necessidade de se produzir uma pactuação que lhes desse segurança frente às demandas apresentadas pelo judiciário para a oferta de serviços.

“É que, de repente, a gente precisa mesmo começar a discutir esse tema com a maior brevidade possível porque daqui a pouco eu estou articulando com a pressão do TJ, com a pressão do MP, daqui a pouco a gente tira uma ação fora da diretriz que vocês, que o MDS deveria dar para estados e municípios, então eu acho que, de repente, a gente poderia definir uma data porque eu já estou bem... nós estamos bem avançados lá, a gente já tem feito reuniões com algumas comarcas, com gestores, com TJ, com MP, então a gente está trabalhando com base nas orientações que tem por escrito, de acolhimento, mas a gente não tem, falta essa diretriz para gente para dar uma maior segurança para o estado e para os municípios também.” (fala de uma gestora de governo estadual realizada na reunião da CIT de 4 de julho de 2013).

“Eu acho que ter uma pactuação aqui ajuda a gente no município inclusive a fazer essa articulação e essa conversa no Ministério Público, com a MP e isso é fundamental.” (fala de uma gestora de governo municipal realizada na reunião da CIT de 4 de julho de 2013).”

No caso da regulação dos serviços acolhimento para crianças, adolescentes e jovens, um fator relevante para a pactuação dizia respeito à pressão realizada pelo poder judiciário para que os entes subnacionais garantissem a oferta de serviços de acolhimento para esse público. Dessa forma, a pactuação dessa regulação traria estabilidade jurídica para os gestores subnacionais e promoveria um padrão de oferta que reduziria a ação discricionária do judiciário, que passaria a ter que adequar suas demandas de acolhimento à regulação nacional do serviço.

Partindo-se do conceito de Oliver (1990), que relaciona a necessidade com a busca pelo cumprimento de mandatos legais, é possível deduzir que o próprio marco legal do Sistema Único de Assistência Social, no inciso I do art. 6º da Lei Orgânica de Assistência Social, cuja redação determina que a gestão do SUAS se dê de forma compartilhada entre os três entes federados (BRASIL, 1993), já demonstra a necessidade de promover mecanismos de pactuação. No entanto, a própria dinâmica

do SUAS, com a existência de atores como o Conselho Nacional de Assistência Social, que possui poder normativo dentro da política, ou até as normativas anteriores da própria CIT, também exercem essa pressão, devido à necessidade da pactuação entre os entes federados, conforme se pode observar nas duas falas abaixo, que tratam dessa questão:

“Tem uma Resolução do Conselho Nacional que saiu, que deu um prazo para ser apresentada uma proposta de regionalização do serviço, era só em relação a isso. Eu ia lembrar a questão do GT, mas você falou, porque tem um prazo, o prazo do CNAS...” (fala de uma gestora de governo estadual realizada na reunião da CIT de 7 de fevereiro de 2013).

“...nós mesmos colocamos na NOB: aonde o município não tem capacidade, ou o estado assume a gestão, ou ele assume a coordenação junto com consórcio, ou numa cooperação com o município. Então, é preciso que a gente identifique as realidades e as capacidades dessa situação, quando estamos tratando de alta complexidade. Nós vamos trazer a discussão da média complexidade regionalizada e teremos que trazer a alta complexidade nessa perspectiva.” (fala de um gestor do Governo Federal realizada na reunião da CIT de 7 de março de 2013).

Outra contingência encontrada nas falas dos gestores que compõem a CIT ressalta um certo entendimento comum sobre o que se pretende buscar com os processos de pactuação. Nesse caso, observa-se que há interesse recíproco entre os gestores na busca de uma melhor pactuação tanto com a realização de diversas oficinas e diálogos de alinhamento sobre o tema, quanto pela própria manifestação de que a produção de determinada pactuação significa uma missão ou tarefa que precisa ser cumprida.

Oliver também considera que a reciprocidade pode disfarçar a aquiescência de um parceiro que se encontra em “situação de dominação aos termos e condições prescritos por um parceiro mais poderoso” (OLIVER, 1990, pág. 247), o que também faz sentido, tendo em vista que as evidências até aqui levantadas têm apontado para uma forte assimetria entre a União e os demais entes subnacionais. Abaixo, destacam-se duas falas que ilustram a existência de reciprocidade no diálogo produzido no âmbito da CIT SUAS:

“...no final de julho [que] tenhamos uma oficina técnica com a presença de todos os estados, representação do CONGEMAS onde possamos trabalhar, assim, com mais tempo os detalhes e os critérios...para que nessa oficina já chegue também de uma forma mais efetivamente colaborativa, que a gente possa construir junto, uma Resolução que possa dar resposta a essa questão...” (fala de uma gestora do Governo Federal realizada na reunião da CIT de 6 de junho de 2013)

“eu concordo com a Nelma, quando ela diz que são coisas diferentes, a regionalização é uma tarefa, uma missão nossa que a gente tem que dar conta.” (fala de uma gestora de governo estadual realizada na reunião da CIT de 7 de março de 2013).

A última contingência verificada no processo de pactuação diz respeito à legitimidade. Para Oliver (1990), as organizações podem realizar intercâmbios com o objetivo de aumentar a legitimidade, usualmente relacionada com a necessidade de uma organização em demonstrar ou melhorar sua reputação, imagem, prestígio ou congruência com as normas vigentes em seu ambiente institucional.

No caso da arena de pactuação analisada, foi possível verificar que o fato de a CIT-SUAS pactuar a transferência de recursos do âmbito nacional para o âmbito subnacional provoca a consequência prevista por Oliver (1990), o que reforça a importância dessa contingência para a formação de relação entre as organizações, conforme pode-se observar na fala de um gestor estadual abaixo:

“[...] como já foi até colocado aqui, o MDS procurar retomar a discussão da regionalização, rever o cofinanciamento de CREAS regionais, porque nós temos nosso Plano de Regionalização e necessita de mais CREAS regionais, e para universalizar a proteção especial é necessário, sim, ainda para alguns municípios, a regionalização [...]” (fala de uma gestora de governo estadual realizada na reunião da CIT de 17 de maio de 2013).

Na Tabela 5-5 abaixo, pode-se observar quando cada contingência, apontada por Oliver (1990) como causadora de relações interorganizacionais, se manifestou na fala dos gestores no processo de pactuação. A identificação das falas dos gestores que poderiam ser relacionadas com uma das causas que promovem cooperação tem com objetivo registrar se o contexto em que elas ocorreram está ou não relacionado com o que a literatura atribui a cada uma dessas causas, pois, para Oliver (1990) o

que importa não é atribuir a uma dessas contingências a causa da existência de uma relação intergovernamental, ou seja, a questão não é qual dessas contingências causou essa relação e sim quando uma dessas contingências provavelmente conduzirá a algum tipo de relacionamento entre organizações.

**Tabela 5-5 Ocorrência das contingências**

Contingências	Fev/13	Mar/13	Mai/13	Jun/13	Jul/13	Out/13	Total Geral
Assimetria		1		2	1	2	6
Estabilidade				2	3	4	9
Legitimidade			1		1	1	3
Necessidade	1	2					3
Reciprocidade		1		1	1	3	6
Eficiência	0	0	0	0	0	0	0
Total Geral	1	4	1	5	6	10	27

Elaboração do autor

Esta pesquisa conseguiu verificar que, a depender do momento de deliberação em que se encontram os entes, algumas causas de relações interorganizacionais estarão mais evidentes nas falas dos gestores das organizações do que outras. No caso em análise, pode-se destacar que as questões relacionadas com a necessidade de se pactuar a norma ocorreram no início do ano de 2013, em fevereiro, conforme pode-se observar na Tabela 5-5, acima. Naquele momento do ano, os representantes dos entes federados estavam começando a trazer esse tema para o debate e, como já apresentado, as falas sobre a obrigatoriedade de se regular a regionalização foram as primeiras manifestações que ocorreram. No mês de março, as intervenções ainda focavam a necessidade de realizar a regulamentação, assim como ocorreram intervenções que demonstravam a capacidade da União em produzir mais conhecimento sobre o tema do que os demais entes federados (assimetria), e uma intervenção que reforçou o interesse comum dos entes federados pela regulação do tema (reciprocidade).

Nas demais reuniões realizadas, até a reunião de pactuação da norma, foi possível perceber a presença de intervenções dos gestores que ressaltavam pelo menos uma das causas que contribuem para a formação relações interorganizacionais, e nas duas últimas reuniões foi possível verificar que diversas intervenções dos gestores presentes à reunião indicaram quais as contingências mais presentes no processo de pactuação, conforme pode-se observar na Tabela 5-5.

Ainda que tenha sido possível identificar falas de gestores que indicavam a existência de quase todas as causas de intercâmbio apontadas pela literatura sobre relações interorganizacionais, reforçando que várias podem ser as causas que explicam a cooperação entre os entes federados em um mesmo espaço de deliberação, como já argumentado por Oliver (1990), cabe destacar que a assimetria, estabilidade e reciprocidade emergiram com mais frequência das falas dos gestores que fazem parte da CIT-SUAS. A identificação dessas três causas como as mais frequentes nos discursos analisados reforça a característica da CIT-SUAS como uma arena em que a União consegue exercer um poder de agenda e determinar o andamento dos debates (assimetria), mas também como uma arena em que os demais entes federados conseguem inserir questões de seu interesse e um espaço que garante segurança no processo de deliberação sobre a política de assistência social (estabilidade e reciprocidade).

## 6 CONCLUSÕES

Esta pesquisa buscou contribuir para a reflexão sobre a constituição de espaços de pactuação federativa no período pós-Constituição Federal de 1988 no Brasil. Tomando como referência o processo de pactuação no âmbito da Comissão Intergestores do Sistema Único de Assistência Social, buscou-se analisar em que medida a forma como se produz deliberação nessa arena política contribui para a coordenação federativa no âmbito da formulação de políticas públicas.

A análise desse processo de pactuação corroborou parte do que a literatura sobre relações intergovernamentais vem apresentando, principalmente no que diz respeito à capacidade de o governo federal promover a agenda desses espaços e de utilizar sua capacidade institucional para induzir os entes subnacionais a encamparem as agendas nacionais e, em certa medida, atuarem como agentes do governo central.

Em decorrência dessa capacidade, a União dispõe de uma vantagem frente aos entes subnacionais que, no caso da Resolução em análise, foi utilizada para se buscar um maior equilíbrio entre os entes subnacionais na oferta de serviços, por meio da definição de critérios de partilha que buscaram responsabilizar mais os estados e trataram de ocupar vazios de oferta de serviços especializados em municípios pequenos. Esse tipo de comportamento do governo federal vai ao encontro da preocupação levantada pelos estudiosos do federalismo brasileiro pós-Constituição de 1988, sobre o papel equilibrador das desigualdades regionais que deveria ser exercido pelo governo federal (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 1996).

Essa mesma capacidade de indução dos entes subnacionais também reforça o que a literatura sobre relações intergovernamentais já vinha apontando em seus estudos sobre o processo de pactuação. Nesse caso, este trabalho buscou verificar como ocorrem na prática os achados dessa literatura, que apontavam para a existência de uma centralização de poder da União nesses processos decisórios que poderia configurar uma relação principal-agente entre o governo central e os governos subnacionais (LEANDRO; MENICUCCI, 2018; MACHADO, 2014; MACHADO; PALOTTI, 2015).

Contudo, os fatores que levam os entes federados a promoverem essa arena de pactuação também se relacionam com os interesses recíprocos existentes. O cuidado em construir o consenso demonstra que, mesmo com a União dispondo de mais recursos, o ambiente de pactuação da CIT SUAS também promove mecanismos de gestão compartilhada em que os entes subnacionais conseguem promover barganhas e alinhar a formulação de uma política pública aos seus interesses e peculiaridades.

Aparentemente, a relação agente-principal entre os entes subnacionais e a União parece gerar resultados que atendem às duas partes. Por um lado, a União consegue promover uma agenda nacional para a política de assistência social e perseguir o objetivo de redução das desigualdades regionais, definido em suas competências constitucionais. Por outro, os entes subnacionais contam com a estabilidade do repasse de recursos federais e não precisam possuir uma capacidade administrativa instalada do porte do Governo Federal, pois este acaba assumindo o ônus de criar essa estrutura para o processamento de informações e produção de conhecimento sobre a política pública sob sua gestão.

Dessa forma, foi possível verificar que o processo de deliberação na CIT-SUAS também promove a participação dos entes subnacionais e estes conseguem apresentar suas considerações a respeito do que está sendo deliberado e exercer seu poder de veto em pontos da norma que colidem com seus interesses. No entanto, conforme apontado pela literatura, verificou-se que os vetos apresentados buscaram o aperfeiçoamento do normativo e não impediram que a deliberação ocorresse.

Esta pesquisa verificou que a arena da CIT-SUAS constitui-se um espaço em que cooperação e centralização combinam-se no processo de produção de políticas públicas, o que, conseqüentemente, nos aponta para a superação da aparente dicotomia apontada pela literatura entre centralização e cooperação. No caso estudado, percebeu-se a existência concomitante dessas duas categorias atuando no sentido da produção e aprimoramento de políticas públicas de caráter federativo.

O caso analisado também foi oportuno para se verificar a aplicabilidade do *framework* desenvolvido pela literatura de relações interorganizacionais na análise das relações intergovernamentais. Foi possível identificar como os elementos apontados pela literatura de relações interorganizacionais como causadores de

intercâmbio e da constituição de arranjos entre organizações, estão presentes na arena de pactuação federativa analisada.

Um exemplo interessante da aplicabilidade da literatura de relações interorganizacionais, trata-se da identificação de quais elementos causadores de relações tendem a ocorrer em determinado momento do processo de pactuação. Considerando que a CIT-SUAS é um fórum permanente de debate, o uso do framework ofertado pela literatura de relações interorganizacionais, aplicado aqui neste estudo de caso, pode ajudar a revelar quais as questões estão por trás dos processos de decisão nessas arenas.

A literatura sobre relações intergovernamentais aponta que o espaço da CIT-SUAS combina um caráter estrutural, por estar formalmente constituído e servir de referência para discussão entre gestores das políticas sociais, a outro comportamental, pois é um espaço para a produção negociada de normas e programas governamentais (PALOTTI; MACHADO, 2014). Esse estudo de caso verificou que a CIT também pode ser considerado um espaço de produção de instrumentos programáticos, pois o desenho das políticas públicas ocorre em seus debates e lá são definidos objetivos comuns e incentivos financeiros ou colaborações nas quais os recursos são compartilhados para o trabalho do conjunto de entes federados na implementação da Política de Assistência Social.

Um segundo achado dessa pesquisa apontou que, diferentemente do que foi identificado por Souza (2016) em seu estudo, a deliberação sobre o conteúdo da norma não demonstrou a ocorrência de um privilégio da posição dos estados em detrimento dos municípios, ou seja, nos poucos dissensos apresentados pelos dois entes subnacionais, os municípios obtiveram mais êxito do que os estados em seus pleitos. Nesse sentido, nossa pesquisa não encontrou, no caso analisado, corroboração para os achados de Souza (2016), o que talvez se explique pelo fato de a pactuação da regionalização ter os estados como atores centrais desse processo e os representantes municipais terem exercido uma pressão muito maior para que os governos estaduais assumissem esse protagonismo.

Dessa forma, o que se pode verificar é que o processo de deliberação no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite do SUAS tanto reforça o papel central do governo federal quanto oferece mecanismos para que os entes subnacionais possam

apresentar suas barganhas e orientar a deliberação para a direção que lhes interessa. Contudo, há uma nítida prevalência do governo federal nesse espaço.

Essa predominância pode resultar, a depender de como se conduz o processo de deliberação, em pactuações que sejam bem-sucedidas do ponto de vista de produção da norma, mas não necessariamente implicar em uma implementação bem-sucedida da política. No caso analisado, por exemplo, houve baixa adesão dos entes subnacionais, haja vista que apenas 13 estados estavam cumprindo os requisitos legais para o processo de regionalização da média complexidade e apenas 9 estados estavam cumprindo os requisitos para a regionalização dos serviços de alta complexidade, o que demonstra um resultado abaixo do que se poderia esperar de um processo de regionalização com o envolvimento dos 26 estados brasileiros.

Ou seja, ainda que o debate para a pactuação da regulação da regionalização tenha seguido um percurso em que os entes subnacionais tiveram espaço para apresentarem suas barganhas e obterem resultados favoráveis aos seus interesses, o resultado da implementação da regionalização, conforme apresentado na seção 2, não reflete o sucesso obtido na pactuação da norma.

Não é possível afirmar que o resultado da implementação seja consequência da forma como foi pactuada a regionalização dos serviços do SUAS, mas a preponderância do governo federal na produção da norma pode ser um indicativo de que o maior envolvimento dos entes subnacionais no processo decisório poderia ter um impacto no resultado da implementação do programa. Essa situação aponta para a necessidade se investigar como que a cooperação e centralização identificadas no processo de pactuação se operacionalizam no momento da implementação de uma política pública que depende da atuação dos três entes federados.

Os resultados deste estudo de caso apontam para que futuras pesquisas explorem como se dá a definição das representações dos entes subnacionais nessa arena. A literatura demonstra que o modelo de representação entre as esferas de governo possui uma diferença significativa: enquanto a União é um ator unitário, os estados e municípios são representados na CIT SUAS por meio de associações de gestores (PALOTTI; MACHADO, 2014).

Dessa forma, a investigação sobre como se dá esse processo de escolha dos representantes dos entes subnacionais, dentro das suas respectivas organizações,

para participar da CIT SUAS pode ajudar a entender qual o custo de transação envolvido nesse processo, e quais suas repercussões para a formulação e implementação de políticas públicas. Um outro aspecto importante a se investigar seria como os ajustamentos que ocorrem entre os entes subnacionais no momento anterior ao processo de pactuação, normalmente no dia anterior da reunião da CIT-SUAS, contribuem para a redução dos custos de transação no momento de pactuação. Essa pesquisa chegou a identificar falas de gestores citando reuniões informais que ocorreram antes da reunião da comissão, contudo não foi possível investigar como essas reuniões informais contribuíram para diminuir resistências e promover alinhamentos entre os gestores representantes de um nível federativo antes de que eles participassem do processo de pactuação na CIT-SUAS.

Esse estudo considerou um período imediatamente anterior ao da crise fiscal na qual o Estado brasileiro entrou a partir de 2014. Considerando que o repasse continuado dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social gera estabilidade e também legitimidade dos governos subnacionais frente aos seus eleitores, conforme observou-se nesse estudo de caso, cabe verificar se a referida crise fiscal causou algum impacto na capacidade de pactuação da Comissão Intergestores Tripartite, o que poderia, ou não, confirmar a sugestão de Oliver (1990) sobre a influência dessas duas causas na promoção de relações interorganizacionais.

O fato de a discussão da regulamentação da regionalização ter considerado dois serviços com características distintas também pode ser considerado um problema. Foi possível observar nas discussões que a atenção dos gestores teve que se dividir entre os detalhes da regulamentação desses dois serviços (um de média e outro de alta complexidade), e essa divisão de atenção pode ter impactado na capacidade de os gestores refletirem sobre as implicações específicas da regionalização do CREAS e da regionalização do acolhimento para crianças, adolescentes e jovens.

Dessa forma, percebeu-se que a inserção de dois serviços distintos em uma mesma regulação pode ter induzido os gestores a focar em alguns pontos da norma em detrimento de outros, e aumentar o risco de se formular políticas públicas com lacunas que poderão impactar negativamente no processo de implementação. Assim, uma recomendação para os próximos processos de discussão e deliberação sobre temas complexos é que as pautas sejam organizadas de forma a definir momentos

específicos para se refletir sobre a pactuação de serviços distintos, tais como os dois serviços que foram alvo de uma mesma resolução, de modo a permitir que os gestores presentes tratem de cada tema da forma mais adequada.

Esta pesquisa lançou mão de categorias analíticas ainda pouco exploradas no campo da investigação sobre relações federativas, e que apresentam potencial para serem aplicadas em estudos sobre esses espaços decisórios. Portanto, sugere-se que novos estudos que visem explorar a produção de decisões nesses espaços de pactuação também lancem mão do referencial sobre relações interorganizacionais como uma estratégia analítica, capaz de render bons frutos para as pesquisas nesse campo.

Por outro lado, esta pesquisa corroborou parte do que a literatura sobre relações intergovernamentais vem apresentando, principalmente no que diz respeito à capacidade de agenda do governo federal, a relação agente-principal existente entre os entes subnacionais e a União, mas com um espaço para que os entes subnacionais também interfiram no processo decisório, o que acaba criando um ambiente estável de produção de decisões entre os entes federados. O que, conseqüentemente, levou-nos a identificar que a dicotomia entre centralização e cooperação, apontada por parte da literatura, não parece ser um par dicotômico aplicável para a análise dessa arena de pactuação, em que essas duas categorias mais se combinam do que colidem.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, A. DOS S.; MEDEIROS, B. A. DE; AQUINO, L. (Eds.). **Estado, Instituições e Democracia: república**. Brasília: IPEA, 2010. v. 1p. 177–212.
- ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Departamento de Ciência Política, USP, 1998.
- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**, v. 1, n. January 2007, p. 13–31, 2007.
- ALMEIDA, M. H. T. DE. FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 10, p. 88–108, 1995.
- ALMEIDA, M. H. T. DE. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29–40, 2005.
- ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas ? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, 1996.
- ARRETCHE, M. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. [s.l.] Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, 1998.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25–48, 2002.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111–141, 1999.
- ARRETCHE, M. T. S. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista Sociologia Política**, v. 24, n. 1, p. 69–85, 2005.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 1ª ed. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BOSCHETTI, I.; TEIXEIRA, S. Imprecisão conceitual e pulverização dos recursos federais na função assistência social. **Revista Ser Social**, p. 115–144, 2002.
- BRASIL. Lei nº 8742/1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 1993.
- BRASIL. Norma Operacional Básica - Suas 2012. 2012.
- CASTRO, M. I. N. Pacto Federativo e financiamento da assistência social: as implicações da regulação do Suas sobre os orçamentos municipais. **Revista Temporalis**, p. 69–96, 2012.

CNAS. Resolução CNAS nº 31/2013. Aprova princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses Serviços. 2013.

CÔRTEZ, S. V. Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde. **Cad.saúde pública**, v. 25, n. 7, p. 1626–1633, 2009.

DELGADO, R. M. L. et al. Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 4, p. 889–914, 2017.

FALLETI, T. A Sequential Theory of Decentralization and Its Effects on the Intergovernmental Balance of Power: Latin American Cases in Comparative Perspective. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 246–327, 2005.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de Saúde, Assistência Social e Educação. In: ROCHA, M. (Ed.). **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**. 1ª ed. Brasília: Enap, 2009. p. 25–42.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. edição especial, p. 85–122, 2018.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L.; BERGUES, M. Gestão intergovernamental: evolução, abordagens teóricas e perspectivas analítica. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 87, n. 1, p. 157–180, 2019.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier Ltd, 2013.

LEANDRO, J. G.; MENICUCCI, T. M. G. Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social : processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 4, p. 817–848, 2018.

LEVINE, S.; WHITE, P. E. Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships. **Administrative Science Quarterly**, v. 5, n. 4, 1961.

LOPREATO, F. L. C. Um novo caminho do federalismo no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 9, n. 1, p. 95–114, 1997.

MACHADO, J. A. Padrões de Indução de Políticas Sociais por Meio de Transferências Intergovernamentais Condicionadas. **Teoria e Sociedade**, v. 22, n. 1, p. 191–218, 2014.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. DE M. Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61, 2 jun. 2015.

MOLYNEUX, M. The ‘ Neoliberal Turn ’ and the New Social Policy in Latin America : How Neoliberal , How New ? **Development and Change**, v. 39, n. 5, p. 775–797, 2008.

OLIVER, C. Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. **Academy of Management Review**, v. 15, n. 2, p. 241–265, 1990.

PALOTTI, P. L. DE M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilhada decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 399–441, 2014.

RIBEIRO, J. M.; MOREIRA, M. R. A crise do federalismo cooperativo nas políticas de saúde no Brasil. **Saúde em Debate**, v. 40, n. spe, p. 14–24, 2016.

SOUZA, C. **Constitutional engineering in Brazil**. 1ª ed. [s.l.] St. Martin’s Press, INC, 1997.

SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados**, v. 41, n. 3, p. 1–15, 1998.

SOUZA, A. C. DE. **Relações Intergovernamentais : o uso de dois pesos e duas medidas na construção dos Pactos de Aprimoramento do SUAS**. [s.l.] Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

SPOSATI, A. Sistema único : modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. **R. Katál**, v. 18, n. 1, p. 50–61, 2015.

THOENIG, J.-C. Teorias institucionais e instituições públicas: tradições e conveniência. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). . **Administração pública: coletânea**. 1ª ed. Brasília: UNESP/ENAP, 2010. p. 167–186.

VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B. DE; FARIAS, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 731–741, 2009.

YIN, R. K. **Estudos de caso, planejamentos e métodos**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## APÊNDICE

Livro de códigos gerados na análise das atas das reuniões da CIT SUAS entre o período de fevereiro a outubro de 2013

### A.1. Temas que surgiram no processo de pactuação

Código	Arquivos	Referências
Cofinanciamento	1	19
Consórcio	1	14
Diagnóstico do serviço	1	6
Dúvidas sobre a regulamentação	1	1
Início do cofinanciamento da União	1	14
Mediação	1	17
Pagamento município vinculado	1	15
Papel do município sede	1	31
Relação com a rede privada	1	3
Relação com o judiciário	1	3
Serviços já existentes	1	2

### A.2. Contingências presentes na discussão sobre a regionalização

Nome	Descrição	Arquivos	Referências
Assimetria	Refere-se a relações interorganizacionais criadas pelo potencial de exercer poder ou controle sobre outra organização ou seus recursos.	4	6
Eficiência	Nesse caso, a formação de uma relação interorganizacional é motivada pela tentativa de uma organização de melhorar sua relação interna de custo/efetividade.	0	0
Estabilidade	A incerteza leva as organizações a estabelecer e gerenciar relacionamentos, a fim de alcançar estabilidade, previsibilidade e confiabilidade em suas relações com	3	9

Nome	Descrição	Arquivos	Referências
	os outros.		
Legitimidade	O estabelecimento de relações interorganizacionais com o propósito de aumentar a legitimidade pode se originar da necessidade de uma organização em demonstrar ou melhorar sua reputação, imagem, prestígio ou congruência com as normas vigentes em seu ambiente institucional.	3	3
Necessidade	Uma organização geralmente estabelece vínculos ou trocas com outras organizações para atender aos requisitos legais ou regulatórios necessários.	2	3
Reciprocidade	De acordo com essa perspectiva, as relações interorganizacionais ocorrem com o propósito de buscar objetivos ou interesses comuns ou mutuamente benéficos.	4	6