

# Quando cooperação e centralização se combinam: um estudo de caso da política de assistência social

DOI 10.1590/1678-98732230e018

Rodrigo Moraes Lima Delgado<sup>1</sup> ,  
Ciro Campos Christo Fernandes<sup>1</sup> ,  
Pedro Lucas de Moura Palotti<sup>1,II</sup> 

<sup>1</sup>Mestrado em Governança e Desenvolvimento, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, Brasil.

<sup>II</sup>Mestrado Profissional em Administração Pública, IDP, Brasília, DF, Brasil.

**Palavras-chave:** federalismo; relações intergovernamentais; relações interorganizacionais; assistência social; Sistema Único de Assistência Social.

**RESUMO Introdução:** Analisamos o processo deliberativo que define as regras de regionalização dos serviços de proteção especial da assistência social. Esses serviços lidam com situações tais como violência doméstica e trabalho infantil. Eles são objeto de um esforço de construção do modelo de gestão tripartite envolvendo União, estados e municípios no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Discutimos como se distribui o poder de agenda e como se desenvolve a barganha entre as representações desses três entes em um espaço cooperativo chamado Comissão Intergestores Tripartite. **Materiais e Métodos:** Trata-se de um estudo de caso sobre o processo deliberativo que aprovou um marco regulatório da proteção especial em 2013. Os registros das reuniões da Comissão e o texto da norma aprovada foram tratados com a utilização de técnicas de análise de conteúdo. **Resultados:** Constatamos a ampla prevalência do governo federal na definição da agenda da Comissão, indicando que há cooperação assimétrica. Mas também há situações nas quais a Comissão torna-se um espaço mais cooperativo, garantindo estabilidade e reciprocidade na relação entre os três entes. **Discussão:** Corroboramos, com novas evidências, suposições da literatura sobre relações intergovernamentais que destacam a capacidade do governo federal exercer maior poder em arenas desse tipo, assim como o papel cooperativo dos estados e municípios.

Recebido em 13 de Janeiro de 2021. Aprovado em 9 de Julho de 2021. Aceito em 31 de Março de 2022.

## I. Introdução<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Agradecemos aos comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

A assistência social no Brasil foi marcada historicamente pelo caráter assistencialista e clientelista de suas ações e pela fragmentação dos recursos a ela destinados (Boschetti & Teixeira, 2009). Passou a assumir o caráter de política pública a partir da Constituição Federal de 1988 (CF-88) (Castro, 2012), quando sua regulamentação se deu de forma lenta e gradual, dada a dificuldade histórica de reconhecimento da assistência social como direito. O estabelecimento de competências comuns para a implementação dessa política entre os governos federal, estadual e municipal rompeu com a sua prevalência centralizadora e tornou mais complexa sua implementação (Almeida, 1995; Souza, 2016).

A partir dos anos 2000, inicia-se um novo ciclo da assistência social no Brasil, com diversas linhas de ação: a introdução de programas de transferência de renda federais e o incremento significativo dos recursos investidos; a criação dos níveis de proteção social básica e especial; a universalização do acesso, por meio da criação de redes de serviços descentralizadas e hierarquizadas e a deliberação pela constituição de um sistema único (Molyneux, 2008; Vaitsman et al., 2009; Franzese & Abrucio, 2009; Cunha et al., 2020).

A política de assistência social ganhou as suas feições atuais com a publicação da NOB-SUAS 2005 (Brasil, 2005), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). A norma definiu um modelo de sistema único tripartite, nos moldes do que vinha 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. O recebimento de repasses de recursos passou a ser vinculado à adesão dos entes subnacionais ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Além disso, a norma regulamentou a divisão de competências e responsabilidades entre os três níveis de governo, fortalecendo os fóruns intergestores com a definição de instâncias de deliberação e pactuação federativa (Franzese & Abrucio 2009). Embora os espaços institucionais específicos de pactuação federativa na assistência social remontem ao final dos anos 1990, a constituição do SUAS reafirmou a Comissão Intergestores Tripartite (CIT-SUAS) como instância para pactuar estratégias para implantação e operacionalização dos serviços, programas, projetos e benefícios (Brasil, 2006).

A regionalização dos serviços de proteção social especial veio com a atualização do modelo tripartite pela NOB-SUAS 2012 (Brasil, 2012), contemplando uma importante área de atuação específica do SUAS. Esses serviços se caracterizam pela complexidade técnica e de gestão, lidando com situações de violência e violação de direitos, tais como violência doméstica e trabalho infantil. Os serviços são prestados pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e por unidades de acolhimento, que funcionam continuamente, durante os sete dias da semana, por 24 horas. Segundo dados do Censo SUAS, em 2017 havia 1.816 unidades desse tipo distribuídas em todo o país, abrangendo 34% dos municípios. Em razão das características desse tipo de serviço e da organização político-institucional dos municípios brasileiros, não é esperado que todos os entes municipais ofereçam serviços de proteção social especial, em particular aqueles de alta complexidade, daí o próprio sentido do debate sobre regionalização (Delgado et al., 2017).

Este artigo descreve e analisa o processo de elaboração do marco normativo regulamentador da regionalização dos serviços de proteção especial da assistência social: a Resolução nº 17 (Brasil, 2013). Trata-se de um importante marco da CIT-SUAS como espaço de pactuação, porque exigiu a deliberação consensual em torno da organização de serviços de maior complexidade da política de assistência social. Por outro lado, a adesão ao processo de pactuação para implementação da política de assistência social se justificava pelo fato de a regionalização envolver, de forma objetiva, interesses dos gestores da União, estados e municípios em torno da distribuição de recursos e definição de competências (Costa & Palotti, 2011; Souza 2016; Bichir et al., 2020).

Assim, pretendeu-se compreender como entes formalmente autônomos, representados por secretários nacionais, estaduais e municipais, interagem em espaços de pactuação que têm se revelado fundamentais para o sucesso do sistema federativo tripartite e colaborativo, ora em construção no Brasil. Considerando que esses secretários representam entidades que “coordenam as atividades de indivíduos em direção a um objetivo ou meta” (Levine & White, 1961, p. 588), ou seja, são gestores de organizações, no sentido parsoniano (Parsons, 1956 *apud* Levine & White, 1961), investigou-se sob que circunstâncias e contingências essas organizações promovem trocas entre si, participando de barganhas e disputando o poder de agenda na CIT/SUAS. No caso desta pesquisa, a compreensão sobre a dinâmica das relações intergovernamentais no processo decisório da política de proteção social especial e, de forma específica, sobre como foram definidos os papéis dos estados durante a implementação da regionalização dos serviços, remete a um *gap* da pesquisa brasileira sobre a atuação dos estados no sistema federativo.

Em seguida a esta introdução, a seção II dedica-se a analisar questões recentes da literatura sobre federalismo, relações intergovernamentais e produção de políticas públicas no Brasil. A seção III discute como alguns aportes da

literatura sobre relações interorganizacionais podem ser aplicados de forma proveitosa ao estudo da atuação dos entes federados em instâncias decisórias, como a CIT-SUAS. A seção IV descreve os métodos de pesquisa empregados, bem como os dados empíricos colhidos. A seção V apresenta os resultados da pesquisa, na forma de estudo de caso que descreve e analisa o processo de deliberação sobre a política de regionalização da proteção especial, no âmbito da assistência social. Por fim, na seção VI, são apresentadas as considerações finais e apontamentos para futuros trabalhos.

## II. Federalismo, relações intergovernamentais e a produção de políticas públicas no Brasil

A reorganização promovida pelo pacto constitucional brasileiro de 1988 redefiniu os papéis e competências políticas, fiscais e administrativas dos entes federados, trazendo consigo um novo momento para a produção das políticas públicas no Brasil. O desafio da federação renovada passava por encontrar formas institucionais que compatibilizassem a simetria jurídica com as assimetrias econômicas brasileiras. Centralização e descentralização muitas vezes coexistem em uma mesma política, cumprindo funções complementares para se alcançar uma implementação satisfatória, com redefinição do papel do governo federal (Arretche, 2012).

A partir dos anos de 1990, o governo federal encetou um processo de redefinição da sua relação com os entes federados que, de acordo com o tipo de política pública, tem variado na forma como promove a coordenação: por meio da criação de programas de desenvolvimento das capacidades locais, de comitês de articulação federativa ou de sistemas de políticas públicas (Grin & Abrucio, 2018). Tratava-se de superar os obstáculos percebidos num primeiro momento, decorrentes da descentralização por ausência (Almeida, 1995) e sem a devida coordenação (Franzese & Abrucio, 2009), para dar lugar ao crescimento dos espaços de coordenação entre os três níveis de governo (Jaccoud et al., 2020).

Fazendo um apanhado da literatura que analisou a dinâmica desses espaços de coordenação, cabe mencionar os estudos sobre a “armadilha da decisão conjunta”, de Palotti e Machado (2014). Os autores analisaram o conjunto das deliberações da CIT-Saúde, da CIT-SUAS e da Comissão do Fundeb, ao longo dos anos 2000. A partir da comparação entre esses setores, observaram a proporção de pactuações propostas por cada nível de governo (agenda) e o posicionamento dos demais, assim como as características gerais e os resultados das pactuações. Concluíram que as comissões não são paralisadas pelas regras consensuais que dão poder de veto aos participantes, embora haja um predominate poder de agenda do governo federal.

O estudo de Leandro e Menicucci (2018) confirma os achados de Palotti e Machado (2014), a partir da perspectiva da governança federativa. Apesar de esmiuçarem os conteúdos das atas das reuniões, utilizaram categorias muito amplas que não possibilitaram a discussão de temas importantes do processo de pactuação das políticas públicas, tais como as disputas relacionadas ao que “entra” e ao que “sai”, durante a formulação de um programa e como são estabelecidas as competências de cada ente, na etapa de implementação. Assim, esses estudos não elucidaram como se dá o processo de pactuação de um programa específico, desde seu nascedouro, nas primeiras pautas da CIT, à pactuação da norma em seu formato final.

Em diálogo com os estudos mencionados, Souza (2016) avança do ponto de vista analítico ao pesquisar as degravações das discussões realizadas na CIT-SUAS. Argumenta existir um ambiente democrático de deliberação, embora as metas pactuadas sejam desbalanceadas. A autora matiza um pouco mais as relações intergovernamentais que se desenvolvem nesses espaços ao demons-

trar que, em relação aos Pactos de Aprimoramento do SUAS, os municípios estavam em posição de desvantagem, não apenas em relação à União, como afirmava a literatura, mas também em relação aos estados.

A literatura tem mostrado visões distintas sobre as relações intergovernamentais no âmbito das CIT. As Comissões representam uma faceta do federalismo cooperativo, como a matriz básica desse novo arranjo e inovação importante para dar conta do tipo de federalismo em construção no Brasil (Grin & Abrucio, 2018). Contudo, o papel desempenhado pelo ente central é decisivo para organizar o processo deliberativo das Comissões, o que aponta para a centralização decisória, por parte do governo federal (Miranda, 2003; Leandro & Menicucci, 2018; Machado & Palotti, 2015; Ribeiro & Moreira 2016; Jaccoud et al., 2018; Jaccoud et al., 2020).

Por fim, parece haver descompassos nas relações intergovernamentais no âmbito dessas arenas, o que se evidencia na assimetria da distribuição de encargos para os municípios e no papel residual dos estados (Souza, 2016). É a partir dessa última lente analítica que se pretende avançar com a compreensão do processo de estabelecimento da agenda e das relações de barganha entre os entes federados, nas reuniões da CIT/SUAS.

A próxima seção aprofunda algumas possíveis interseções analíticas entre as relações intraorganizacionais e intergovernamentais na produção de políticas públicas. Esta reflexão trará elementos para a compreensão da dinâmica de deliberação observada no âmbito das reuniões da CIT.

### III. O que as relações interorganizacionais têm a dizer sobre as relações intergovernamentais e a produção de políticas públicas? Uma agenda em aberto

Conforme observado na seção II, os entes subnacionais, por meio das suas secretarias de assistência social ou órgãos equivalentes, participam de espaços de pactuação, como as CIT, em busca de recursos financeiros ou técnicos<sup>2</sup>. Eles aceitam se submeter às condições para a obtenção desses recursos que são definidas em âmbito nacional, abrindo mão de parte da sua autonomia (Machado, 2014; Souza, 2016). O governo federal, por sua vez, tem interesse em estabelecer padrões nacionais para os programas sociais de forma a corrigir desigualdades regionais ou compensar insuficiências locais, necessitando, para tanto, de se articular com as unidades responsáveis pelas políticas, nos estados e municípios (Almeida, 2005; Arretche, 1996). Isso se explica porque os entes subnacionais detêm o controle sobre as unidades que prestam os serviços com profissionais capazes de atender diretamente ao público distribuído em seus territórios.

A literatura sobre relações interorganizacionais ajuda a elucidar os fatores que influenciam a busca pela cooperação e as motivações e objetivos que impulsionam as organizações. As organizações cooperam ou não, conforme a sua percepção a respeito das contingências e dos seus objetivos específicos, em cada situação. Levine e White (1961) elaboraram premissas teóricas que são úteis para compreender as relações de cooperação interorganizacionais e sua dinâmica. Partem da premissa de que uma organização pode ser analisada em seu ambiente como inserida em um sistema de intercâmbio dentro do qual busca alcançar seus objetivos assegurando o controle de determinados elementos que são essenciais ao seu desempenho:

“(...) [a organização] deve ter clientes para servir; deve ter recursos na forma de equipamento, conhecimento especializado ou fundos para adquiri-los; e deve ter pessoas capazes de direcionar esses recursos para os clientes.” (Levine & White 1961, p. 586. Tradução dos autores).

<sup>2</sup> Apesar de a participação na CIT-SUAS não ser obrigatória, Mesquita et al. (2020, p. 204) enfatizam o papel de relevo de “uma política pactuada em instâncias intergovernamentais” para induzir os entes federados a ofertar serviços de assistência social em todo o território nacional.

Desta forma, para os autores, pouquíssimas ou quase nenhuma organização conseguiria reunir, sozinha, esse conjunto de elementos e assim, precisam necessariamente se engajar em relações de cooperação.

Analisando a situação dos entes federados no Brasil pode-se perceber que o governo federal dispõe de recursos, na forma de conhecimento especializado e fundos, enquanto os entes subnacionais dispõem de unidades de serviços (ou de competência para implantá-las) e de clientes (usuários dos serviços). Seguindo a premissa de Levine e White (1961), somente a gestão federal da política de assistência social, juntamente com as gestões estaduais e municipais reuniriam as condições necessárias para alcançar seus objetivos e com esse propósito, os três entes são levados a cooperar, pois dispõem, cada um, de elementos distintos e necessários para serem intercambiados de forma mutuamente vantajosa.

Na perspectiva de uma organização, considerada isoladamente, se os elementos essenciais disponíveis para que alcance seus objetivos fossem infinitos, não haveria muito sentido em interagir com outras e se submeter ao processo de cooperação. Considerando que a cooperação entre organizações ocorre somente em um ambiente no qual haja escassez de pelo menos um dos elementos mencionados, Levine e White (1961, p. 588) 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).

Este conceito é abrangente o suficiente para considerar um conjunto amplo de dimensões relacionadas à interação entre organizações. Porém, ele não inclui as situações nas quais haja coerção física ou dominação, ou seja, as organizações cooperam a partir de decisões conscientes e intencionais com o objetivo de estabelecer parcerias em torno de propósitos específicos (Levine & White, 1961; Oliver, 1990). Assim, entende-se que o contexto federativo brasileiro seja compatível com uma abordagem da cooperação interorganizacional e dos seus requisitos, tal como aqui apresentada.

No caso das pactuações ocorridas nas CITs, a observação nos trabalhos de Leandro e Menicucci (2018) e de Machado e Palotti (2015) sobre como foram definidos os papéis de cada ente federativo durante o processo de formulação dos programas nos dá subsídios para refletir sobre a capacidade desses espaços de propiciar uma clara definição das áreas de atuação de cada participante. Para Levine e White (1961, p. 599), a capacidade de definir essas áreas é pré-requisito e peça fundamental para a produção de relações interorganizacionais, conforme se depreende do trecho abaixo:

“Esses processos de obtenção de consenso de domínio constituem grande parte da interação entre organizações. Ainda que não envolvam o fluxo imediato de elementos, são constantemente condições necessárias para a troca de elementos, porque sem um consenso de domínio mínimo não é possível haver troca entre as organizações. Além disso, na medida em que esses processos envolvem oferta de 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, p. 599. tradução nossa).

Tendo como referência a literatura sobre relações interorganizacionais e procurando lidar com a sua amplitude e heterogeneidade, Oliver (1990) empreendeu um exercício de consolidação, na forma de um *framework* de sistematização dos determinantes que levam as organizações a estabelecerem vínculos e a promoverem trocas entre si. 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, p. 241) (tradução nossa). Desta forma, o seu *framework* sugere algumas hipóteses sobre as possíveis determinantes que



levam à constituição de relações entre organizações e sugere como agenda de pesquisa investigar como as condições que envolvem cada determinante podem prever diferentes tipos de relações interorganizacionais. Neste sentido, a tipologia se propõe a estabelecer “preditores generalizáveis” (Oliver, 1990, p. 241) da constituição dessas relações.

Ainda segundo Oliver (1990, p. 241), a capacidade de prever a constituição de relações interorganizacionais permite responder à questão: “por quais motivos e sob que condições as organizações estabelecem relações ou trocas entre si?” (tradução nossa). Os motivos para a constituição de relações referem-se a causas ou contingências que as induzem; já as condições referem-se ao ambiente e aos fatores interorganizacionais que podem influenciar a constituição de relações interorganizacionais. O Quadro 1 sintetiza a tipologia proposta pela autora para a análise das causas/contingências que levam a diferentes motivos de engajamento em relações interorganizacionais.

A necessidade diz respeito à situação na qual a relação interorganizacional busca atender às normas e regras compulsórias, estabelecidas no ambiente de atuação da organização e envolvendo quase sempre a interação com organizações estatais. Essa é única causa não-voluntária de relacionamento prevista no *framework* da autora. A assimetria refere-se a situações de desequilíbrio real ou percebido, que leva uma organização a buscar o exercício de poder ou controle sobre outra organização ou seus recursos. A estabilidade, por sua vez, pode levar à tentativa de redução de incerteza, visando à previsibilidade e confiabilidade na relação com outra organização. O objetivo é em geral o de alcançar um padrão ordenado e confiável no fluxo de recursos e trocas.

A legitimidade pode surgir como contingência que leva à iniciativa da organização de demonstrar ou buscar a melhoria de reputação em seu ambiente de atuação, o que geralmente se explicita pela busca por conformidade com normas e padrões vigentes ou percebidos positivamente. A reciprocidade, por sua vez, diz respeito a situações em que há certo equilíbrio nos fluxos de troca, permitindo que a organização busque relacionamentos visando alcançar objetivos ou interesses comuns ou mutuamente benéficos. Essa causa explicaria a constituição de relações interorganizacionais que não envolvem situações de assimetria. Finalmente, a eficiência é causa motivadora da busca pela organização da melhoria da sua relação interna de custo/efetividade. Essa causa está relacionada com a tentativa de reduzir custos de transação, por exemplo.

A literatura analisada por Oliver (1990) considera que cada uma dessas causas ou contingências elucida a constituição de um tipo específico de relação interorganizacional. Contudo, a autora salienta que mais de uma causa pode se manifestar e exercer sua influência em sucessivos momentos, determinando o desenvolvimento de diferentes tipos de relacionamento por uma mesma organização. No caso da interação entre os entes federados brasileiros no âmbito das

Quadro 1 - Determinantes das relações interorganizacionais

<b>Causa/contingência</b>	<b>Motivos pelos quais as organizações estabelecem relações entre si</b>
Necessidade	Cumprimento de normas e regras, de caráter não voluntário
Assimetria	Exercício de poder ou controle sobre outra organização
Estabilidade	Prevenção, antecipação ou absorção da incerteza
Legitimidade	Melhoria da reputação, imagem, prestígio ou congruência com as normas vigentes
Reciprocidade	Atingimento de objetivos ou interesses comuns, ou mutuamente benéficos
Eficiência	Melhoria do custo/efetividade interno

Fonte: elaboração dos autores com base em Oliver (1990).

políticas sociais, a estabilidade trazida pela definição de mecanismos regulares de financiamento pode explicar a adesão à criação das CIT, mas as deliberações posteriores em torno da política de assistência social parecem ter sido influenciadas por outras causas ou contingências, a exemplo da necessidade de cumprimento da determinação legal para acolhimento de crianças e adolescentes<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Esses serviços são destinados ao acolhimento de crianças e adolescentes em medidas protetivas por determinação judicial, quando da violação de seus direitos, tais como negligência, abandono e violência, ou quando não há a possibilidade de sua família oferecer cuidado e proteção.

Cabe destacar a pertinência do referencial teórico mobilizado para a análise empírica pretendida. O argumento desenvolvido por Oliver (1990) atende ao nível de análise empreendido na pesquisa, que é o de compreender as interações entre entes federados em um contexto que envolve comportamentos estratégicos. Outras referências analíticas na literatura não são aplicáveis, em razão de seu nível mais abstrato de abrangência (como em Grin e Abrucio, 2018) ou, ainda, pela necessidade de envolver atores não estatais, na perspectiva da governança colaborativa (como em Ansell e Gash, 2007).

#### IV. Metodologia

Este trabalho é um estudo de caso do processo de deliberação sobre a implementação de uma política pública: a regulamentação dos serviços de proteção especial, no âmbito do SUAS. A pesquisa focaliza a deliberação e aprovação da norma regulamentadora - a Resolução nº 17 (Brasil, 2013) - que transcorreu ao longo das reuniões da CIT-SUAS, realizadas entre fevereiro e outubro de 2013. Desta forma, são analisadas as relações de interação estabelecidas entre os entes federados, por meio dos seus representantes. Com a metodologia adotada, pretendeu-se compreender como essas relações são estabelecidas, sua dinâmica ao longo do tempo e quais são as determinantes que explicam a pactuação concretizada na aprovação da norma.

Para elaboração deste estudo foram realizadas, primeiramente, entrevistas exploratórias com gestores do governo federal que participaram da aprovação da Resolução. As entrevistas mostraram que a pactuação resultava de um processo deliberativo muito rico, cuja dinâmica poderia ser mais bem compreendida pela observação da dinâmica dos espaços políticos como o do CIT-SUAS.

Em seguida, realizou-se o levantamento documental da regulamentação do programa de regionalização (portarias, resoluções e demais normas), assim como do seu processo deliberativo, cujo registro fiel se encontrava nas gravações das reuniões da CIT-SUAS. As gravações eram realizadas rotineiramente e incluem a identificação dos participantes e respectivos cargos, com a reprodução textual das suas falas.

Para a análise, o texto da Resolução n. 17 (Brasil, 2013) foi seccionado em itens, correspondentes aos temas e respectivos dispositivos que compõem a norma aprovada, de modo a identificar as menores partes analisáveis que permitissem a associação entre o seu conteúdo e os registros das discussões e deliberações das reuniões<sup>4</sup>. Ou seja, cada parte analisável da norma transformou-se em um nó em torno do qual foram agrupadas as discussões em torno dos temas, para efeito de tratamento e análise.

<sup>4</sup> Considerou-se como menor parte analisável da norma qualquer trecho com sentido lógico e semântico. Foram considerados como trechos analisáveis os textos dos artigos, incisos, parágrafos e alíneas do normativo.

A partir da codificação dos registros das reuniões, buscou-se identificar em quais momentos prevaleceu a posição da União, dos estados ou dos municípios e em quais questões houve dissensos ou consensos e ainda, como, eventualmente, posicionamentos foram reformados ou ajustados, para a obtenção de consenso. O processo de codificação buscou identificar a conexão entre os conteúdos e o referencial teórico (Bardin, 2016).

Para a análise deste material, a atuação de cada ente federativo na elaboração da Resolução foi mapeada a partir dos registros da atuação dos seus

representantes. Os temas objeto de deliberação foram categorizados com base na tipologia de Oliver (1990), apresentada no Quadro 1 (veja seção III). A análise de conteúdo das gravações identificou os momentos da discussão sobre a elaboração da norma que evidenciam as situações conformadas pelos tipos de causas/contingências sugeridos pela categorização adotada. As causas/contingências explicam o intercâmbio entre organizações que, no caso objeto desta pesquisa, assumiu a forma de engajamento dos entes federados em relações de cooperação.

O Quadro 2 apresenta a forma adotada para operacionalizar o *frame* analítico, que se baseou na sistematização preliminar de possíveis evidências a serem prospectadas na análise do material da pesquisa. A pesquisa buscou identificar nas enunciações dos representantes dos entes federativos quais eram as suas percepções a respeito da adesão e participação no processo de pactuação, ao longo do qual foram discutidos vários temas relativos à elaboração da norma. As percepções foram obtidas dos registros das falas durante as reuniões da CIT-SUAS e interpretadas pelos autores para sugerir explicações sobre como os motivos categorizados no *framework* analítico são encontrados no processo deliberativo entre os representantes.

O trabalho de identificação e categorização das falas foi realizado com apoio do software Nvivo 11. Para a aplicação da categorização, foram codificadas todas as falas que evidenciavam alguma das causas/contingências que promovem a relação interorganizacional. Desta forma, a pesquisa pretendeu elucidar como as barganhas ocorreram e que motivações e circunstâncias influenciaram a pactuação em torno de cada tema.

## V. O processo decisório na CIT-SUAS: o caso da regulamentação da proteção especial

Conforme descrito na seção I, a NOB-SUAS 2012 determinou a regionalização dos serviços de proteção social, segundo o modelo tripartite do SUAS (Brasil, 2012). Os estados deveriam destinar recursos próprios para a prestação desses serviços e para apoiar estudos que subsidiassem a regionalização. Mas, a implementação dessa regionalização dependia da aprovação de normas regulamentadoras específicas sobre aspectos tais como: processos de trabalho, fluxos entre serviços, tamanho das equipes e articulação local e regional dos serviços.

Quadro 2 - Evidências prospectadas das causas/contingências motivadoras das relações entre os entes federados durante a pactuação da Resolução nº 17

Causa/contingência	Evidências prospectadas
Necessidade	Percepções sobre as determinações legais e normativas do SUAS e sua efetividade
Assimetria	Percepções sobre prerrogativas legais, capacidades técnicas e recursos financeiros do ente federativo e sua mobilização no processo de deliberação
Estabilidade	Percepções de incerteza em relação ao acesso e à distribuição de recursos, definição de competências e jurisdições e prevenção ou solução de conflitos em torno da regulamentação da proteção especial
Legitimidade	Percepções sobre a imagem pública, credibilidade e institucionalidade do SUAS e da instância deliberativa do CIT
Reciprocidade	Percepções sobre a obtenção de ganhos ou benefícios para o ente federativo, contraposta à imposição de obrigações ou perdas, como resultado da sua participação no processo de pactuação
Eficiência	Percepções sobre a obtenção de melhorias dos processos e dos resultados financeiros do ente federativo como resultado da participação no processo de pactuação

Fonte: elaboração dos autores.



Foi nesse contexto que os representantes dos três entes federados passaram a trazer ao espaço deliberativo da CIT-SUAS a necessidade de regulamentar a regionalização. A pactuação da regionalização deu-se pela aprovação da proposta de norma, submetida aos representantes na reunião de 3 de outubro de 2013. A proposta, entretanto, havia sido construída ao longo de cinco reuniões realizadas durante o referido ano (em fevereiro, março, maio, junho e julho), nas quais o tema fez parte das pautas. A conclusão do processo de deliberação resultou na aprovação da Resolução nº 17 (Brasil, 2013).

Esta seção contém duas subseções. Na primeira, exploramos os pontos de divergência e convergência entre os entes federados, evidenciados na reunião de aprovação da norma. Na segunda subseção analisamos as enunciações apresentadas nas seis reuniões realizadas em 2013 em que a regionalização dos serviços de proteção especial foi detalhadamente discutida. A análise buscou identificar como as causas/contingências das relações interorganizacionais ajudam a compreender o processo decisório no âmbito da CIT-SUAS que resultou na elaboração da Resolução.

### *V.1. Participação dos entes federados na produção do conteúdo*

A proposta de norma, que serviu de referência para a aprovação da Resolução nº 17, foi apresentada pelos representantes do governo federal na reunião de 3 de outubro de 2013. A proposta abrangia todos os temas, assumindo a forma de uma minuta de Resolução a ser submetida aos demais representantes. Desta forma, a deliberação se deu em torno da proposta do governo federal e não houve qualquer outro item que tenha sido apresentado pelos representantes dos estados e municípios.

O seccionamento da proposta como documento permitiu identificar 162 menores partes analisáveis, correspondentes a itens de conteúdo que foram analisados em sua conexão com os registros da discussão travada na reunião e, particularmente, em relação à manifestação de consensos ou dissensos. Assim, constata-se que houve dissensos em relação a apenas 6 partes da norma, sendo 3 manifestados pelos estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas) e 3 pelos municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas). A análise dos dissensos distinguiu entre aqueles meramente formais, quando a alteração proposta corrigia algum problema de redação como pontuação, concordância etc., e os dissensos substanciais, quando a alteração afetava competências, prazos, valores etc.

Os 3 dissensos manifestados pelo Fonseas eram de caráter substancial e, em 2 deles, prevaleceu a posição do governo federal e, conseqüentemente, decidiu-se pela não-alteração da proposta, nesses 2 itens. Quanto aos 3 dissensos manifestados pelo Congemas, 2 eram substanciais e 1 formal. Em um dos dissensos que propunha alteração do conteúdo da proposta, prevaleceu a posição do Congemas e o texto foi revisto, enquanto no outro prevaleceu a posição do governo federal, reforçada pelo Fonseas, levando a que o texto não sofresse revisão. Já o dissenso formal apresentado pelo Congemas levou a alteração no texto e o governo federal não fez objeção. A Tabela 1 sintetiza as situações de dissenso observadas.

Como se pode verificar, o volume de discordâncias apresentadas pelos entes federados à minuta trazida pelo governo federal representa um percentual muito reduzido da proposta, aproximadamente 4% dos itens existentes no texto. Por outro lado, do ponto de vista do conteúdo dos dissensos, cabe destacar que tratavam de questões que impactavam estados e municípios em aspectos administrativos e financeiros. Esse achado dialoga com outras evidências da litera-

Tabela 1 - Resultado dos dissensos apresentados à proposta da Resolução nº 17/2013

Ente Federado	Dissensos manifestados	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)

Fonte: elaboração dos autores.

tura que apontam o predomínio do governo federal na definição da agenda das comissões, contraposto ao uso do veto pelos entes subnacionais (Leandro & Menicucci, 2018; Machado & Palotti, 2015).

No caso das questões levantadas pelo Fonseas, o item em que prevaleceu a posição dos estados definia como competência exclusiva deles a oferta regional do serviço de família acolhedora. Os estados não desejavam assumir isoladamente tal competência. A partir da reforma no texto, aquela oferta deixou de ser competência exclusiva dos estados. Já os dois itens em que a posição dos estados não foi contemplada tratavam de determinar o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos fundos de assistência social dos municípios que estivessem ofertando o serviço em colaboração com o estado. Os representantes dos estados defenderam o repasse direto, o que reduziria a responsabilidade dos estados sobre a sua gestão.

Quanto às questões trazidas pelos municípios, por intermédio do Congemas, desconsiderando o dissenso que tratou de aspectos de forma do texto e que não afetou o conteúdo da norma, dos 2 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 dizia respeito à falta de previsão, na norma, de recursos 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 do governo federal e dos estados de que os municípios vinculados deveriam arcar com esses custos.

## V.2. Análise das enunciações no processo de deliberação

A análise das enunciações dos representantes baseou-se na seleção dos trechos das falas dos representantes e das respectivas questões objeto de deliberação, durante as reuniões da CIT-SUAS, para compor a norma regulamentadora dos serviços de proteção social especial. Considera-se que a deliberação e incorporação (ou não) à norma sejam evidência de cooperação que assume diferentes configurações e impactos para os participantes, como relações de cooperação envolvendo organizações, com ganhos e perdas mútuos, não necessariamente equilibrados. Assim, a análise aplicou o *framework* apresentado no Quadro 1 para sugerir quais causas/contingências, conforme a tipologia de Oliver (1990), explicam o engajamento dos entes federados em relações interorganizacionais.

A pesquisa indica que a cooperação ocorreu em diferentes momentos do processo de deliberação, envolvendo os representantes dos entes federados em

relações determinadas por situações de assimetria, estabilidade, necessidade, reciprocidade ou legitimidade. As evidências foram obtidas do exame de 27 trechos das falas dos representantes, por meio da análise do seu conteúdo.

A Tabela 2 apresenta a distribuição das causas/contingências das relações interorganizacionais por tipo de ente federado (União, estados e municípios). Como se pode perceber, dentre as 6 causas/contingências da tipologia, 5 são aplicáveis a diferentes momentos do processo de deliberação. A análise detalhada de cada tipo é apresentada nos parágrafos que se seguem.

Em relação à assimetria, as falas que evidenciaram essa causa/contingência foram apresentadas pelo governo federal, com exceção de uma fala de representante dos estados. As falas do representante do governo federal diziam respeito à capacidade da União em contratar estudos e consultorias para a produção de conhecimento sobre a regionalização e à disponibilidade orçamentário-financeira para manter os serviços, conforme pode-se observar nos trechos abaixo:

“nós já temos (...) 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 representante do governo federal na reunião da CIT-SUAS 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 representante do governo federal na reunião da CIT-SUAS de 4 de julho de 2013).

Já a fala do representante dos governos estaduais evidenciou a percepção da assimetria na relação com o governo federal ao apontar a capacidade da União exercer o controle da agenda dos estados e municípios:

“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, [seria] encaminhado para cada estado e cada estado mandaria de volta, poderia ser para o prazo da próxima CIT (...)” (fala de representante dos governos estaduais na reunião da CIT-SUAS de 3 de outubro de 2013).

Tabela 2 - Distribuição das causas/contingências das relações interorganizacionais identificadas nas enunciações dos representantes dos entes federados

<b>Tipo</b>	<b>Quantidade de falas da União</b>	<b>Quantidade de falas dos estados</b>	<b>Quantidade de falas dos municípios</b>	<b>Quantidade de falas do DF</b>	<b>Total</b>
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
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>27</b>

Fonte: elaboração dos autores.

O que se percebe é a capacidade institucional que possui a União de pautar as discussões que ocorrem na CIT-SUAS, valendo-se da produção de conhecimento sobre as políticas públicas, do financiamento, assim como das características centralizadoras que esse espaço tende a assumir, em seu funcionamento. Deste modo, a União interfere na agenda decisória da Comissão, patrocinando decisões favoráveis a si e não necessariamente adequadas aos estados e municípios (Machado & Palotti, 2015).

Essa capacidade reforça a hipótese levantada pela literatura sobre relações intergovernamentais a respeito das vantagens usufruídas pelo governo federal por ser ator unitário e dispor de recursos institucionais relevantes que lhe permitem exercer poder sobre os estados e municípios (Palotti & Machado, 2014). Soma-se a isso o fato de não se ter encontrado falas que destacassem capacidades institucionais dos municípios ou estados, fazendo algum contraponto ao poder exercido pela União, o que confirma a assimetria da relação entre os entes federados no que diz respeito à capacidade de promover uma agenda pactuada, no âmbito da CIT-SUAS.

Quanto à causa/contingência estabilidade, foi possível identificá-la em falas de todos os entes federados. Essa foi também a mais presente, em um total de 9 falas dos participantes. Do ponto de vista do governo federal, as falas sobre estabilidade estavam relacionadas com a sua capacidade de assegurar recursos continuamente 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 [Centro de Referência Especializado de Assistência Social] do cofinanciamento federal é um valor de R\$ 20 mil por mês (...)” (fala de representante do governo federal na reunião da CIT-SUAS de 3 de outubro de 2013).

Neste caso, a disponibilidade do recurso federal de forma estável reduz incertezas e torna a execução da política pública mais estável, sob a perspectiva 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 da pactuação que lhes desse segurança jurídica, frente às demandas para a oferta de serviços apresentadas pelo Judiciário.

“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 [Tribunal de Justiça], com a pressão do MP [Ministério Público], daqui a pouco a gente tira uma ação fora da diretriz que vocês, que o MDS [Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome] 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 (...) dar uma maior segurança para o estado e para os municípios também.” (fala de representante dos governos estaduais na reunião da CIT-SUAS 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 e isso é fundamental.” (fala de representante dos governos municipais na reunião da CIT-SUAS de 4 de julho de 2013).

No caso da regulação dos serviços de acolhimento<sup>5</sup>, um fator relevante para a pactuação dizia respeito à pressão realizada pelo Poder Judiciário para que os entes subnacionais garantissem a oferta desses serviços para o público de

<sup>5</sup> Os serviços de acolhimento referem-se à proteção social integral de crianças e adolescentes cujos vínculos

familiares foram rompidos ou fragilizados. Podem ser organizados sob a forma de “Família Acolhedora”, por núcleos familiares pré-existentes; “Casa-Lar”, unidade residencial para até 10 indivíduos, e “Abrigo Institucional”, unidade institucional para até 20 indivíduos (Lima 2017).

crianças, adolescentes e jovens. Desta forma, a pactuação de uma regulamentação traria estabilidade jurídica e promoveria um padrão de oferta que reduziria a ação discricionária do judiciário, o qual passaria a ter de adequar suas decisões 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 SUAS, que determina a gestão compartilhada entre os três entes federados (art. 6º, inc. I, da Lei Orgânica da Assistência Social) (Brasil, 1993), já aponte para a necessidade de promover mecanismos de pactuação. No entanto, a própria dinâmica do SUAS, com a presença de atores como o CNAS, que possui poder normatizador da política e até mesmo as normativas anteriores da CIT, também exercem pressão pela pactuação. Há evidências neste sentido em duas falas: a primeira é de representante dos governos estaduais, manifestando preocupação diante da necessidade de atenção ao “prazo do CNAS” para a regionalização dos serviços:

“(…) 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 representante dos governos estaduais na reunião da CIT-SUAS de 7 de fevereiro de 2013).

A segunda fala se refere ao comando normativo exercido pelas disposições da NOB-SUAS:

“(…) nós mesmos colocamos na NOB: onde 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 representante do governo federal na reunião da CIT-SUAS de 7 de março de 2013).

Outra causa/contingência encontrada nas falas dos representantes que compõem a CIT é a reciprocidade, a qual ressalta um entendimento comum sobre o que se pretende buscar com os processos de pactuação. Observa-se um interesse recíproco pela pactuação, entre os representantes, que se explicita na realização de oficinas e diálogos de alinhamento e que é destacado na enunciação de que pactuação significa missão ou tarefa que precisa ser cumprida.

Oliver também considera que a reciprocidade pode disfarçar a aquiescência de um parceiro que se encontre em “situação de dominação aos termos e condições prescritos por um parceiro mais poderoso” (Oliver, 1990, p. 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 [faremos] (...) 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 representante do governo federal na reunião da CIT-SUAS de 6 de junho de 2013).

“eu concordo com a (...), quando ela diz que são coisas diferentes, a regionalização é uma tarefa, uma missão nossa que a gente tem que dar conta.” (fala de representante dos governos estaduais na reunião da CIT-SUAS de 7 de março de 2013).



A última causa/contingência verificada no processo de pactuação diz respeito à legitimidade. Para Oliver (1990), as organizações podem realizar intercâmbios com o objetivo de aumentar a sua legitimidade, que é usualmente relacionada com a necessidade de 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 a pactuação da transferência de recursos do âmbito nacional para o subnacional, realizada na CIT-SUAS, está atrelada à busca por legitimidade, por meio da constituição de relacionamentos entre as organizações, conforme pode-se observar na fala de um representante estadual:

“(…) como já foi até colocado aqui, o MDS procurar retomar a discussão da regionalização, rever o cofinanciamento de [Centros de Referência Especializado de Assistência Social] 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 representante dos governos estaduais na reunião da CIT-SUAS de 17 de maio de 2013).

Finalmente, conforme observado, 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 surpreendente e que talvez mereça maior investigação. As falas dos gestores não evidenciaram preocupação com a possibilidade de a regulamentação tornar mais eficiente a gestão.

Na Tabela 3, pode-se observar quando cada causa/contingência apontada por Oliver (1990) como motivadora de relações interorganizacionais se manifestou na fala dos representantes, durante o processo de pactuação em torno da elaboração da norma. Esta pesquisa verificou que, a depender do momento do processo de deliberação, algumas causas aparecem nas falas dos representantes como mais evidentes do que outras. No caso em análise, pode-se destacar que as questões relacionadas com a necessidade de pactuar a norma ocorreram na reunião de fevereiro de 2013. Naquele momento, os representantes dos entes federados estavam trazendo ao debate a questão da regionalização da proteção social especial. Na reunião de março, as intervenções ainda focavam a necessidade da regulamentação e ocorreram falas que demonstravam a maior capacidade da União em produzir conhecimento sobre o tema (assimetria) e, em uma delas, que reforçava, o interesse comum dos entes federados pela regulação (reciprocidade).

Nas reuniões transcorridas até a pactuação final da norma, foi possível perceber a presença de intervenções dos representantes que ressaltavam pelo

Tabela 3 - Momentos de ocorrência (reuniões da CIT-SUAS) das causas/contingências

Contingência	Fev/13	Mar/13	Mai/13	Jun/13	Jul/13	Out/13	Total
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	1	4	1	5	6	10	27

Fonte: elaboração dos autores.

menos uma das razões que contribuem para a formação de relações interorganizacionais, e, nas duas últimas reuniões (julho e outubro de 2013), verificou-se que várias intervenções indicaram as causas/contingências mais presentes no processo de pactuação, conforme pode-se observar na Tabela 3.

Ainda que tenha sido possível identificar falas de gestores que indicavam a ocorrência de quase todas as razões de intercâmbio apontadas no *framework* de análise, reforçando que várias podem ser as causas que explicam a cooperação, como já argumentado por Oliver (1990), cabe destacar que assimetria, estabilidade e reciprocidade emergiram com mais frequência na situação objeto desta pesquisa. A presença conspícua dessas três causas reforça a característica da CIT-SUAS como uma arena na qual a União consegue exercer um poder de agenda e determinar o andamento dos debates (assimetria), mas, também, onde os demais entes federados conseguem inserir questões do seu interesse, como um espaço que garante segurança ao processo de deliberação sobre a política de assistência social (estabilidade e reciprocidade).

## VI. Considerações finais

Esta pesquisa analisou o processo de pactuação de uma norma regulamentadora da gestão dos serviços de assistência social que envolveu os três níveis de governo, dentro de um espaço de deliberação federativo. As evidências analisadas corroboraram parte das suposições que têm sido apresentadas pela literatura sobre relações intergovernamentais, principalmente no que diz respeito à capacidade de o governo federal promover a agenda dentro desses espaços e de utilizar sua capacidade institucional para induzir os entes subnacionais a encamparem 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 foi utilizada para buscar um maior equilíbrio entre eles na oferta dos serviços, por meio da definição de critérios de partilha que buscaram responsabilizar mais os estados e trataram de ocupar vazios de oferta dos serviços especializados, nos municípios pequenos. Esse tipo de comportamento do governo federal vai ao encontro da preocupação levantada pelos estudiosos do federalismo brasileiro sobre o papel da União como equilibradora das desigualdades regionais. (Almeida 2005; Arretche 2004). Além disso, a pesquisa joga luz, mesmo que de modo inicial, sobre o papel de fato desempenhado pelos estados na definição das políticas públicas pós-Constituição de 1988, um *gap* da literatura.

Esta mesma capacidade de promoção da agenda sobre os entes subnacionais também reforça o que a literatura sobre relações intergovernamentais já vinha apontando em suas pesquisas sobre os processos de pactuação. Neste estudo de caso, foi investigado como ocorrem, na prática, os achados da literatura que apontavam para a existência de uma centralização de poder da União, seja nas instâncias decisórias com participação de gestores dos governos subnacionais (Leandro & Menicucci, 2018; Machado, 2014; Machado & Palotti, 2015), seja nas de participação social (Cunha et al., 2020).

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 por meio dos quais os entes subnacionais conseguem barganhar e alinhar a formulação de uma política pública aos seus interesses e peculiaridades. 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. Os entes subnacionais, por sua vez, contam com a estabilidade do repasse dos recursos federais e não precisam possuir uma capacidade administrativa do porte da do governo federal, pois este acaba assumindo o ônus de manter uma estrutura para o processamento de informações e a produção de conhecimento sobre a política pública.

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

O caso analisado também foi oportuno para verificar a aplicabilidade do *framework* desenvolvido pela literatura de relações interorganizacionais na análise das relações intergovernamentais. Foi possível identificar como os elementos apontados como motivadores do intercâmbio e da constituição de arranjos entre organizações estão presentes na arena de pactuação federativa que foi objeto da pesquisa.

Por fim, cabe ressaltar que este estudo focalizou o período imediatamente anterior à crise fiscal que atinge o Estado brasileiro, a partir de 2014. Considerando que o repasse continuado dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social gera estabilidade e legitimidade para os governos subnacionais, frente aos seus eleitores, cabe verificar se a crise fiscal tem acarretado algum impacto sobre a capacidade de pactuação da CIT, o que poderia, ou não, confirmar a sugestão de Oliver (1990) sobre a influência dessas duas causas (estabilidade e legitimidade) na promoção de relações interorganizacionais.

Rodrigo Morais Lima Delgado (rodelgado80@gmail.com) é Mestre em Governança e Desenvolvimento pela ENAP e Analista Técnico de Políticas Sociais no Ministério da Economia.

Ciro Campos Christo Fernandes (ciro.christo@gmail.com) é Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Gestor Governamental e professor do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da ENAP.

Pedro Lucas de Moura Palotti (pedropalotti@gmail.com) é Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília, professor do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da ENAP e do Mestrado Profissional em Administração Pública no IDP. Atua como Gestor Governamental no IPEA.

## Referências

- Almeida, M (1995) Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(10), pp.88-108.
- Almeida, M (2005) Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, 24, pp. 29-40. DOI: 10.1590/1678-987321298003
- Ansell, C. & Gash, A. (2007) Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), pp. 543-571. DOI: 10.1093/jopart/mum032
- Arretche, M. (1996) Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11(31), pp. 44-66.
- Arretche, M. (2004) Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), pp. 17-26. DOI: 10.1590/S0102-88392004000200003
- Arretche, M. (2012) *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Bardin, L. (2016) *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Bichir, R., Simoni Junior, S. & Pereira, G. (2020) Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(102), pp. 1-23. DOI: 10.1590/3510207/2020
- Boschetti, I. & Teixeira, S. (2009) Imprecisão conceitual e pulverização dos recursos federais na Função Assistência Social. *SER Social*, 12, pp. 115-144. DOI: 10.26512/ser\_social.v0i12.12931.

- Brasil (1993) Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências [Lei Orgânica da Assistência Social].
- Brasil (2005) Resolução CNAS nº 130 de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB/ SUAS. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). DOU, 25 de jul. 2005.
- Brasil (2006) Regimento Interno da Comissão Intergestores Tripartite. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/CIT\\_RI%20da%20CIT\\_2006.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/CIT_RI%20da%20CIT_2006.pdf). Acesso em: 19 de jul. 2020.
- Brasil (2012) Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). DOU, 3 de jan. 2013.
- Brasil (2013) Resolução nº 17, de 3 de outubro de 2013, da Comissão Intergestores Tripartite. Dispõe sobre princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS (...). DOU, 4 de nov. 2013, seção 1, p. 97.
- Castro, I. (2012) Pacto Federativo e financiamento da assistência social: as implicações da regulação do SUAS sobre os orçamentos municipais. *Revista Temporalis*, 12(23), pp. 69-96. DOI:10.22422/2238-1856.2012v12n23p69-96
- Costa, B. & Palotti, P. (2011) Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. *Revista de Sociologia e Política*, 19(39), pp. 211-235. DOI:10.1590/S0104-44782011000200015
- Cunha, E.P., Lins, I.L. & Soares, M.M. (2020) Federalismo e conselhos de assistência social: uma análise a partir do financiamento. *Opinião Pública*, 26(1), pp. 127-157. DOI: 10.1590/1807-01912020261127
- Delgado, R.M.L., Brito, R.L., Sagastume, M.H.C. & Moraes, B.P. (2017) Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social. *Revista do Serviço Público*, 68(4), pp. 889-914. DOI: 10.21874/rsp.v68i4.1544
- Franzese, C. & Abrucio, F.L. (2009) A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In C. Franzese (org) *Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília: ENAP, pp.25-42.
- Grin, E. & Abrucio, F. (2018a). 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*, 69, pp. 85-122. DOI:10.21874/rsp.v69i0.3584
- Grin, E. & Abrucio, F. (2018b) The federative articulation committee in Lula's government: obstacles in territorial cooperation. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33(97), pp.1-24. DOI: 10.1590/339703/2018
- Jaccoud, L. (2020) *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: Ipea.
- Jaccoud, L.; Licio, E.C. & Leandro, J.G. (2018) Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. In: D. Ximenes (org.) *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersectoriais*. Brasília: Enap, pp. 19-58.
- Jaccoud, L., Meneses, A. & Stuchi, C. (2020) Coordenação intergovernamental e comissões intergestores no Suas. In: L. Jaccoud (org.) *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: Ipea, 2020.
- Leandro, J. & Menicucci, T. (2018) Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). *Revista do Serviço Público*, 69(4), pp. 817-848. DOI: 10.21874/rsp.v69i4.3155
- Levine, S. & White, P.E. (1961) Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationships. *Administrative Science Quarterly*, 5(4), pp. 583-601. DOI:10.2307/2390622
- Lima, T. (2017) A regionalização do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes: parâmetros normativos e custo financeiro. In: *II Seminário de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais*. Florianópolis.
- Machado, J. (2014) Padrões de indução de políticas sociais por meio de transferências intergovernamentais condicionadas. *Teoria e Sociedade*, 22(1), pp.191-218.
- Machado, J. & Palotti, P. (2015) Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30(88), pp. 61-83. DOI: 10.17666/308861-82/2015
- Menicucci, T.M.G., Costa, L.A. & Machado, J.A. (2018) Pacto pela saúde: aproximações e colisões na arena federativa. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(1), pp. 29-40. DOI: 10.1590/1413-81232018231.17902015
- Mesquita, A., Paiva, A. & Jaccoud, L. (2020) Instrumentos financeiros de coordenação no Suas. In: L. Jaccoud, (org.) *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: Ipea, pp.183-213.
- Miranda, A. (2003) *Análise estratégica dos arranjos decisórios na Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Saúde*. Tese de Doutorado. Salvador: Universidade Federal da Bahia.
- Molyneux, M. (2008) The 'neoliberal turn' and the new social policy in Latin America: how neoliberal, how new? *Development and Change*, 39(5), pp. 775-797. DOI: 10.1111/j.1467-7660.2008.00505.x
- Oliver, C. (1990) Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions. *The Academy of Management Review*, 15(2), pp. 241-265. DOI: 10.2307/258156
- Palotti, P. & Machado, J. (2014) Coordenação federativa e a "armadilha da decisão conjunta": as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. *Dados*, 57(2), pp. 399-441. DOI:10.1590/0011-5258201413
- Parsons, T. (1956) Suggestions for a sociological approach to the theory of organizations - I, *Administrative Science Quarterly*, 1(1), pp. 63-85. DOI: 10.2307/2390840
- Ribeiro, J. & Moreira, M. (2016) A crise do federalismo cooperativo nas políticas de saúde no Brasil. *Saúde Debate*, 40, pp.14-24. DOI: 10.1590/0103-11042016S02

- Machado, J. (2005) Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pos-1988. *Revista de Sociologia e Política*, 24, pp. 105-121. DOI: 10.1590/S0104-44782005000100008
- Souza, A. (2016) *Relações intergovernamentais: o uso de dois pesos e duas medidas na construção dos Pactos de Aprimoramento do SUAS*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Vaitsman, J., Andrade, G. & Farias, L.O. (2009) Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3), pp. 731-741. DOI:10.1590/S1413-81232009000300009

### When cooperation and centralization combine: a case study of social assistance policy

**Keywords:** federalism; intergovernmental relations; interorganizational relationships; social assistance; Unified System of Social Assistance.

**ABSTRACT Introduction:** We analyze the deliberative process that defines the rules for the regionalization of the special protection services of social assistance. These services deal with situations such as domestic violence and child labor. They are the object of an effort to build the tripartite management model involving the Union, states, and municipalities under the Unified Social Assistance System. We discuss how the power of the agenda is distributed and how bargaining develops between the representatives of these three entities in a cooperative space called the Tripartite Interagency Commission. **Methods:** This is a case study on the deliberative process that approved a regulatory framework for special protection in 2013. The records of the Commission's meetings and the text of the approved rule were treated using content analysis techniques. **Results:** We have verified the wide prevalence of the federal government in the definition of the Commission's agenda, indicating that there is an asymmetric cooperation. But there are also situations in which the Commission becomes a more cooperative space, ensuring stability and reciprocity in the relationship between the three entities. **Discussion:** We support, with new evidence, assumptions from the literature on intergovernmental relations that highlight the federal government's ability to exercise greater power in arenas of this type, as well as the cooperative role of states and municipalities.



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.