



Congresso Internacional  
de Administração  
ADM 2021

**24 a 28**  
**de outubro**  
Ponta Grossa - Paraná - Brasil

**SOBREVIVÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES  
EM TEMPOS INCERTOS:**

O papel dos gestores e do ambiente externo  
no sucesso e no fracasso organizacional.

**FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DAS UNIDADES DE  
ATENDIMENTO INTEGRADO EM MINAS GERAIS DESDE SUA CONCEPÇÃO ATÉ O  
PROJETO UAI COMPARTILHA**

**FEDERALISM AND PUBLIC POLICIES: A STUDY OF INTEGRATED SERVICE UNITS IN  
MINAS GERAIS FROM THEIR CONCEPTION TO THE UAI COMPARTILHA PROJECT**

**ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Laura Cecília Rodrigues Reis, Secretária de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Brasil,  
laura.reis@planejamento.mg.gov.br

Luís de Paulo Costa, Secretária de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Brasil,  
luis.costa@planejamento.mg.gov.br

Debora Regina da Silveira, Secretária de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Brasil,  
debora.silveira@planejamento.mg.gov.br

Roberth Alexssander Ramiro, Secretária de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Brasil,  
roberth.ramiro@planejamento.mg.gov.br

Marina Kleinhappel Andrade, Secretária de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Brasil,  
marina.andrade@planejamento.mg.gov.br

**Resumo**

Este estudo busca levantar a discussão sobre a maneira com que o federalismo brasileiro, fortalecido pela Constituição Federal de 1988, influencia a política pública de atendimento integrado ao cidadão em Minas Gerais. Para metodologia, o estudo qualitativo esteve fundamentado na análise documental que contemplou um apanhado histórico desde o surgimento da política das Centrais de Atendimento Integrado até o recente modelo de parceria com municípios, o Projeto UAI Compartilha. Com o apanhado histórico foi possível identificar como a dinâmica das relações federativas foi relevante para a concepção do modelo e para sua difusão por todo o país por meio de mecanismos de coordenação e cooperação entre União e Estados. Com a análise do Projeto UAI Compartilha, identificou-se o novo papel desempenhado pelos municípios nessa política pública, os ganhos e os desafios desse novo modelo.

**Palavras-chave:** Serviço Público; Unidades de Atendimento Integrado; Federalismo; UAI Compartilha

**Abstract**

This study seeks to raise the discussion about the way in which Brazilian federalism, strengthened by the Federal Constitution of 1988, influences the public policy of integrated service to citizens in Minas Gerais. For methodology, the qualitative study was based on document analysis that included a historical overview from the emergence of the Integrated Service Center policy to the recent model of partnership with municipalities, the UAI Compartilha Project. With the historical overview, it was possible to identify how the dynamics of federative relations was relevant for the design of the model and for its dissemination throughout the country through mechanisms of coordination and cooperation between the Union and the States. With the analysis of the UAI Compartilha Project, the new role played by municipalities in this public policy was identified, as well as the gains and challenges of this new model.

*Keywords: Public service; Integrated Service Units; Federalism; UAI Compartilha*

## 1. INTRODUÇÃO

O federalismo é a forma de organização político-territorial adotada no Brasil há mais de um século. Sua influência sobre a administração pública aumentou significativamente depois da redemocratização e promulgação da Constituição Federal de 1998. A Constituição estabeleceu a autonomia fiscal, política, legislativa e administrativa dos três entes da Federação e definiu a cada um dos níveis federativos atribuições privativas e concorrentes para realização de políticas públicas e, portanto, prestação de serviços aos cidadãos (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Ao decorrer das últimas décadas, houve um crescimento de demandas sociais e da provisão de serviços públicos ao mesmo tempo em que as relações intergovernamentais tornaram-se mais complexas. Por esse motivo, os entes da federação passaram a ser cada vez mais interdependentes e a articulação entre eles passou a ser cada vez mais relevante para atendimento das demandas dos cidadãos e usuários dos serviços públicos (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Estudar as relações interfederativas tornou-se tarefa fundamental para se compreender a forma com que são formulados e implementados os programas governamentais. Nesse sentido, analisar os mecanismos de cooperação e coordenação entre os entes federativos envolvidos em uma política pública torna-se essencial para seu aprimoramento em termos de qualidade e eficiência (ARRETCHE, 2002).

As Unidades de Atendimento Integrado (UAI) em Minas Gerais são a versão mineira das Centrais de Atendimento Integrado ao Cidadão que estão presentes em quase todos os estados brasileiros ofertando de forma eficiente, padronizada e integrada serviços públicos essenciais para a cidadania. A política pública de atendimento integrado em Minas Gerais está intrinsecamente relacionada ao modelo federativo brasileiro desde sua concepção até os dias de hoje com o recente modelo UAI Compartilha. Assim, esse artigo se propõe a responder a seguinte pergunta: quais são as implicações do sistema federativo na política pública de Centrais de Atendimento Integrado ao Cidadão em Minas Gerais desde sua concepção até a criação do projeto UAI Compartilha?

Considerando esse objetivo, esse estudo será dividido em quatro seções. A primeira delas visa contextualizar e caracterizar brevemente o modelo federativo no Brasil e seus impactos na produção de políticas públicas. Na segunda seção será discutido o surgimento do modelo de centrais de atendimento integrado e como esse modelo se faz tão relevante em uma federação complexa como a brasileira.

A terceira parte discute o processo de criação das centrais de atendimento integrado no Brasil na década de 90 destacando a importância da cooperação entre os estados e coordenação do governo federal para formulação e implementação dessa política pública. Já na quarta seção será analisada a parceria entre Estado de Minas Gerais e Municípios mineiros para implantação de novas UAIs por meio do projeto UAI Compartilha criado em 2019. Por fim, será apresentada a conclusão desse estudo e referências bibliográficas utilizadas.

Todas as análises das seções acima listadas serão de caráter qualitativo com predominância de análise documental do que já foi pesquisado sobre o assunto. Apenas a última seção sobre o programa UAI Compartilha não se valerá de estudos anteriores porque se trata de um projeto recente ainda não investigado. Para essa última seção serão utilizados documentos internos da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MG).

## **2. FEDERALISMO BRASILEIRO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

O federalismo adotado atualmente no Brasil é o federalismo moderno que foi originado nos Estados Unidos em 1787 e posteriormente difundido pelo mundo e pode ser definido como “uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 1).

A organização federativa do poder político se distingue do Estado Unitário na medida em que há autonomia entre as partes e os governos locais possuem soberania em suas respectivas jurisdições. Em um Estado Unitário, apesar da possibilidade de existirem governos subnacionais e algum tipo de descentralização, mantém-se a hierarquia vertical entre os entes territoriais (SOARES; MACHADO, 2018).

Historicamente, o federalismo brasileiro surgiu como resultado de um processo de descentralização de poder do governo central para os estados, uma vez que em suas primeiras décadas, o país havia sido regido por um Império bastante centralizado. A Constituição Federal de 1988 acentuou esse processo de descentralização na medida em que atribuiu maior autonomia e responsabilidades para os municípios, fazendo com que os três entes, União, Estados e Municípios passassem a ser pactuantes originários (ABRUCIO; FRANZESE, 2007) (ARRETCHE, 2002).

No que diz respeito às políticas públicas, a Constituição Federal estabeleceu competências privativas e concorrentes para os entes da federação, sendo que áreas de grande importância como saúde, educação, assistência social, saneamento básico ficaram como responsabilidade dos três níveis de governo, o que fez com que a coordenação entre os entes se tornasse cada vez mais necessária (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Sendo o federalismo brasileiro marcado pela significativa autonomia dos entes federativos e pelo vasto rol de competências compartilhadas estabelecidas pela Constituição Federal, existe o risco de haver a omissão ou sobreposição dos diferentes níveis da federação para produção de políticas públicas (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

A omissão ocorre quando uma esfera de governo passa a culpar a outra por um determinado problema sem que nenhuma solução efetiva seja efetivada. Já a sobreposição ocorre quando as diferentes esferas de governo implementam iniciativas de políticas públicas ao mesmo tempo sem nenhuma integração ou até em sentidos opostos. Essa situação faz com que os recursos públicos aplicados isoladamente deixem de ser potencializados de modo a gerar melhores resultados (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

A multiplicação de centros decisórios no modelo federativo atribuiu maior complexidade para produção de políticas públicas que passa a depender da convergência dos diferentes entes nacionais para atendimento das demandas sociais. Dessa forma, o sucesso das políticas públicas em um Estado Federativo depende da capacidade de instaurar mecanismos de cooperação intergovernamental e coordenação federativa de modo a unir esforços para realização de objetivos em comum (SOARES; MACHADO, 2018).

### **3. MODELO FEDERATIVO E A NECESSIDADE DA INTEGRAÇÃO DA OFERTA DE SERVIÇOS DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO**

Como foi detalhado no capítulo anterior, o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988 acentuou o papel do federalismo sob as políticas públicas na medida que estabeleceu maior autonomia e atribuições aos entes subnacionais. Diversos serviços públicos que antes eram de responsabilidade apenas da União passaram a ser ofertados por Estados e Municípios. Esse processo de descentralização criou um ambiente não transparente de responsabilização difusa em que a população, demandante de serviços públicos, permaneceu sem saber onde buscar - se no governo municipal, estadual ou federal (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Além dos serviços de atendimento ao cidadão serem prestados por entes federativos distintos, também não havia uma padronização interna, de modo que os serviços de atendimento prestado por cada um dos órgãos públicos, do mesmo ente federativo, também eram realizados em locais, horários e de forma diferente. Essa falta de padronização, se tornou o grande entrave do acesso da população aos serviços públicos, o que gerou uma “indústria de despachantes”, que passou a intermediar a relação entre cidadão e Estado (BRASIL, 1998).

Nesse sentido, pode-se dizer que uma das grandes importâncias das Centrais de Atendimento Integrado como as UAIs em Minas Gerais é justamente promover a articulação e coordenação entre os diversos órgãos dos três níveis federativos na oferta dos serviços públicos de atendimento ao cidadão de forma centralizada e padronizada. Esse processo atribui maior eficiência e transparência ao setor público, além de facilitar para a população o acesso à serviços fundamentais para o exercício da cidadania como emissão de documentos e requerimento de benefícios.

### **4. CRIAÇÃO DAS CENTRAIS DE ATENDIMENTO INTEGRADO NO BRASIL E EM MINAS GERAIS**

As Unidades de Atendimento Integrado existentes hoje em Minas Gerais são baseadas no modelo internacional denominado “one stop shopping” que se caracteriza pela busca de uma maior acessibilidade, conveniência, simplicidade e possui como premissa que todas as demandas de um cliente possam ser concluídas em um único contato, seja de forma física ou eletrônica (OLIVEIRA, 2014) (ARAÚJO, 2018).

A ideia de construção de “shoppings de serviços públicos” já era intencionada desde 1979 pelo Ministério da Desburocratização do Governo Federal, entretanto as experiências foram iniciativas de governos estaduais na década de 1990. A primeira experiência ocorreu no estado de Santa Catarina com a implementação do Serviço de Atendimento ao Cidadão - SACI,

implementado em 1991 e em seguida no estado da Bahia em 1995 com a implementação do SAC, também denominado Serviço de Atendimento ao Cidadão (OLIVEIRA, 2014).

Em 1998, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) lançou o projeto “Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão - SAC/BRASIL” com o objetivo de apoiar a criação de SACs em todas as 27 unidades da Federação. Para isso foram elaborados manuais destinados aos governos estaduais que detalhavam as diretrizes do programa e um roteiro básico com procedimentos para implantação relativos a itens como adequação física, recursos humanos, padrões de atendimento, serviços oferecidos (ARAÚJO, 2018).

O primeiro guia, intitulado de “Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão – SAC/BRASIL”, elenca como compromissos do Governo Federal o apoio técnico, a transferência de recursos financeiros e o acompanhamento e a fiscalização da execução físico-financeira e da manutenção do projeto. Já o estado tinha como compromissos o provimento da infraestrutura física e recursos humanos necessários para implementação, execução e operacionalização do projeto (BRASIL, 1998).

O estado parceiro também era responsável por garantir a contrapartida requerida para o financiamento complementar do projeto de no mínimo 40% do valor total, sendo que os 60% restantes seriam financiados pelo Governo Federal. Os recursos financeiros disponíveis a serem repassados para os Estados eram recursos próprios da União e também do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (BRASIL, 1998).

A partir desse contexto é possível afirmar que a criação das Centrais de Atendimento Integrado no Brasil foi fruto de um esforço de articulação federativa. Destaca-se a grande importância da cooperação entre os estados em compartilhar conhecimentos e experiências já desenvolvidos no atendimento integrado do cidadão e também o papel do governo federal em coordenar a implementação do modelo em parceria com os estados:

Por um lado, o papel relevante que tiveram os Estados detentores do conhecimento sobre o modelo de gestão de atendimento integrado, principalmente, Bahia e São Paulo, que possuíam um nível elevado de consolidação e sofisticação do modelo, por compartilharem suas experiências com outros estados interessados. E de outro, o governo federal que teve um papel marcante ao assumir a experiência como um modelo de referência e passar promovê-la e financiá-la em parceria com os próprios Estados (ANGELIM, 2003, p. 1 apud LABANCA, 2010, p. 18)

Assim, foi possível a criação de Centrais de Atendimento Integrado em 23 Estados mais o Distrito Federal, como está compilado na tabela abaixo:

<b>Estados</b>	<b>Nome Fantasia das CAI</b>	<b>Data de Implantação</b>
Santa Catarina	SACI	Setembro/91
Bahia	SAC	Setembro/95
Rio Grande do Norte	Central do Cidadão	Junho/97
Minas Gerais	PSIU (Posto de Serviços Integrados Urbanos)	Setembro/97
	UAI (Unidades de Atendimento Integrado)	Agosto/07
São Paulo	Poupatempo	Outubro/97
Pará	SACI	Novembro/97
Ceará	Casa do Cidadão	Janeiro/98
Maranhão	Shopping do Cidadão (Viva Cidadão)	Fevereiro/98

Amazonas	PAC (Posto ao Atendimento Cidadão)	Março/98
Paraná	Rede Cidadania (Ruas da Cidadania e Rede Cidadão)	Abril/98
	Tudo Aqui	em implantação
Pernambuco	Expresso Cidadão	Junho/98
Rio Grande do Sul	Tudo Fácil (Central de Serviços do Cidadão)	Junho/98
Goiás	Vapt-Vupt	Outubro/99
Mato Grosso do Sul	Prático (Praça de Atendimento Cidadão)	Novembro/99
Alagoas	JÁ (Central de Atendimento Cidadão)	Dezembro/00
Paraíba	Casa da Cidadania	Marco/01
Rondônia	Shopping do Cidadão	Mai/01

Sergipe	CEAC (Mais Fácil)	Julho/01
Rio de Janeiro	Rio Simples	Outubro/01
	Poupatempo Rio	Outubro/08
Amapá	CAP (Central de Atendimento Popular)	Janeiro/02
Distrito Federal	Na Hora	Maió/02
Piauí	Espaço Cidadania	Junho/02
Mato Grosso	Ganha Tempo	Abril/03
Espírito Santo (Vitória)	CIC (Centro Integrado da Cidadania)	Outubro/03
	Faça Fácil	Setembro/10
Acre (Xapuri)	Central de Serviço Público - OCA	Maió/08

Tabela 1 - Adaptado de ENCONTRO DAS CENTRAIS DE ATENDIMENTO INTEGRADO (2003)

O primeiro modelo de atendimento integrado do Governo de Minas Gerais foram os Postos de Serviço Integrados Urbanos (PSIU), instituídos por meio do Decreto Estadual 38.303/1996. Em 2007, o governo de Minas Gerais contratou a empresa Res Pública Consultoria em Qualidade



de Serviços Públicos para realizar um diagnóstico da situação dos 26 postos do PSIU espalhadas pelo estado. A conclusão do estudo apontou a falta de padronização nos atendimentos e a inexistência de indicadores básicos para medição de eficiência e qualidade, o que demandaria reestruturação total para implantação de um novo modelo (SOUSA et al, 2012).

Assim, foi realizado o processo de reestruturação de todas os postos do antigo modelo do PSIU que por meio do Decreto Estadual 44.817/2008, passou oficialmente a ser denominado UAI (NESSIM, 2015).

## **5. MODELO UAI COMPARTILHA**

Desde a criação do modelo UAI foram realizados três processos de concessão por meio de Parceria Público-Privada (PPP), de modo que hoje em dia 20 das 34 unidades são administradas em parceria com o setor privado. Além das unidades de gestão direta do Estado e das unidades administradas por meio de PPP, foi criado em 2019 o projeto UAI Compartilha para abertura de novas unidades por meio de parceria entre Estado e Municípios (MINAS GERAIS, 2019).

O Projeto UAI Compartilha, objeto principal de pesquisa desse artigo, surgiu a partir da demanda de gestores e agentes políticos municipais que recorrentemente entravam em contato com a Seplag-MG para solicitar a abertura de novas UAIs em seus territórios (MINAS GERAIS, 2019). A demanda dos representantes municipais para a abertura de novas unidades demonstrava o reconhecimento da excelência do modelo de atendimento UAI e da necessidade de expansão da rede.

Apesar da notória necessidade em se aumentar a capilaridade da rede UAI no território mineiro, a situação financeira-orçamentária em que o Estado de Minas Gerais se encontrava não era favorável, muito pelo contrário, as UAIs vinham passando por um recorrente processo de corte de gastos, inclusive com o fechamento de uma das quatro unidades existentes na capital mineira (MINAS GERAIS, 2019).

Nesse contexto foi criado o projeto UAI Compartilha como parte do programa estratégico Minas Atende. O projeto possibilita a parceria entre a Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag-MG) com entes municipais, sejam prefeituras (Poder Executivo) ou Câmaras Municipais (Poder Legislativo) por meio da assinatura de convênios para criação de novas UAIs (MINAS GERAIS, 2019).

Nesse modelo, o Estado fica responsável pelo fornecimento das orientações necessárias para implantação e gestão cotidiana da central, pelos treinamentos da equipe de atendimento, os fluxos, processos e interação com os entes responsáveis pelos serviços, além do fornecimento da rede de segurança do Estado, o sistema de gestão do atendimento, e o totem de autoatendimento (MINAS GERAIS, 2022).

O Ente Municipal fica responsável por fornecer os recursos financeiros necessários para implantação, operação e manutenção da Unidade. Sendo os principais investimentos:

- Espaço físico, identificação visual, mobiliários e equipamentos de informática;
- Elaboração dos projetos arquitetônicos, complementares e estrutural;
- Contratação de serviços de dados e comunicação, água, luz, limpeza, manutenção e insumos necessários para operação da central;
- Contratação do pessoal, aquisição dos uniformes e as despesas com treinamentos (MINAS GERAIS, 2022).

Até o momento de finalização deste artigo, já foram realizadas as inaugurações de três unidades por meio da parceria entre estado e município, são elas: UAI Leopoldina (dezembro de 2021), UAI Três Corações (junho de 2022) e UAI Itajubá (junho de 2022). Além disso, o projeto conta com outros 25 convênios assinados em processo de implantação e 13 petições ativas, o que demonstra o grande interesse dos municípios mineiros na proposta.

Analisando o projeto a partir da perspectiva das relações federativas, pode-se dizer que o UAI Compartilha possibilita a participação do ente municipal não mais apenas como um possível parceiro ofertante de serviço, mas como um parceiro para implementação e, sobretudo, financiamento da política pública.

Apesar do município ganhar maior importância nessa política pública, ainda assim sua autonomia é limitada especialmente no processo decisório. Ao aderir ao projeto UAI Compartilha, o município se submete a todas as normas e padronizações do modelo UAI já pré-estabelecidas e detalhadas nos anexos do convênio. Além disso, todas as ações realizadas pelo ente municipal - como definição dos serviços, escolha do imóvel - devem passar pela aprovação da equipe da Seplag-MG (MINAS GERAIS, 2022).

Pesquisadores do tema de descentralização de políticas públicas caracterizam a descentralização de execução como “police-making”, enquanto o “policy decision-making” trata da descentralização da autonomia e autoridade no processo decisório (D’ALBUQUERQUE; PALOTTI, 2021). Dessa forma, considerando que os municípios participantes do projeto estão submetidos aos padrões, normas e avaliações realizadas pelo Governo Estadual, pode-se classificar o UAI Compartilha como uma iniciativa de descentralização quase que apenas do chamado “police-making”.

Essa perspectiva vai ao encontro do que afirmam Abrucio e Faranzese (2007). Para os autores, apesar dos convênios serem um mecanismo de cooperação intergovernamental que tem como objetivo o alcance de interesses comuns, na prática os termos são definidos pelo governo superior de modo que se assemelha mais a uma adesão por uma das partes, do que de fato uma negociação.

Toda essa centralização do poder decisório por parte do Governo Estadual se justifica pela necessidade de se manter a padronização do modelo UAI em todas as unidades de Minas Gerais. Não se pode perder de vista que a concepção e a criação das Centrais de Atendimento Integrado no Brasil e das UAIs em Minas Gerais tiveram como objetivo centralizar e padronizar a prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão que até então eram ofertados de forma difusa. Assim, o programa UAI Compartilha tem o desafio de descentralizar a política sem

deixar que a padronização e a excelência conquistada em toda experiência dessa política pública se percam.

Para garantir a padronização e a manutenção da qualidade dos serviços prestados, o Estado se faz como ente coordenador da política. Nesse sentido, Soares e Machado (2018) destacam a importância dos mecanismos de *enforcement*, que no caso seriam os mecanismos que o Governo do Estado possui para fazer com que os parceiros municipais sigam suas determinações. O primeiro mecanismo é o convênio, que consiste na formalização do pacto firmado. O convênio assinado entre as partes, além de conter a minuta, contém também diversos anexos com o detalhamento da padronização da sinalização visual, uniformes, mobiliário, equipamentos de informática, imóvel, entre outros.

Além do convênio em si, outro mecanismo importante de controle por parte da Seplag-MG é o sistema de atendimento ao cidadão que é um sistema único de fornecimento do Estado e que garante o acompanhamento de importantes indicadores de atendimento como Tempo de Espera, Tempo de Atendimento, Avaliação do Cidadão da Qualidade do Atendimento, dentre outros. A equipe Seplag-MG acompanha esses indicadores em tempo real de modo a identificar qualquer desvio no padrão.

Ademais, a diretoria responsável pelo acompanhamento das UAIs também conta com uma equipe de operação que faz o acompanhamento qualitativo do funcionamento de todas as unidades do estado. Essa equipe é responsável por responder às demandas dos coordenadores de unidades, fazer articulação com os órgãos e passar todas as orientações necessárias para o bom funcionamento da UAI.

Apesar da função de “policy decision-making” ainda ser atribuição do Governo do Estado, existe uma limitação dessa função no que diz respeito à escolha dos municípios que irão sediar as novas unidades. Da forma com que o projeto está estruturado atualmente, pouco está atribuído à Seplag a possibilidade de selecionar os municípios ou regiões em que serão implantadas as novas unidades, já que a adesão ao projeto e o maior volume de financiamento cabe aos parceiros municipais.

Abrucio e Franzese (2007, p. 15) afirmam que o processo de municipalização de políticas públicas após Constituição Federal de 1988 “se deu de maneira bastante desigual no país, tanto pela diversidade de situações financeiras e capacidade administrativa dos municípios brasileiros, quanto pela vontade política de cada governo municipal (...)”. Essa situação se assemelha ao Projeto UAI Compartilha, já que não é uma estratégia territorial estadual que até então tem determinado os municípios em que serão instaladas novas unidades. Os fatores determinantes têm sido esses mesmos listados acima pelos autores: interesse político, a capacidade técnica e financeira-orçamentária do município.

Outra consequência importante do processo de descentralização de políticas públicas que tem ocorrido no UAI Compartilha e tem respaldo na literatura é a perda da economia de escala (SOARES; MACHADO, 2018). A compra de itens como mobiliários, sinalização visual, uniformes é menos eficiente quando feita de forma isolada por cada município participante do

projeto se comparada a compra centralizada realizada para as unidades de gestão direta do Estado. Essa perda de economia de escala é ainda maior se considerado o processo burocrático de compras públicas a ser realizado por cada um dos parceiros municipais.

Observando que o processo licitatório para compra desses itens tem sido o principal entrave enfrentado pelos municípios para inauguração de novas unidades, a Seplag encontrou uma solução no instrumento de Compra Estadual previsto no Decreto Estadual nº 46.311/2013:

"Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

[...]

XVIII – compra estadual: compra ou contratação de bens e serviços, em que o órgão gerenciado conduz os procedimentos para registro de preços destinado à execução descentralizada de programa ou projeto estadual, mediante prévia indicação da demanda pelos entes federados beneficiados;

XIX – órgão participante de compra estadual: órgão ou entidade da administração pública que, em razão de participação em programa ou projeto estadual, é contemplado no registro de preços independente de manifestação formal." (MINAS GERAIS, 2013, np)

Esse instrumento permite que o Estado faça de forma centralizada o processo de licitação gerando atas de registro de preço que poderão ser utilizadas pelos municípios conveniados ao projeto. Esse instrumento de Compra Estadual que foi criado para favorecer outra política de parceria entre Estado e Municípios - compra de medicamentos, possibilitará que ocorra a descentralização da política pública das UAIs sem que haja perda da economia de escala na compra dos itens em questão.

## CONCLUSÃO

O modelo federativo brasileiro, fortalecido com a promulgação da Constituição Federal de 1988 consolidou a autonomia dos entes da federação em um contexto de crescimento das demandas sociais e aumento da necessidade de provisão de serviços públicos. Diante das repartições constitucionais das atribuições desses entes, sendo algumas privativas e outras concorrentes, passa a ser premente a necessidade de se analisar as políticas públicas sob a perspectiva das relações interfederativas.

Dentre as políticas públicas que estão intrinsecamente relacionadas ao modelo federativo brasileiro estão as Centrais de Atendimento Integrado. Esse estudo buscou identificar as implicações do modelo federativo na política pública de atendimento integrado em Minas Gerais desde sua concepção até a recente criação do Projeto UAI Compartilha.

A primeira importante implicação encontrada diz respeito ao propósito de criação dessa política pública. Considerando que o modelo federativo torna mais complexa a prestação de serviços públicos, distribuindo atribuições para todos os entes federativos, as Centrais de Atendimento Integrado possuem especial importância no Brasil na medida em que possibilitam a

centralização da oferta de serviços de órgãos públicos dos três níveis de governo – federal, estadual e municipal - em um mesmo espaço físico.

As relações de cooperação e coordenação entre os níveis federativos também tiveram grande notoriedade na década de 1990 na efetiva criação das Centrais de Atendimento Integrado no Brasil. Destacou-se, nesse sentido, a cooperação dos Estados que foram precursores da política ao compartilharem suas experiências com os demais interessados. Destacou-se também o papel de coordenação do Governo Federal que estabeleceu parcerias com os Governos Estaduais por meio do Projeto SAC/BRASIL para promover a difusão do modelo, ofertando para isso apoio técnico e financeiro.

Nesse contexto, foram criados os Postos Integrados de Serviços Urbanos (PSIU) em Minas Gerais que posteriormente foram transformados nas Unidades de Atendimento Integrado (UAI). O desdobramento mais recente desta política pública foi a criação do Projeto UAI Compartilha que tem como propósito expandir a rede UAI pelo território mineiro em parceria com os Municípios. Esse Projeto agregou uma nova dinâmica de relação interfederativa à política pública: a partir dele o município deixou de ser apenas um possível ofertante de serviços na UAI e passou a ser um implementador e, especialmente, um financiador da política.

Apesar dessa maior relevância atribuída ao município, destaca-se que a participação desse ente está majoritariamente restrita a execução e financiamento da política, ficando o processo decisório à cargo do Estado. Essa manutenção da centralização do processo decisório tem como propósito garantir que não haja uma perda da padronização e do nível de qualidade conquistado ao longo dos anos e para isso o Governo Estadual utiliza de mecanismos de acompanhamento e controle, como por exemplo os indicadores do sistema de gestão. Futuros estudos devem buscar avaliar a real eficiência desses mecanismos de *enforcement* e em que medida eles de fato evitam a perda da padronização e do nível de qualidade.

Outro aspecto relevante apontado no estudo foi a ausência de uma estratégia territorial estadual para definir em quais regiões do estado devem ser estabelecidas novas unidades. Na prática, os fatores determinantes para a instalação de novas UAIs têm sido o interesse político, a capacidade técnica e orçamentário-financeira do Município. Essa situação, possivelmente não tenha tanto impacto considerando que o Projeto ainda é muito recente e apenas três unidades foram implantadas, mas com a expansão da política, é pertinente que o Estado, como coordenador da política, busque induzir a abertura de novas unidades de acordo com a sua estratégia territorial.

Ademais, é fundamental salientar a utilização de instrumentos que facilitam às relações interfederativas, como é o caso da Compra Estadual que possibilitará que a descentralização da política ocorra sem que haja uma perda da economia de escala na aquisição dos principais itens. Assim, destaca-se a importância da identificação e criação de outros instrumentos legais e institucionais que possam facilitar a parceria entre os entes federativos nesse e em outros projetos.

Por fim, apesar do Projeto UAI Compartilha ser muito recente, ainda com poucas unidades implantadas e com muito a ser pesquisado e aprimorado, não se pode deixar de ressaltar como o Projeto foi uma solução inovadora encontrada para viabilizar a expansão da rede UAI, sendo que a política pública vinha passando por um processo de corte de gastos nos últimos anos. Dessa forma, enfatiza-se a relevância que essa e outras políticas públicas de parceria entre os entes federativos sejam objeto de novas pesquisas com o intuito de aprimorar a produção de políticas públicas no Brasil, porque como afirmam os autores Abrucio e Franzese (2007, p 17): “Num País com tantas carências sociais e fragilidades do Poder público, o federalismo tem de ser uma alavanca para o sucesso das políticas públicas, e não mais um dos vários obstáculos à boa governança que emperram a modernização da gestão pública.”

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas políticas sociais. 2002 Disponível em: <https://www.cedes.unicamp.br/> Acesso em: 29 jul. 2022
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS:: o impacto das relações intergovernamentais no brasil. O IMPACTO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL. 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/242213262>. Acesso em: 29 jul. 2022.
- ARAÚJO, Lucas de Carvalho. Emissão de Carteira de Identidade: análise da implantação da obrigatoriedade de agendamento on-line prévio no estado de Minas Gerais. 2018. 187 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão – SAC/BRASIL. Caderno 17, Brasília: MP, 1998.
- D’ALBUQUERQUE, Raquel Wanderley; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Federalismo e execução dos serviços públicos de atendimento do governo federal: a experiência brasileira nas políticas sociais,. Revista Brasileira de Ciência Política, [S.L.], n. 35, p. 1-43, 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.232504>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/zW4Y6QsZR34gmwL4KKdG5vP/?lang=pt>. Acesso em: 29 jul. 2022.
- ENCONTRO DAS CENTRAIS DE ATENDIMENTO INTEGRADO, 5, 2003, Goiânia-GO. A disseminação do modelo de atendimento integrado – o caso do SAC. (Apresentação). 2003.
- LABANCA, Andrey Morais. De 0 a 100%: mensurando a eficiência nas UAI. Belo Horizonte: FJP, 2010. Originalmente apresentada como monografia de graduação, Fundação João Pinheiro – Escola de Governo, 2010.
- MINAS GERAIS. Decreto 46.311, de 16 de setembro de 2013. Belo Horizonte, 13 set. 2013
- MINAS GERAIS. Minas Atende: UAI Compartilha. Belo Horizonte: Seplag-Mg, 2019.
- MINAS GERAIS. Minuta de Convênio UAI Compartilha. Belo Horizonte: Seplag-Mg, 2022
- NESSIM, Pérola Hana. Gestão da informação na apuração e análise da satisfação dos usuários de serviços nas Unidades de Atendimento Integrado de Minas Gerais. 2015. 81 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

OLIVEIRA, D. R. Unidades de Atendimento Integrado (UAI): um estudo de políticas públicas para o fortalecimento da cidadania no Estado de Minas Gerais. 2014. 156f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. Federalismo e Políticas Públicas. Brasília: Enap, 2018.

SOUSA, A. A. et al. Pioneirismo em Parcerias Público-Privadas: o modelo alternativo de atendimento ao cidadão no governo de Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5. 2012, Brasília. **Painel 04/015**. Brasília: -, 2012. p. 1-28. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2013-03/pioneirismo-em-parcerias-publico-privadas-o-modelo-alternativo-de-atendimento-ao-cidadao-no-governo-de-minas-gerais.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.