

A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: a influência das instituições, dos atores e dos arranjos institucionais

THE TRAJECTORY OF SOCIAL ASSISTANCE POLICY IN BRAZIL: the influence of institutions, actors and institutional arrangements

Almira Almeida Cavalcante¹

UFRN: <https://orcid.org/0000-0002-8703-6107>

DOI: [10.21680/1982-1662.2022v5n33ID28541](https://doi.org/10.21680/1982-1662.2022v5n33ID28541)

Resumo

O presente artigo versa sobre a trajetória de formação e implementação da política de assistência social no Brasil, desde a sua instituição no Sistema de Seguridade Social, pela Constituição Federal de 1988, até a aprovação da lei do SUAS em 2011. Nosso objetivo é apresentar uma discussão sobre a política a partir da perspectiva do neoinstitucionalismo na análise de políticas públicas. Buscamos relacionar também o emprego de arranjos institucionais e seus desdobramentos na efetivação dos objetivos propostos pelos formuladores da política. Para tanto, empregamos a metodologia de análise qualitativa com uso das técnicas de pesquisa bibliográfica e consulta documental. Os resultados mostram que a influência das instituições e dos atores na formação e implementação resultaram numa política pública sustentada por um sistema teoricamente bem elaborado, com princípios e diretrizes centrados na perspectiva do direito e da equidade social. Porém os mecanismos que propiciam a sua operacionalização rebatem nas concepções políticas e econômicas, desfavoráveis ao alcance dos objetivos da política.

¹ E-mail: almiracavalcante@hotmail.com

Palavras-chave: Assistência Social. Instituições. Política Pública. Neoinstitucionalismo.

Abstract

This paper discusses the trajectory of the formation of Social Assistance policy in Brazil, from its institution in the Social Security System since the 1988 Federal Constitution to the approval of the SUAS law in 2011. Our goal is to present a discussion of the configurations of this policy from the perspective of neoinstitutionalism in the analysis of public policies. We seek to discuss the phases that make up the cycle of formulation of a public policy, as well as relate the use of institutional arrangements and their consequences, regarding the achievement of the objectives proposed by its formulators. To this end, we used the methodology of qualitative analysis with the techniques of bibliographic research and document consultation. The results show that the influence of institutions and actors in the formation and implementation resulted in a public policy supported by a theoretically well elaborated system, with principles and guidelines centered on the perspective of law and social equity.

Keywords: Social Assistance. Institutions. Public policy.

Introdução

A implementação da política pública de assistência social no Brasil exige dos seus formuladores um esforço monumental, considerando a formação social do país e as configurações econômicas voltadas à expansão do capitalismo monopolista e, na atualidade, coadunam com as concepções neoliberais dispostas à afirmação do ajuste fiscal. Tais fatores contribuem para o aprofundamento da concentração de renda e das desigualdades sociais, conforme indicadores registrados pelo IBGE em 2020².

Não obstante, é factual assinalar que, no Brasil, políticas públicas de caráter assistencial constituem-se como componentes essenciais, não apenas à melhoria das condições de vida, mas, necessariamente, às estratégias de sobrevivência da

² Síntese de Indicadores Sociais Uma análise das condições de vida da população brasileira 2020 (IBGE, 2020).

população, visto que as desigualdades resultam de processos historicamente determinados. De acordo Carvalho (2021), o extermínio e escravização dos povos originários (índios) seguido da exploração comercial (mercadoria e mão de obra) pelos colonizadores são fatores que, desde então, implicaram na formação de uma sociedade apartada dos direitos de cidadania.

Nesse sentido, nossa inquietação em discutir o processo de implementação da política pública de assistência social, a partir de uma análise fundamentada no neoinstitucionalismo histórico, se justifica pela capacidade dessa teoria de estabelecer uma análise centrada no Estado e na sociedade, em termos de conjugar também a influência das instituições e dos demais atores, estatais e não estatais, seus interesses e ações estratégicas, envolvidos no ciclo de implementação de políticas públicas. Este ciclo é formado por estágios: a agenda, a formulação, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação da política. A agenda compreende a definição do problema. A formulação, por sua vez, compreende a identificação das possíveis alternativas para resolução do problema, o estudo e a escolha destas alternativas (MARQUES, 1997; SOUZA, 2006).

A teoria neoinstitucionalista³ propõe uma análise de políticas públicas ampliada, na qual sejam consideradas as mediações estabelecidas com e pelas instituições. Para Marques (1997) os neoinstitucionalistas não desprezam as análises de abordagem funcionalista ou a partir das classes como o institucionalismo propõe, o que há de novo nessa teoria é a capacidade de considerar a mediação das instituições nesse processo, ou seja, há uma relação entre instituições e atores, além de levar em conta também o processo político, de formação e de transformação das organizações nos diversos contextos: social, político e histórico que se estabelecem na sociedade (MOEHLECKE, 2018). Na mesma percepção, Souza (2006, p. 37) infere que o neoinstitucionalismo “... enfatiza a importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas”.

Como ponto de partida assinalamos que a trajetória da política de Assistência Social, desde os seus antecedentes até os processos de execução na atualidade, reflete a importância das instituições e dos atores formais e não formais, os comportamentos e as estratégias de ação que contribuíram para a formulação e implementação dessa política no país. Apontamos como atores formais o legislativo

³ Consultar: Marques (1997).

(parlamentares) e o executivo (gestores), além de especialistas da administração pública. Quanto aos atores informais, torna-se imprescindível destacar o papel das entidades representativas de profissionais que atuam na execução da assistência social, com destaque para o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Serviço Social, os movimentos sociais e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), docentes de instituições de ensino superior, beneficiários da política, entre outros. Estes atores foram protagonistas na reivindicação incansável do reconhecimento, pelo Estado, da assistência social como política pública.

Portanto, fundamentamos nossa discussão no modelo neoinstitucionalista, o qual, segundo Rocha (2006, p. 18) releva “o papel do Estado e de seus funcionários na explicação das políticas governamentais”. Trata-se de uma ferramenta de análise da regulação organizacional e da legitimidade das políticas estatais (MOEHLECKE, 2018).

Quanto aos arranjos institucionais, nos termos de Pires e Gomide (2014, p.13): podem ser definidos como o “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular de como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Portanto, os arranjos institucionais podem dar sustentação aos processos decisórios, de execução, de implementação e de controle de uma política pública. Conforme assinala Lotta e Favareto (2016, p. 16): “A análise dos arranjos institucionais nos permite observar variáveis centrais para entender a definição dos atores envolvidos”. A princípio, este estudo deixa claro que a presença de arranjos institucionais tidos como legitimadores e capacitadores⁴, ora politicamente, ora técnico-administrativamente, foram relevantes na construção da assistência social como política pública.

Neste estudo buscamos interpretar alguns elementos presentes nas diversas fases constitutivas do ciclo da formulação de uma política pública, considerando o papel das instituições, dos atores e os arranjos institucionais presentes. Objetivamos também registrar alguns fatores que se configuram como impedimentos à implementação de uma determinada política.

A análise da agenda da política de assistência social torna-se relevante por esta compor o Sistema de Seguridade Social do país, que a consolida como política pública de Estado, portanto, ancorada na perspectiva do direito. Este Sistema, que incorpora

⁴ Arranjos institucionais legitimadores e capacitadores são aqueles que, entre outros elementos, dispõem de: pessoal técnico especializado, informações necessárias à sua atuação, estruturas organizacionais adequadas (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2015).

as políticas de saúde, previdência e assistência social representa a ampliação dos direitos sociais requeridos na Constituição de 1988, porém, na prática não se efetivam sem muitos retrocessos, deixando o país ainda em posição bastante acentuada no nível de desigualdade de renda e, conseqüentemente, na efetivação da cidadania reivindicada pela Constituição. As desigualdades conformam-se também pela via de aspectos regionais e raciais, acentuando os altos índices de pobreza e miséria nas Regiões Norte e Nordeste, com predominância para a população negra e parda (CARVALHO, 2021).

Assim, importa inseri-la na discussão de análise de políticas públicas nas suas variadas dimensões. Alguns autores, como, por exemplo: Cavalcante e Ribeiro (2012); Salgado *et al.* (2021); Couto (2010), entre outros, têm estudado a análise e avaliação, tanto da política de assistência social como direito, como da sua operacionalização pelo SUAS.

Recente pesquisa realizada por Silva Salgado *et al.* (2021), que utilizou a técnica bibliométrica (descritores: políticas públicas; assistência social; proteção social) entre 2014 e 2019, constatou que no período analisado “a pesquisa brasileira buscava compreender quais os fatores condicionantes poderiam ser desenvolvidos no sentido de potencializar o SUAS como política de proteção social, a partir da contextualização histórica da assistência social brasileira” (DA SILVA SALGADO *et al.*, 2021, p.9).

Neste mesmo caminho de investigação, Cavalcante e Ribeiro (2012) avaliaram os resultados da implementação do SUAS após quatro anos de criação. Importantes estudos produzidos por Souza (2018), Bichir, Simoni e Pereira (2020) e Bichir e Simoni (2021) verificam os processos de implementação e avançam também na análise das capacidades estatais na consolidação dessa política.

Outrossim, conforme ressalta Souza (2006, p.36): “a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.”. Assim, os apontamentos deste estudo descrevem a trajetória da política - os avanços, limites e desafios da implementação - contribuindo com a literatura e ampliando a discussão existente.

Para tanto, tomamos como modelo o trabalho de Telma Menicucci (2006)⁵ na análise sobre a política de saúde no Brasil. A referida autora aponta três aspectos e os denomina de constrangimentos, sendo eles: a ausência de suporte político, o subfinanciamento e a falta de publicização da rede de serviços. Nos apropriamos da abordagem da autora e acrescentamos um quarto aspecto a ser analisado. Trata-se da ausência de fortalecimento da rede de serviços do SUAS por parte dos gestores das unidades subnacionais.

Utilizamos a metodologia de pesquisa qualitativa e a técnica de pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados do estudo mostram que o direcionamento das instituições e dos atores estatais e não estatais foi fundamental no processo de formulação da política de assistência social. Percebemos ainda que, em diversas fases do ciclo da política, a utilização de arranjos institucionais⁶ assegurou resultados positivos na sua efetivação como política pública.

O texto está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução: a segunda situa o leitor quanto aos procedimentos metodológicos; a terceira apresenta a trajetória da política de Assistência Social no Brasil - os antecedentes históricos e as diretrizes de operacionalização por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) -; a quarta traz uma discussão sobre os desafios à efetivação da política frente ao papel das instituições e dos atores, bem como a contribuição dos arranjos institucionais. Em seguida, tecemos as considerações sobre os resultados da discussão.

Procedimentos metodológicos

A discussão sobre a formação da política de Assistência Social, com ênfase na relevância do papel das instituições, dos atores e dos arranjos institucionais, requer uma aproximação com a neoinstitucionalista de análise de políticas públicas. Neste sentido, o estudo foi pautado na abordagem qualitativa, compreendendo-a como o caminho viável para responder às inquietações permeáveis à reflexão, levando em conta as capacidades de compreensão e interpretação presentes no método (MINAYO, 1993), o qual possibilitou a reflexão a partir de diversas concepções sobre a temática. A coleta de informações utilizou a pesquisa bibliográfica e documental.

⁵ Consultar o trabalho de Minecucci (2006), sobre a implementação da Reforma Sanitária.

⁶ São definidos por Gomide e Pires (2012), quatro tipos de arranjos institucionais: 1) com alta capacidade política e baixa capacidade técnico-administrativa; 2) com baixa capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa; 3) com baixa capacidade política e técnico-administrativa; e 4) com alta capacidade política e técnico-administrativa.

Para fundamentar teoricamente a discussão, iniciamos com a busca por trabalhos acadêmicos em bases de dados (*Scielo*, *Google Acadêmico*, IPEA), além de consulta a *sites* de diversos periódicos de instituições de ensino superior. Incluímos também a consulta a livros e coletâneas. Realizamos uma sistematização de trabalhos que abordam conteúdos referentes à formação e desenvolvimento da política de assistência social, conforme apontam as produções de: Bichir et al. (2020), Bichir e Simoni Junior (2021), Da Silva Salgado, (2021). Alguns trabalhos que oferecem aporte teórico acerca da análise de políticas públicas e da teoria neoinstitucionalista: Baptista e Rezende (2011), Cavalcante e Ribeiro, (2012), Immergut, (1996), Kingdon, (1995), Marques (1997), Menecucci, (2006), Moehlecke (2018), Rocha, (2006), Souza (2006). E sobre os arranjos institucionais: Lotta e Favareto (2016), Loureiro Macário (2015), Pires e Gomide (2014).

A seleção das fontes consultadas utilizou como palavras-chave: Política de Assistência Social, Neoinstitucionalismo, Arranjos Institucionais e Sistema Único de Assistência Social. A busca pelo conteúdo não definiu recorte temporal, entretanto, observamos que o período de publicação das obras concentra-se entre 1996 e 2021.

A discussão acerca da regulamentação da política de assistência social foi subsidiada pela consulta a leis, decretos, portarias, resoluções, protocolos e demais documentos que asseguram a execução e o formato de gestão da política de assistência social no Brasil. Tais instrumentos de regulação e gestão foram consultados por meio dos portais do governo federal (Planalto.gov, Ministério da Cidadania, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, entre outros) devidamente informados nas referências do trabalho.

A trajetória de formação da Política de Assistência no Brasil: do caráter assistencialista à consolidação do SUAS

Asseveramos, em primeiro lugar, que a narrativa da trajetória da política aqui apresentada não pretende uma análise linear e sequencial do ciclo da política, destacaremos apenas o seu processo de implementação. Com base na teoria neoinstitucional, nossa intenção é correlacionar o papel dos atores envolvidos, das instituições e aspectos da conjuntura política. Ou seja, das múltiplas dimensões presentes no processo, a partir da aproximação com os diversos agentes (MOEHLECKE, 2018).

Para melhor compreensão quanto ao escopo da política de assistência social, é necessário contextualizarmos sua trajetória levando em consideração alguns antecedentes históricos. No primeiro momento - início do século XX -, período que compreende o processo de industrialização no Brasil, as ações que atualmente estão qualificadas como funções de uma política pública, compreendida como dever do Estado e ofertada para quem dela necessitar, eram exercidas como ações de filantropia e benemerência, ou seja, não havia a perspectiva do direito. O público-alvo das ações era formado por pobres, velhos, crianças, órfãos, deficientes, doentes e demais incapacitados para o trabalho - além de uma massa de trabalhadores e trabalhadoras que, no contexto da expansão da indústria, encontrava-se exposta a péssimas condições de sobrevivência.

Tal conjuntura sinalizou um problema, sendo possível definir uma agenda para formulação da política pública. Entretanto, identificamos interesses conjunturais, em termos de sustentação da política econômica, com vistas a garantir a expansão do capitalismo industrial. Portanto, a política social a ser elaborada cogitava adequar-se aos interesses do capital.

Assinalamos que, desde a sua gênese, a política de assistência social foi forjada a partir de interesses institucionais e políticos estreitamente relacionados com os atores estatais (integrantes do governo) e não estatais (sociedade civil, partidos políticos, sindicatos, entre outros). Desse modo, a superação dos obstáculos à implementação da política passa por diversos estágios, explicando, assim, a morosidade para a regulamentação da Assistência Social, que ocorrerá apenas no final do século XX.

No período anterior à Constituição de 1988, as ações estatais que posteriormente seriam reconhecidas como funções da Assistência Social eram coordenadas e administradas por instituições como: Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), a partir de 1937 e a Legião Brasileira de Assistência (LBA), a partir de 1942. Esta última afirmou o caráter populista e assistencialista do governo de Getúlio Vargas junto à população pobre, gerida pela Primeira-dama do país Darcy Vargas, que imprimiu características clientelistas, de benemerência e de favor que predominaram na história e, posteriormente, dificultaram a vinculação da assistência social ao direito de cidadania. Ressalta-se também, nesse período, a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) em 1977.

Após a promulgação do texto constitucional de 1988, haveria ainda um longo caminho a ser percorrido quanto à incorporação de dispositivos legais. A Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/93, LOAS), exigida pela Constituição Federal como lei complementar para regulamentação da política, somente seria aprovada cinco anos depois, dado o processo de entraves na efetivação de direitos sociais estabelecido pela política econômica neoliberal em expansão no país.

Até a década de 1990, a assistência social desenvolveu-se sob o predomínio do setor privado, responsável pelos serviços e atenções, e contando subsidiariamente com a participação do setor público, principalmente no financiamento, seja via subsídios ou isenções, seja via transferências. A intervenção do Estado nessa área desenvolvia-se, assim, não por meio da prestação de serviços, mas predominantemente pela via de apoio às entidades e organizações privadas. As principais instituições públicas eram a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), herdeiro da Fundação Nacional do Menor (BRASIL, 2007c, p. 78).

O texto constitucional de 1988 insere a Assistência Social no Sistema de Seguridade Social e consolida o *status* de política pública de Estado, junto com a saúde e a previdência social. Os desdobramentos quanto à evolução da política, após sua inserção no dispositivo legal, ratificam a importância das instituições e dos atores - neste caso, de forma positiva - nas regras do jogo da formação de uma política, inclusive, porque o referido feito resulta de um processo de luta atrelado aos trabalhos da elaboração da Assembleia Nacional Constituinte no Brasil. Portanto, conta com a participação de atores como: funcionários públicos, partidos políticos, categorias profissionais, sindicatos e outras entidades estatais e da sociedade civil (IMMERGUT, 1992).

Assim, a institucionalização da Assistência Social foi seguida de longos processos de boicote. Por exemplo: a Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (PNAS/NOB-SUAS/2004) só foram aprovadas mais de uma década depois da LOAS, em 2004 e 2005, respectivamente, seguidas da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS), em 2006. A regulamentação do Sistema Único de Assistência Social foi aprovada pela Lei 12.435 - Lei do SUAS, em 2011.

Nos termos da Lei, a Assistência Social pauta-se nos princípios do Sistema de Seguridade Social: universalidade da cobertura e atendimento; uniformidade e

equivalência dos benefícios rurais e urbanos; seletividade e distributividade na prestação de serviços; irredutibilidade no valor dos benefícios; diversidade da base de financiamento estruturada em orçamento da seguridade social; equidade na forma de participação e custeio; caráter democrático e descentralizado da administração mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 2007).

O intervalo de cinco anos entre a Constituição Federal (1988) e a aprovação LOAS (1993) se justifica, entre outros fatores, pelos ajustes de estabilização econômica que impuseram ao Estado o questionamento quanto à universalização de direitos sociais outorgados pela legislação proposta no processo de redemocratização (MENICCUCCI, 2006). Portanto, a estruturação da seguridade social a partir das leis de regulamentação, entre elas a Assistência Social e Saúde, foi relegada a segundo plano.

Se consideramos o hiato de mais de duas décadas entre a inserção da Assistência Social no Sistema de Seguridade Social (1988) e a aprovação do SUAS (2011), corremos o risco de considerar o papel das instituições formais (lei e normativas) irrelevante na conformação de uma política. Entretanto, tal afirmação só faz sentido se desprezarmos o papel dos atores que ao longo deste período elaboraram os demais dispositivos - PNAS/2004 NOB-SUAS/2005, NOB/SUAS/2012 e NOB-RH/SUAS, entre outros elementos centrais na operacionalização da assistência social. Assim, na análise das regras do jogo, as duas dimensões - atores e instituições - devem ser consideradas e atreladas ao contexto político (IMMERGUT, 1996).

A relevância do papel das instituições é comprovada a partir da criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004⁷, subsidiado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que tinha como principal função gerir a política de assistência social conforme os princípios e diretrizes da LOAS.

A atuação dos atores estatais e sociais: burocratas, ocupantes de cargos no executivo e legislativo, movimentos sociais, organizações da sociedade e representações de categorias profissionais se sobressaíram como essenciais na formação da política de assistência social.

⁷ O MDS foi extinto pelo Decreto nº 9.674/2019 de 2 de janeiro de 2019 e Decreto nº 10.357/2020, no dia 20 de maio de 2020. As ações passaram a ser executadas pelo Ministério da Cidadania.

Aponta-se ainda como elemento-chave o exercício do controle social⁸ através da atuação dos Conselhos, nas suas respectivas instâncias, permitindo o avanço dos demais dispositivos legais que possibilitaram a pactuação da permanência das discussões sobre a assistência social na pauta dos *policy makers*, além dos espaços formados pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), com representação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), com representação dos Estados e Municípios, que passaram a ter caráter deliberativo no âmbito operacional na gestão da política.

Em outubro de 2004, a Resolução 145 do Conselho Nacional de Assistência Social, cumprindo a deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Tal avanço resultou do debate permanente orquestrado por diversos atores⁹ desde a aprovação da LOAS. Os esforços no cumprimento da prescrição da PNAS foram consubstanciados na aprovação das Normas Operacionais em 2005 e 2012 e da NOBRH/SUAS/2006, dentre outros instrumentos de gestão e aprimoramento na execução da política.

A criação do SUAS, além de disciplinar a operacionalização da política de assistência social, definiu: as funções da política, os níveis de gestão, as instâncias que compõe o processo democrático de gestão e o financiamento. O SUAS organiza a proteção social em duas modalidades: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Essa proteção contempla três elementos de segurança social: Segurança de Sobrevivência (rendimento e autonomia); Segurança de Acolhida; Segurança de Convívio (vivência familiar) (BRASIL, 2004a). Neste sentido, a proteção social do SUAS antevê a violação de direitos inerentes à vida em sociedade, seja decorrente da dinâmica da relação de produção, seja decorrente do cotidiano das relações humanas. Para Sposati, a proteção social no âmbito do SUAS transcende a ação curativa, tem a pretensão primeira de prevenir riscos, garantir direitos, reconhecer condições dignas de vida para todos os cidadãos (SPOSATI, 2009).

⁸ Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) I - o Conselho Nacional de Assistência Social; II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social; III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

⁹ Conselhos de Assistência Social, do Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social - FONSEAS, do Colegiado de Gestores Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social, Associações de Municípios, Fóruns Estaduais, Regionais, Governamentais e Não Governamentais, Secretarias Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social, Universidades e Núcleos de Estudos, entidades de assistência social, estudantes de Escolas de Serviço Social, Escola de gestores da assistência social, além de pesquisadores, estudiosos da área e demais sujeitos anônimos (BRASIL, 2004).

A segurança de renda até o ano de 2021 era ofertada pelo Programa de Transferência de Renda Bolsa Família (PBF), atualmente substituído pelo Programa Auxílio Brasil, destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (BRASIL, 2004b), e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado à pessoa idosa e à pessoa com deficiência (BRASIL, 2007b), além de benefícios eventuais em caso de emergência e calamidade pública. A população prioritária no atendimento da Assistência Social são as pessoas cadastradas no Cadastro Único do Governo Federal.

A prescrição da Lei Orgânica da Assistência Social e demais dispositivos que regulamentam uma política pública estruturada no âmbito de um Sistema Único apresenta as condições necessárias à execução qualitativa de uma política pública. Porém, os aspectos mencionados anteriormente, tomando como base a análise de Menicucci (2006), configuram-se como impedimentos à consolidação dos objetivos da política.

O primeiro aspecto abordado na nossa análise da política de Assistência Social, quanto à ausência de suporte político, assemelha-se à análise da política de saúde. Fatores como a dificuldade de protagonismo efetivo de atores estatais, como, por exemplo, representantes do legislativo e executivo dispostos a dar continuidade ao processo de militância pela implementação da política, foram confrontados por interesses favoráveis ao ajuste fiscal e desfavoráveis à ação do Estado na implementação de políticas públicas universais (MENICUCCI, 2006). Tal conjuntura debilitou a unidade dos trabalhadores e usuários na luta pela efetivação da política.

Entretanto, no caso da assistência social é possível considerar duas possibilidades. Uma negativa, que corrobora com o impedimento do avanço da política. Tendo em vista que a expectativa de um sistema político republicano, que sustentasse as propostas reclamadas na constituinte, foi abortada nos primeiros governos após a abertura democrática, comandados por membros remanescentes de partidos que, em certa medida, apoiaram o período ditatorial.

Ademais, a investida da política econômica neoliberal afirmou o apoio aos interesses do capital em detrimento da garantia dos direitos sociais aprovados em leis. Explica-se, deste modo, o hiato a que nos referimos anteriormente entre as aprovações da LOAS/1993 e do SUAS/2011.

A segunda possibilidade, quanto ao suporte político, mostra uma perspectiva mais positiva, levando em conta a instituição de dispositivos legais - PNAS/NOB-

SUAS/2004, NOB-RH/SUAS/2006 - entre outros arranjos institucionais - como, por exemplo, a Resolução 109/2009¹⁰ e o Programa de capacitação para os trabalhadores do SUAS (CapacitaSUAS)¹¹. Iniciativas de aprimoramento da gestão da assistência social que, em certa medida, superaram as condições impostas pela conjuntura de desmanche das políticas sociais vivenciadas no período. Para tanto, há de se considerar também que, internamente, no Brasil, no período de 2003-2010 do governo Lula da Silva, houve a abertura de uma janela de oportunidades considerável à implementação de políticas sociais, situação que se apresenta como um elemento aglutinador dos avanços da política, posto que a execução fosse comprometida pela implementação do Plano Diretor de Reforma do Estado desde os anos 1990.

A proposta de Reforma do Estado consiste na delimitação do Estado, a partir de processos de: redução das funções do Estado (privatização, terceirização e publicização); desregulação (diminuição do controle pelo Estado das atividades privadas e aumento pelo mercado); aumento da governança (ajuste fiscal) e aumento da governabilidade (poder do governo via instituições democráticas). De acordo com Pereira (1998, p. 61), a reforma do Estado pode ser entendida como “um processo de criação ou de transformação de instituições.”.

Inferimos que todos os aspectos contemplados na reforma interferem sobremaneira na implementação de políticas públicas, entretanto, colocamos em relevo a dimensão da redução das funções do Estado. Nela enfatizamos a publicização, entendida como transformação de uma organização estatal pública para o âmbito público não estatal, ou seja, a organização é pública, porém, de direito privado.

Assinalamos que este mecanismo se constitui como entrave na efetivação da política de assistência social como política de caráter essencialmente público, tendo em vista que os serviços podem ser executados por entidades não estatais, em muitos casos, estreitamente relacionadas com a concepção de filantropia. Ainda que a publicização enfatize a participação da sociedade na gestão das políticas públicas,

¹⁰ Resolução CNAS n. 109/2009: Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organizados por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Resolução CNAS. n. 13/2014: Inclui na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, a faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Brasil, 2014).

¹¹ O Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS) tem o objetivo de garantir oferta de formação e capacitação permanente para profissionais, gestores, conselheiros e técnicos da rede socioassistencial do SUAS para a implementação das ações dos Planos de Educação Permanente, aprimorando a gestão do SUAS nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios (BRASIL, 2015).

pode também resultar na desresponsabilização do Estado, situação recorrente nas entidades de atendimento à pessoa idosa, e nas de assistência à dependência química, por exemplo, as quais possuem em sua maioria um caráter assistencial religioso, fator que pode minimizar a perspectiva do direito.

O segundo aspecto a ser considerado, referente ao subfinanciamento da assistência social, se dá a partir da lógica de distribuição dos recursos da seguridade social, seja pela falta de equidade de partilha de recursos entre as demais políticas que compõem o sistema, seja pela Desvinculação dos Recursos da União (DRU), prorrogada em 2016¹² com alteração do percentual de 20% para 30%. Atualmente, o limite de gastos instituído por medidas traduzidas pelo governo como de austeridade econômica tem rebates significativos no orçamento das políticas sociais, ou seja, afirma o desfinanciamento dos serviços e benefícios ofertados pela Política de Assistência Social.

Portanto, nessa lógica de distribuição do fundo público que ataca os recursos da seguridade social, por mais que a organização dada pela política de assistência social viabilize o repasse equitativo através de fundos orçamentários¹³ e a presença de órgãos de controle social¹⁴ entre os entes federados, a insuficiência de recursos compromete sobremaneira as ações da política.

Para discussão acerca dos demais aspectos: falta de publicização e ausência de fortalecimento da rede serviços do SUAS por parte dos gestores das unidades subnacionais, em primeiro lugar, é preciso ressaltar tal rede como um dos pontos fortes da organização do sistema. O quadro que se segue apresenta a proteção social do SUAS nas modalidades de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Os serviços da Proteção Social Especial estão desmembrados em média e alta complexidade.

¹² Emenda Constitucional 93/2016.

¹³ Adoção de mecanismos informatizados, buscando o repasse de recursos de forma regular e automática fundo a fundo, independentemente da celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato.

¹⁴ Conselho Nacional de Assistência Social; Conselhos Estaduais de Assistência Social, Conselhos Municipais de Assistência Social.

Quadro: Rede de Serviços Socioassistenciais - Proteção Social Básica e Especial

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA		<ol style="list-style-type: none"> 1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); 2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; 3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	Média Complexidade	<ol style="list-style-type: none"> 1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); 2. Serviço Especializado em Abordagem Social; 3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); 4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; 5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
	Alta Complexidade	<ol style="list-style-type: none"> 6. Serviço de Acolhimento Institucional; 7. Serviço de Acolhimento em República; 8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

Fonte: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2014).

Os serviços da Proteção Social Básica são executados nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). No ano de 2020 o país contava com uma cobertura de 8.360 mil unidades distribuídas nos municípios brasileiros (BRASIL, 2020a).

Na Proteção Social Especial de Média Complexidade os serviços são ofertados nos Centros Especializados de Assistência Social (CREAS), e os serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade funcionam nas Instituições de Acolhimento (Abrigo, Casa-Lar, Casa de Passagem, Residência Inclusiva, República, Acolhimento em Família Acolhedora, entre outros equipamentos que garantam segurança de acolhida). Os serviços referentes às duas modalidades de proteção podem ser complementados por entidades socioassistenciais privadas vinculadas ao SUAS¹⁵.

¹⁵ Art. 3º da LOAS: Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos (BRASIL, 1993).

O terceiro aspecto, a falta de publicização dos serviços no SUAS, tem relação direta com os dois primeiros, tendo em vista que uma política que não dispõe de suporte político nem de financiamento estável corre o risco de entrar num processo de extinção (SECCHI; SOUZA, 2015).

A envergadura da rede apresentada, somada à função de segurança de renda, expressa a amplitude da proteção social ofertada por essa política. Entretanto, a abrangência nacional da rede e da oferta de benefícios não foi acompanhada por um processo de publicização, seja por parte dos atores inseridos na gestão ou por parte dos usuários. Situação também semelhante ao caso da análise da política de Saúde.

Uma questão fundamental na análise desse aspecto trata-se da ausência, durante 16 anos, de um protocolo integrado de gestão¹⁶ que definisse os procedimentos das ações entre os entes federados e no território. Significa, na prática, que um fluxo específico de atendimento nos serviços, como, por exemplo, o atendimento dos benefícios eventuais (cesta básica, enxoval e outros), realizado rigorosamente via CRAS ou referenciado pela assistência social, informaria aos usuários sobre a aquisição deste benefício como direito regulamentado.

Essa realidade também se expressa na concessão dos benefícios emergenciais, situação na qual são realizados plantões sociais para atender demandas imediatas. Por exemplo, verificamos recentemente, por ocasião da pandemia da Covid-19, que a concessão do auxílio emergencial não foi realizada dentro de um protocolo de gestão operacionalizado pelo SUAS, conforme assinala Cavalcante (2021, p. 210): “As informações disponibilizadas à população acerca do benefício emergencial não referenciam a política pública de assistência social, vinculada ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”. Nesse sentido, compreendemos que publicizar os serviços do SUAS possibilitaria a assimilação da importância da assistência social e, conseqüentemente, sua afirmação como política pública de direito.

Finalmente, na análise sobre a ausência do fortalecimento da rede socioassistencial do SUAS por parte dos gestores, sinalizamos dois elementos centrais. O primeiro, parte da ação dos gestores pela efetivação do Pacto de Aprimoramento da Gestão SUAS¹⁷, que pode ser traduzido como compromisso do órgão gestor federal para

¹⁶ RESOLUÇÃO CIT nº 7, DE 10 DE SETEMBRO DE 2009. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

¹⁷ Art. 23. O Pacto de Aprimoramento do SUAS firmado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é o instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais no âmbito do

com os órgãos gestores da política nas demais esferas governamentais (Secretarias de Assistência Social) na implantação de serviços e estratégias para concessão de benefícios. O segundo refere-se ao pleno funcionamento dos mecanismos de controle social da política (Conselhos, Fóruns e Conferências, entre outros).

Para tanto, faz-se necessário o compromisso mútuo da parte da União, bem como dos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos da LOAS. O compromisso da União junto aos demais entes materializa a efetivação da política de assistência social por meio de concessão e manutenção de benefícios e serviços, garante o cofinanciamento por meio de transferência automática de recursos e o fortalecimento do exercício do controle social.

Nesse contexto, nossa análise do papel dos gestores no fortalecimento da rede de serviços SUAS pressupõe compromisso político no atendimento das necessidades da população, vinculado à competência técnica (capacidade burocrática) de gestão na execução das funções da política de assistência social, ou seja, o cumprimento do papel do Estado de exercer suas funções de forma profissionalizada e coordenada entre governo central e as demais esferas subnacionais.

Dado o cenário da formação e desenvolvimento da política em questão, considerados os avanços e retrocessos, buscamos refletir a seguir sobre dois aportes teóricos que balizam nossa análise, o ciclo da política pública e a teoria neoinstitucionalista.

- O Ciclo da Política Pública

O processo de formação de uma política pública cumpre os estágios do chamado ciclo de políticas públicas. De acordo com Kingdon (1995), compõem o ciclo: a formação da agenda, a formulação, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação. A primeira fase do ciclo é a formação da agenda, que consiste na definição do problema, ou seja, a necessidade específica, pela qual demanda-se uma política pública.

Nas palavras do mesmo autor: “Uma agenda governamental é uma lista de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em um dado momento” (KINGDON, 1995, 225). Os problemas chegam à composição da agenda por meio de

SUAS, e se constitui em mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 1993).

indicadores sociais, eventos ou crises, ou ainda por meio de *feedback* de programas ou outras políticas já existentes. Porém, sua incorporação à agenda obedece a fatores diversos, dentre eles: o poder de grupos de interesse, a construção de uma consciência coletiva (processo eleitoral, mudança de partidos no poder) e a participação de atores visíveis (mídia, políticos) e invisíveis (burocratas e especialistas no tema, pesquisadores, consultores).

A segunda fase é a formulação da política. Esta compreende as possíveis soluções e o estudo destas soluções, com objetivo de escolher qual a mais apropriada para responder à demanda. Segue-se para a próxima fase com o processo decisório - tomada de decisão -, no qual considera-se o que decidir: “na fase de tomada de decisão desenham-se as metas a serem atingidas, os recursos a serem utilizados e o horizonte temporal da intervenção” (BATISTA e REZENDE, 2011, p. 12). E, quanto a quem decide, tais decisores podem ser definidos a partir de pequenos grupos de atores políticos (elite política) ou de forma mais pluralista, por meio de mecanismos de participação mais abrangente (eleição, plebiscito, referendo, instituições participativas). Neste momento ainda pode-se considerar o processo de não decisão. Este ocorre quando os grupos e instituições (defensores dos valores dominantes e relações de poder) evitam a pauta de assuntos que, em um dado momento, não devem se tornar objeto de decisão de políticas públicas (OLIVEIRA, 2013).

A terceira fase trata da implementação da política pública, e se constitui como o momento da ação da política, ou seja, coloca-se a solução em prática. Para tanto, são acionados elementos da administração pública como o gerenciamento, os recursos materiais e humanos, o apoio logístico, além de sistemas de informação. A análise de política, a partir desse modelo de implementação, é denominado de *Top-Down*, no qual o controle é exercido pelos formuladores e o sucesso da política depende do sistema gerencial no âmbito governamental - os formuladores -, enquanto o insucesso é responsabilidade dos executores, ou seja, a burocracia da ponta.

Contrapondo-se a essa visão, o modelo *bottom-up* considera a relação entre formuladores e executores. Afirma-se neste modelo que há questões que, mesmo surgidas na fase da formulação, só podem ser vislumbradas ou resolvidas na prática durante o processo de implementação, inclusive, porque envolvem dinâmicas de instituições e atores políticos. Portanto, esta fase é central nos estudos de análise de políticas públicas. A próxima fase do ciclo objetiva avaliar a política e não

necessariamente obedece a um processo linear no ciclo ou como a última fase, pois também pode ser executada a partir da formulação. Independente da fase do ciclo em que a avaliação será executada - *ex-ante* ou *ex-post* - trata-se de um processo de suma importância para a continuidade da política, uma vez que indica, dentre outros fatores, a obtenção dos resultados, o alcance dos objetivos e a validade dos métodos propostos para alcançá-los.

- A Teoria Neoinstitucionalista no estudo das políticas públicas

Concebido como um ramo da ciência política, o estudo das políticas públicas se apropria da teoria neoinstitucionalista na perspectiva de obter repostas quanto ao papel e à importância das instituições nos seus processos de formulação e desenvolvimento, envolvendo também a relevância dos atores e dos arranjos institucionais. Pautados por esta vertente na análise da política de assistência social trazida neste estudo, faz-se necessário abordar alguns pressupostos dessa interpretação.

A teoria surge a partir dos anos 1980 em resposta à perspectiva behaviorista, que exerceu grande influência nas décadas anteriores. A corrente ou o título de neoinstitucionalista é requerida por três linhas de pensamento: o institucionalismo histórico, a teoria da escolha racional e o institucionalismo sociológico. O ponto central incomum é discernir o papel das instituições nos resultados de processo sociais e políticos (HALL e TAYLOR, 2003). Portanto, considerando que as políticas públicas compreendem tais processos, apresentamos brevemente a concepção das escolas que compõem a teoria.

O institucionalismo histórico apresenta uma definição ampla de instituição, nela estão presentes, além das organizações públicas e corporativas, as legislações, os procedimentos, as normas, regras e protocolos, bem como as convenções que regulam as instituições. Elementos estes que exercem papel determinante na interpretação e nas decisões dos processos políticos e sociais.

Nesse sentido, tratando-se das políticas públicas, nosso foco de discussão, para o institucionalismo histórico é pertinente observar a influência institucional nos vários estágios de formação da política, assegurando a amplitude dos processos de socialização e considerando a historicidade acumulada no período no qual decide-se

sobre a política pública. Em oposição à teoria da escolha racional, o institucionalismo histórico pressupõe que decisões sobre políticas públicas excedem em muita medida apenas o interesse dos atores envolvidos, não obstante, tais escolhas estão estreitamente relacionadas com o contexto e os acumulados históricos, as regras e práticas que perpassam as dimensões políticas, sociais e, também, econômicas.

Como segunda linha de pensamento, trata-se do institucionalismo da teoria da escola da escolha racional. Esta teoria procura responder às questões políticas e sociais, bem como às decisões sobre políticas públicas, a partir de uma perspectiva individual e utilitária, ou seja, os atores decidem conforme as convicções de suas preferências no sentido de otimizar escolhas que atendam aos seus interesses.

Na visão institucionalista da escolha racional, as escolhas também se dão a partir da preferência dos atores, porém, estão influenciadas pelas normas, regras e procedimentos nos quais as instituições estão pautadas. Nesta teoria as ações podem estar estrategicamente guiadas para dedução do comportamento dos demais atores, e isto pode ser possível pela observação das informações contidas nos processos institucionais. Postula-se também que a criação das instituições corresponde aos interesses dos atores, do mesmo modo, pode-se compreender as decisões por políticas públicas. Neste sentido, fica claro que na corrente do institucionalismo da escolha racional predomina o interesse dos atores, porém, assegura-se que há influências das instituições sobre a ação individual (HALL e TAYLOR, 2003).

Para além do campo da Ciência Política, o neoinstitucionalismo também surge na Sociologia, denominado de institucionalismo sociológico. Esta linha de pensamento transcende a influência das instituições como procedimentos e regras formais. Analisa que os modelos institucionais estão dotados de símbolos que carregam a influência da cultura e, com esta, a imposição de valores que se relacionam com o comportamento dos indivíduos nas suas ações e decisões acerca dos processos institucionais.

Nesta teoria a interação entre indivíduos e instituição está fundamentada em uma concepção mais abrangente, na qual as normas e regras institucionais estão inseridas numa relação contextual (cultura, valores, signos). A influência institucional na ação dos atores está para além da função normativa, também desenvolve um aspecto cognitivo, portanto, quando os atores criam e obedecem às prescrições institucionais no cotidiano, compreendidas como convenções sociais, elementos como

valores culturais e formas determinadas de sociabilidade estão inseridos nestas convenções, por conseguinte, estabelecem influência nas escolhas e decisões.

Inferimos, portanto, que a perspectiva neoinstitucionalista busca ampliar a discussão acerca da importância das instituições, desvelando qual o lugar e de que forma elas podem estabelecer processos lógicos nas decisões políticas e no comportamento dos indivíduos.

Desafios à efetivação da política de Assistência Social - o papel das instituições, dos atores e dos arranjos institucionais

Na qualidade de política setorial, a Assistência Social, para cumprir o objetivo de proteção social de uma população em um determinado território, materializa-se através da interlocução com outras políticas. A interlocução intersetorial é o primeiro desafio que apresentamos neste tópico do estudo. O funcionamento dos serviços da rede socioassistencial apresentada na sessão anterior é fortalecido pelo uso de arranjos institucionais em suas dimensões técnico-administrativa (ações coordenadas e orientadas visando aos resultados) ou política (habilidades de inclusão de atores na condução do processo) (PIRES; GOMIDE, 2014).

A interlocução entre a política de Assistência Social e as políticas de Saúde e Educação, por exemplo, dá-se tanto pelos órgãos gestores - Secretarias -, que necessitam de arranjos de dimensão intersetorial administrativa numa perspectiva institucional, como também pelo atendimento direto à população. Nesse caso, a política se apropria de uma dimensão mais dialógica com os atores - profissionais e técnicos burocratas que atuam na execução da política - no chão do território, ou seja, articulação dos equipamentos da Assistência Social - CRAS e CREAS - com os equipamentos da Educação- escolas, e da Saúde - Unidades Básicas.

Na prática podemos analisar dois indicadores quanto à efetivação da política: a existência dos equipamentos da rede no território e a qualidade dos serviços ofertados, constituídos como mais dois desafios aqui elencados. O resultado da avaliação desses indicadores, por um lado, significa o compromisso político do gestor (federal, estadual e municipal), por outro, ratifica a importância do papel dos atores que farão uso dos arranjos institucionais na dimensão política no sentido amplo, possíveis e alcançáveis, visando à execução da política no território.

Apontamos como exemplo de equipamento e qualidade de serviço a implantação do Serviço de Proteção Social Básica. Em primeiro lugar, é preciso

implantar o equipamento: o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), onde, além da estrutura física, equipamentos e materiais necessários ao atendimento à população, há também a contratação de recursos humanos, presença de uma equipe multiprofissional (assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, entre outros), seguindo as diretrizes da política,¹⁸ ou seja, o investimento em uma burocracia tecnicamente capacitada (BICHIR, 2020).

Tratando-se da qualidade dos serviços, além dos elementos apontados na implantação destes - estrutura e recursos humanos -, é necessária também capacidade técnica de gestão e de operacionalização das ações, requisitos cobrados do gestor municipal (prefeito), do gestor da política (secretário) e do gestor do serviço (coordenador). Importante ressaltar ainda como fundamental a participação da população, preconizada nos dispositivos legais mencionados ao longo do texto que regem o controle social da política de assistência social no país.

Finalmente, nosso entendimento quanto aos desafios postos à efetivação da assistência social materializa-se na também na dimensão das capacidades estatais muitas vezes não alcançáveis em municípios pequenos, que formam a maioria no país, ou distantes dos grandes centros (SOUZA; GRIN, 2021). Cabem, então, estratégias junto aos arranjos institucionais, orquestrados tanto pelos atores estatais (gestores e categorias profissionais) e não estatais (população, entidades da Sociedade Civil) na condução da efetivação da política. Conforme asseguram Gomide e Pires:

[...] em torno de cada política, estarão arranjadas (de uma forma ou de outra) organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além de imposições de transparência, prestação de contas e controle por parte dos cidadãos e órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário (GOMIDE; PIRES, 2012).

Para o exemplo dos CRAS, a estratégia de ampliação de equipes de trabalho que realizam trabalhos fora do território, denominadas de equipes volantes (atendimento em áreas rurais e de comunidades tradicionais), configura-se, na nossa análise, como arranjo que possibilita a efetivação da política ante as condições adversas do território. Entretanto, para que essas estratégias sejam possíveis é necessária, além do compromisso do gestor, a provocação da população articulada pela via do controle social. Em outras palavras, a apropriação de arranjos institucionais na implementação

¹⁸ NOBRH/SUAS (2006).

da política de assistência social está atrelada à capacidade de articulação administrativa (instituições e normativas) e política (atores). Asseveramos que as estratégias de enfrentamento aos desafios postos, atreladas ao uso de arranjos institucionais, ação dos atores e procedimentos normativos, corroboram a relação da implementação da política de assistência social com a teoria neoinstitucionalista.

Considerações finais

O presente trabalho buscou suscitar uma análise da formação da política de assistência social no Brasil, tendo como fundamento teórico as contribuições da teoria neoinstitucionalista. Para a construção do arcabouço teórico, nos apropriamos de trabalhos de autores que consideram a pertinência dessa teoria na análise de políticas públicas, sobretudo, pela possibilidade de realizar uma análise ampliada, de modo que possamos ponderar, além dos aspectos históricos, o papel preponderante das instituições e dos atores envolvidos na formulação de uma política pública.

Objetivamos também, ao longo deste trabalho, colocar em relevo a configuração de uma política que compõe o tripé da Seguridade Social, organizada em um sistema único, descentralizado e participativo, que tem como função primordial a proteção social de forma ampliada - proteção social básica e proteção social especial - considerando as especificidades do território e da população atendida, com cobertura em todas as unidades subnacionais, além de sobrepor a importância da participação social executada pelos mecanismos de controle social na formulação de uma política pública. Porém, a assistência social ainda carece de reconhecimento como prioridade na agenda governamental, bem como de visibilidade social, ou seja, capacidade de apoderamento e defesa do SUAS pelos seus usuários.

Os achados dessa reflexão inferem que a trajetória da política de assistência social, desde os princípios da sua elaboração, teve influência relevante do papel das instituições, as quais estavam presentes antes da sua regulamentação como política pública, por meio de organizações e normativas que orientavam as ações, a exemplo da criação do Ministério da Previdência Social (MPS), Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e entidade de atendimento Legião Brasileira de Assistência (LBA). É incontestável a influência exercida pelas instituições aportadas na conjuntura política do país, que, por sua vez, se configura através das convenções elaboradas pelos

diversos atores com influências internas e externas que atuam em determinado momento histórico.

A elaboração desta análise possibilitou também identificar o papel dos atores (estatais e não estatais), por um lado, em funções legislativas e burocráticas, e, por outro, amparados pelo exercício da democracia participativa, na sustentação da formulação e implementação de uma política pública. O resultado da influência das instituições, dos atores, em primeiro lugar, viabilizou a aprovação do instrumento jurídico-normativo (LOAS) e, posteriormente, a continuidade da discussão pelos órgãos de controle social, garantindo os mecanismos essenciais à implementação da assistência social no país. Ademais, como política setorial, que se materializa através da articulação com outras políticas, torna-se imprescindível a estruturação de arranjos institucionais na coordenação dos interesses dos diversos atores.

Finalmente, verificamos que a análise da política de assistência social, a partir de uma teoria ampliada, permitiu constatar que a articulação do papel das instituições e atores junto aos arranjos institucionais forjou a implementação de uma política pública que superou, em certa medida, o histórico incremental na formulação de políticas públicas no Brasil, apesar das dificuldades de efetivação plena ainda estarem evidentes na realidade das políticas públicas do país de um modo geral e, em particular, da política de assistência social.

Salientamos que este estudo sugere a elaboração de novas reflexões na perspectiva teórica neoinstitucionalista, nas quais possamos aprofundar o debate das questões aqui postas, bem como irromper com novas perguntas, tendo em vista que a ausência de trabalhos que discutam a política de assistência social e sua relação com a teoria neoinstitucionalista pode ser considerada como um entrave à realização deste estudo.

Referências

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.138-172. Online: disponível em www.ims.uerj.br/ccaps. Acesso em: 16 de maio de 2022.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, 2020.

BICHIR, Renata; SIMONI JR, S. Disseminação de capacidades estatais na política de assistência social: uma análise na escala dos municípios In: **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. 1 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, v.1, p. 434-470.

BRASIL. POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2004a.

BRASIL. Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família. Brasília (DF), 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil. Brasília (DF), 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 de mar. 2022.

BRASIL. NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE RECURSOS HUMANOS (NOBRH/SUAS/2006). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006.

BRASIL. NORMA OPERACIONAL BÁSICA (NOB/SUAS/2012). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012.

BRASIL. Decreto Lei 6.135 de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, 2007a. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 16 de jul. de 2021.

BRASIL. Decreto de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Brasília, 2007b. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 17 de jul. de 2021.

BRASIL. Boletim de Políticas Sociais Acompanhamento e Análise n. 13 edição especial 2007. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADAS POLÍTICAS SOCIAIS ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE (IPEA). Diretoria de Estudos Sociais. Brasília, 2007c.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Programa Bolsa Família. Brasília (DF), 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br>. Acesso em: 17 de jul. de 2021.

BRASIL. Constituição Federal. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 21 de jun. de 2021.

BRASIL. Resolução 13/2014. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Brasília, 2014.

BRASIL. Resolução CIT Nº 7, de 10 de setembro de 2009. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Comissão Intergestores Tripartite. Brasília, 2009.

BRASIL. Emenda constitucional 93/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 17 de jul. de 2021.

BRASIL. Emenda constitucional 95/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 17 de jul. de 2021.

BRASIL. **Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS)**. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social (CNAS), Brasília, 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/gestao-do-trabalho-1/capacitasuas> Acesso em: 15 de jul. de 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Secretaria Especial do Desenvolvimento Social**, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br>. Acesso em: 17 de jul. de 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria 351 de 7 de abril de 2020**. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br>. Acesso em: 19 de jul. de 2021.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 49-95, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

CAVALCANTE, Almira Almeida. Proteção Social e Pandemia da Covid-19: o lugar da transferência de renda. **Revista Temporális**, Brasília, ano 21, n. 41, p. 205-218, jan-jun. 2021.

CAVALCANTE, Pedro; RIBEIRO, Beatriz Bernarndes. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. p. 1459 - 1477, nov-dez. 2012.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

DA SILVA SALGADO, Bruna Carina et al. Políticas Públicas e o Sistema Único de Assistência Social. **Revista Inter-Legere**, v. 4, n. 31, p. c26447-c26447, 2021.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. **Boletim de Análise Institucional**, Brasília, n 2, p. 25-30, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6760/2/BAPI_n02_p25-30_RD_Capacidades-estatais_Diest_2012-ago.pdf. Acesso em: 20 de jul. de 2021.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020** / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 148 p.

IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo; a lógica das políticas de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 11(30):139-165, Rio de Janeiro, 1996.

KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd Edition. Harper Collins CollegePublishers. in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). **Políticas Públicas - Coletânea. Volume 1**.

LOTTA, Gabriela, FAVARETO, Arilson. Os Arranjos Institucionais dos Investimentos em Infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração de crescimento. **Texto para Discussão 2253. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, 2016.

LOUREIRO, Maria Rita.; MACÁRIO, Vinícius; GUERRA, Pedro Henrique. Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1531 a 1554, 8 out. 2015.

MARQUES, Eduardo César Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas**. Rio de Janeiro, N. 43. 1º semestre de 1997, p.p. 67-102.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. **Revista Saúde e Sociedade**. São Paulo, v. 15, n. 02, p. 72-87, maio-ago. 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento - Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo, 2004. Disponível em: <https://pdfcoffee.com/qdownload/o-desafio-do-conhecimento-minayo-pdf-free.html>. Acesso em: 13 de maio de 2022.

MOEHLECKE, S. Neoinstitucionalismo e políticas educativas. **Revista Educação em Questão**, v. 56, n. 50, 11 dez. 2018.

OLIVEIRA, Vanessa (2013). “As fases do processo de políticas públicas”. In: Vitor Marchetti (org). **Políticas Públicas em debate**, São Bernardo do Campo, MP Editora.

PIRES, Roberto, Rocha C., GOMIDE, Alexandre de Avila. **Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento**, 2014. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADAS POLÍTICAS SOCIAIS (IPEA). Diretoria de Estudos Sociais. Texto para discussão.

ROCHA, Carlos Vasconcleos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 11-28, 28 dez. 2006.

ROCHA NETO, João Mendes; BORGES, Djalma Freire. A política regional brasileira frente a teoria da extinção de políticas públicas. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 25, p. 1715-1737, nov. 2020. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/13270>. Acesso em: 25 de jul. 2021.

SECCHI, Leonardo, SOUZA, Yalle Hugo de. Extinção de Políticas Públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida de do policy cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, jan-jun, 2015.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Dossiê e Políticas Públicas. Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jun-dez, 2006.

SOUZA, Celina. Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. 413 p.

SOUZA, Celina, GRIN, Eduardo José. Desafios da Federação Brasileira: Descentralização e Gestão Municipal. In: **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. 1 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, v.1, p. 87-123.

SPOSATI, A. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

Recebido: 28 Mar 2022

Aceito: 14 Jun 2022