

## **Análise da consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).**

**Gabriela Cristina da Silva Lima**

### **RESUMO ESTRUTURADO**

**Introdução/Problematização:** A assistência social tem um longo processo de evolução até se consolidar como política pública por meio da Constituição Federal de 1988, após esse marco normativo outras normas complementares começam a surgir com o intuito de fortalecer as ações de proteção e combate às desigualdades sociais no país, dentre essas se destaca o Sistema Único de Assistência Social.

**Objetivo/proposta:** O objetivo do artigo é esclarecer como ocorreu a formulação e implementação do SUAS, assim se visa compreender o desenvolvimento dessa política, e quais foram os fatores cruciais que determinaram seu sucesso, bem como analisar as dificuldades encontradas que tiveram de ser superadas para sua efetiva consolidação.

**Procedimentos Metodológicos:** Para coleta de dados se optou pelo uso da pesquisa qualitativa de caráter bibliográfico, assim se visou destacar os principais acontecimentos e fatos que corroboram para a efetiva consolidação do SUAS. Essa metodologia se fez mais adequada para que os objetivos da pesquisa fossem alcançados, e que com base na literatura pudesse esclarecer mais sobre esse tema.

**Principais Resultados:** Essa pesquisa concluiu que o cenário político favorável, às estruturas normativas criadas anteriormente, como o PNAS, e a influência de atores políticos estratégicos foram cruciais para o sucesso desse sistema. Desse modo, esse consegue atingir as metas que se propõe e desponta como um avanço no acesso aos direitos sociais e fortalecimento da coordenação intergovernamental.

**Considerações Finais/Conclusão:** As considerações da pesquisa apontam que os atores políticos têm uma relevante influência no ciclo político, bem como a abertura de janelas de oportunidades, que possibilita que novas políticas sejam consolidadas e mudanças nas agendas governamentais. Além dessas o contexto político favorável facilita para que novas demandas ganhem destaque no âmbito da administração pública.

**Contribuições do Trabalho:** Esse artigo visa colaborar com as pesquisas sobre o ciclo de políticas públicas, contribuindo para as discussões teóricas sobre o assunto, além de expandir esse debate para análise de casos reais, como a consolidação do SUAS. Com isso se pretende fortalecer os elos de ligação entre o campo teórico e prático. .

**Palavras-Chave:** Formulação; Implementação; SUAS; Políticas Sociais.

## 1. Introdução

Através da consolidação da assistência social como política pública se permitiu uma série de avanços na garantia dos direitos sociais à população, dentre eles se destacam a formação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esse é instituído em 2005, sendo ainda recente, surge com o objetivo de regular as atribuições dos serviços socioassistenciais entre o Estado central, estados e municípios, por meio do decreto de normas e regulamentos, além de atuar na estipulação dos repasses financeiros aos entes federados (Bichir; Júnior; Pereira, 2019). Se percebe a notória expansão desse ao redor do Brasil principalmente devido ao aumento e melhora da infraestrutura do país, com a construção dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) e estabelecimento de normas e leis na garantia da qualidade e permanência dos programas realizados por essas instituições (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017; Rizzotti, 2010; Bichir; Júnior; Pereira, 2019).

Como Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017) apontam a expansão da complexa infraestrutura da assistência social se deu também pelo aumento de coordenação, capacidades estatais e da melhor definição dos eixos sociais, como pode ser visto abaixo:

Nesse sentido, a expansão da assistência social esteve associada à montagem de uma infraestrutura complexa, dependente de coordenação, distribuição de responsabilidades e aprimoramento de capacidades institucionais em diferentes níveis de governo, além de dependente da afirmação de outros eixos do estado social (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017, pg. 41)

O ciclo de política consiste na divisão em etapas da construção das políticas públicas (D'ascenzi; Lima, *et. al*, 2013; Lotta, 2019). A primeira fase desse ciclo é heterogênea, composta pela etapa de definir quais são os assuntos que vão entrar nas pautas de debate público e posteriormente a seleção dos problemas que vão entrar para a agenda governamental, recebendo assim atenção do Estado que vai propor soluções de melhora e tomadas de decisão (D'ascenzi; Lima, 2013). Já a segunda, refere-se a execução dos planos elaborados durante o estágio anterior, é nesse momento que as diretrizes do legislativo e executivo serão atendidas, nesta etapa ocorre a concretização dos projetos governamentais (Pedone, 1986). Muitos autores defendem que esse ciclo deve ser repensado, haja vista, as complexidades envolvidas no desenvolvimento de ações governamentais, além disso deve-se levar em consideração o contexto em que essas estão inserida, o qual tem o poder de influenciar ou mudar esse ciclo (Lotta, 2019).

O objetivo do presente artigo é entender como ocorreu a formulação e implementação do SUAS, se pretende analisar quais foram os principais motivos que levaram a sua institucionalização. Esse teve um lento desenvolvimento, que começou no ano 2008, até ser efetivamente implementado em 2011 pelo Governo Federal, um destaque é que esse é criado se inspirando no Sistema Único de Saúde (SUS), o que vai ser determinante para o seu desenvolvimento (Paiva; Lobato, 2017). Essas mesmas autoras apontam que é por meio do SUAS que se tem avanços na ampliação do acesso aos direitos sociais, e fortalecimento da área da assistência social como um órgão do Estado, o que corrobora para seu afastamento dos estigmas filantrópicos que durante anos, persistem em acompanhá-la.

Para atender as metas do estudo se realizou uma pesquisa qualitativa, de caráter bibliográfico, se optou por esse meio de pesquisa pois permite visualizar diferentes pontos de

vista acerca de um mesmo tema, enriquecendo o debate sobre esse. Além disso, se permite compreender o lado subjetivo dos fenômenos (Goldenberg, 2004), com isso se procura entender os estudos acerca do SUAS com base na visão da literatura. O método bibliográfico começou a ser usado pelas ciências sociais pois através dele é possível entender o contexto histórico que o objeto de estudo se encontra, e entender as singularidades do indivíduo, não se tem a intenção de produzir padrões como nos métodos quantitativos, mas sim realizar uma análise em profundidade (Goldenberg, 2004).

Por meio das Políticas Sociais em especial da assistência social se torna possível implementar programas e projetos que visem acabar com as mazelas sociais, entender como essas são formadas se faz relevante na construção de um país com melhores índices de igualdade. Essa pesquisa busca colaborar com os debates sobre a Administração Pública e contribuir para que os ciclos da política possam ser mais eficazes e atuar de modo mais presente na sociedade, não se pretende esgotar essa temática, mas sim contribuir com essa, por meio de uma pesquisa realizada à luz da literatura.

Além dessa introdução, esse artigo é composto por outros quatro tópicos, entre eles a metodologia, referencial teórico, discussão e análise dos resultados e por fim considerações finais.

## **2. Metodologia**

Para coleta de dados se optou pela pesquisa qualitativa, devido às suas características, as quais permitem uma análise mais aprofundada do objeto e objetivo de estudo, bem como entender as especificações por trás da formulação e implementação do SUAS. Além disso, se utilizou desse método devido às suas vantagens em entender os motivos por trás dos fenômenos estudados, pois esse permite a construção da visão crítica e ampliação do campo de conhecimento das ciências sociais, que é a área que essa pesquisa está inserida. Como demonstra Minayo (2012):

Desta forma, a análise qualitativa de um objeto de investigação concretiza a possibilidade de construção de conhecimento e possui todos os requisitos e instrumentos para ser considerada e valorizada como um construto científico (Minayo, 2012, pg. 626).

Para coleta de dados se usou a pesquisa bibliográfica, por permitir maior diversidade de informações e conseguir por meio literatura explicar como ocorre a criação do SUAS. Goldenberg (2004) aponta que por meio da análise da visão dos atores é possível compreender o universo em que eles estão inseridos, além disso os rigores científicos garantem a confiabilidade dos dados e que os resultados alcançados não sejam contaminados pelos preceitos dos autores. Um ponto a ser destacado é que os artigos usados neste trabalho tiveram uma rígida seleção, em que foram usados somente artigos que tiveram uma revisão de pares para garantir a confiabilidade dos resultados.

## **3. Referencial Teórico**

### **3.1 Formulação**

Essa etapa pode ser definida como a fase em que as decisões são tomadas e as ações são então planejadas, “A fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou

alternativas e tomada de decisão” (D’ascenzi; Lima, 2013, pg.101). Outra definição é dada por Giusto e Ribeiro (2019), para essas autoras é nessa fase que o planejamento das ações que serão realizadas pelo Governo ocorre, bem como a tomada de decisão, debates e alinhamentos de interesses.

Para Lobato (2007) a presença central do Estado é determinante na representação de interesses, eles relatam que no Brasil a centralidade forte do Estado corrobora para que as demandas sejam levadas para seu interior. Essa ainda reintegra que durante a redemocratização se percebeu uma dificuldade da União de atender os novos requerimentos dos entes federados, dessa maneira surgem novas formas de representação de interesses as quais buscam a pluralidade e se afastam dos modelos tradicionais hierárquicos até então existentes.

A construção das políticas públicas ocorre posteriormente à formação da agenda governamental, em que os problemas são debatidos e passam por uma seleção para definir as prioridades, ou seja, quais questões vão receber atenção do poder público. Kingdon (2003 *apud* Capella, 2018) aponta que as decisões vão ser decididas com base em três fluxos que se organizam de forma interdependente sendo eles o *problems stream* ou problemas em que as questões são analisadas e filtradas, para decidir quais podem ser encaixadas como problemas ou não. Nessa fase se pressupõe que os formuladores não conseguem focar em todas as questões de modo que eles selecionam algumas em que vão direcionar sua atenção.

Já o segundo fluxo é o *policy stream* ou alternativas/soluções, é nessa fase que as propostas são indicadas com base nas seleções feitas anteriormente (Kingdon, 2003 *apud* Capella, 2018). Se destaca ainda que não necessariamente soluções são criadas para problemas existentes, e em alguns casos se têm que essas são criadas e então se procura-se empecilhos para serem resolvidos (Kingdon, 2003 *apud* Capella, 2018).

De acordo com esses autores, a última fase desse modelo de múltiplos fluxos é denominada de *political stream* ou política, que a agenda governamental é então estruturada, se tem então que dois elementos influenciam na sua composição. Sendo eles o clima ou humor, que se refere ao compartilhamento de ideias por pessoas diversas em um certo período de tempo, e a força política que é composto pelos formuladores e demais grupos de pressão, ambos os elementos podem favorecer ou não o processo decisório de criação da agenda (Kingdon, 2003 *apud* Capella, 2018).

Capella (2006) aponta que esses fluxos operam de forma interdependente, mesmo na ausência de momentos críticos, e que existe um certo grau de conexão entre o fluxo político e as alternativas. Além disso, essa reintegra que mudanças nos elementos do fluxo político podem indicar que um determinado problema está sendo considerado como prioridade pelo governo.

Quando os três fluxos se convergem, acontece a chamada “janela de oportunidade”, momento esse, em que as mudanças são possíveis, por meio do reconhecimento de problemas e também devido às condições favoráveis, nessa fase as questões têm destaque na agenda, além disso essas janelas se abrem quando um problema ganha destaque no governo ou quando alterações são feitas na dinâmica desse (Kingdon, 2003 *apud* Capella, 2018). De acordo com esses mesmos autores, apesar das “janelas de oportunidade” serem fruto da convergência dos três fluxos, somente o de problemas e o político são capazes de gerar possibilidades de mudança na agenda. Uma importante característica das janelas é que assim como elas se abrem, por ações programadas ou não, elas também se fecham, não permanecendo aberta por longos períodos de tempo, quando ocorre a desarticulação dos fluxos se tem o cessamento dessas oportunidades (Capella, 2018).

Nesse sentido se destaca o papel dos empreendedores políticos, que estão inseridos dentro ou fora do governo, esses são responsáveis por investirem seus recursos na defesa de uma questão considerada por eles como relevante (Capella, 2018). Esses possuem especialidade para defender e representar determinada questão, “Eles são hábeis negociadores e mantêm conexões políticas; são persistentes na defesa de suas ideias, levando suas concepções de problemas e propostas a diferentes fóruns” (Capella, 2018, pg. 44). Eles se aproveitam das janelas de oportunidade para levar suas ideias para o centros decisórios e desse modo conseguir que essas sejam implementadas, os empreendedores têm um importante papel para que as mudanças ocorram e para fortalecer seus ideais eles os levam em diferentes locais de debates políticos (Capella, 2018)

A intervenção do Estado, bem como sua acessibilidade a uma determinada área, depende de dois fatores. Dentre eles, a agenda governamental e dos interesses dos atores envolvidos, se nota que se durante a formulação, se só forem considerados os interesses de uma minoria, tem se a criação de leis que privilegiam a uma pequena parte da população (Lobato, 2007). Já quando ocorre o contrário, e se atende ao interesse de um número mais diversificado de pessoas, ocorre a elaboração de uma política forte, e que não se fragmenta aos interesses privados, pois essa prioriza o atendimento dos interesses públicos (Lobato, 2007).

Essa fase, bem como as demais do ciclo político, sofre influências dos atores políticos e do corpo burocrático. Capella (2006) aponta que nesse período esses atores têm muita influência. Esses atores podem ser de dois tipos os visíveis e invisíveis, o primeiro composto por cargos de alto escalão como presidentes e seus nomeados, governadores, senadores entre outros que recebem a atenção da mídia e da opinião pública, tendo um papel de destaque e de grande influência (Capella, 2006; Paiva; Lobato, 2019). Os invisíveis são compostos por servidores, assessores, parlamentares, consultores, acadêmicos entre outros, sua presença é maior na implementação, mas isso não implica que eles sejam excluídos da formulação (Capella, 2006; Paiva; Lobato, 2019).

De acordo com Pedone (1986) existem dois modelos que tentam explicar essa fase. O primeiro deles chamado de racionalidade econômica o qual propõe que a elaboração está interligada ao sistema econômico e neoclássico do bem estar, assim essas decisões devem ser baseadas na Análise de Custo Benefício e Teoria da Utilidade, de modo a maximizar as satisfações individuais. Já o segundo modelo de racionalidade Político-Sistêmica aponta que o estabelecimento de um plano tem com base o sucesso dos acordos políticos, o qual permite o exercício do pluralismo, para esse paradigma os valores estão em última análise, prevalecendo a preferências dos cidadãos registradas nas pesquisas de interesse (Pedone, 1986).

Com base nas críticas feitas aos dois modelos acima surge um terceiro, o qual propõe que a formulação deva incluir a discussão pública das alternativas (Pedone, 1986). Esse mesmo autor aponta que além disso esse deve priorizar a definição de problemas sociais, e os critérios de julgamento devem ser lógicos e coerentes, mas isso não impede que esses não sejam interpretados pelos preceitos morais dos formuladores.

As políticas sociais são formuladas com o intuito de garantir acesso a determinados bens sociais, que são também denominadas de bens públicos, e que em princípio não tem relação direta com o mercado, além disso esse é custeado pela sociedade e por tal motivo deve ter acesso a esses direitos (Lobato, 2007). De acordo com Pires (2009) grande parte da atenção pública se direciona a analisar a etapa de formulação ou reforma, tal cenário representa um avanço para a sociedade, na resolução de problemas que persistem em assolar o país, colaborando para o melhor desenvolvimento do Estado e da sociedade.



Para Lobato (2007) o Estado é um representante dos interesses ligados aos setores dirigentes, ela realiza a análise de novos conteúdos criados. “Os interesses das frações de classe dirigentes dizem respeito muito mais à análise da formulação de políticas do que o caráter de classe do capitalismo e sua reprodução através do Estado ” (Lobato, 2007, pg. 304). Essa autora também aponta que os interesses conflitantes no interior desses processos, podem afetar a sociedade como um todo, além de reintegrar que as demandas são analisadas e selecionadas, e que por meio disso se busca intervir para modificar e melhorar os problemas sociais.

### 3.2 Implementação.

Os estudos sobre a implementação se fazem relevantes para promover melhorias nas Administração Pública e complementar as atividades já realizadas pelo Estado e que podem ser otimizadas, esses tiveram um crescimento contínuo nas últimas décadas, tanto em nível nacional, como internacional (D'ascenzi; Lima, 2013; Lotta, 2019). Diversos autores se debruçaram sobre o estudo da implementação para definir o que seria essa etapa no ciclo das políticas, dentre esses se pretende destacar os conceitos dados por Giusto e Ribeiro (2019) e Frey (2000).

O primeiro deles aponta que essa fase pode ser descrita como o “ momento em que as diretrizes são colocadas efetivamente em prática junto ao público-alvo. Geralmente, para guiar essa fase, há procedimentos e critérios previamente determinados durante a formulação” (Giusto; Ribeiro, 2019, pg. 2). Em outras palavras se trata do momento em que os planos elaborados na etapa anterior são colocados em prática, em geral é nessa fase que ocorre a participação do público alvo, o qual vai ser impactado pelo Estado.

Já o segundo é de Frey (2000), o qual abrange esse conceito, e ainda discorre sobre as influências que os diferentes tipos de governo exercem na determinação das políticas que serão implementadas ou ter mais destaque, como pode ser visto abaixo:

É possível pensar na implementação de um projeto ou programa político específico, por exemplo um projeto de reciclagem de lixo ou um programa de geração de emprego, ora realizado por um governo de caráter mais participacionista, fundamentando o processo de implementação em uma ampla participação da sociedade, ora realizada por um governo de caráter mais tecnocrata, apostando primordialmente no conhecimento técnico da administração e impondo o projeto de cima para baixo e conforme critérios exclusivamente técnicos (Frey, 2000, pg. 239)

Fica certo esclarecer que existem dois modelos teóricos que objetivam explicar como ocorre a execução de uma ação governamental. Dentre esses se destacam dois tipos o *top-down* ou desenho prospectivo e *bottom up* ou desenho retrospectivo, o primeiro modelo tem como foco as normas ligadas a concepção política, bem como sustenta o pressuposto que as ações devem vir de cima para baixo, seu foco está então nas leis e normas que o Estado é capaz de formular (D'ascenzi; Lima, 2013; Lotta, 2019).

Já o segundo tem uma visão diferente suas características são centradas nos implementadores, principalmente na participação e influência dos burocratas de nível de rua, contexto e condição dos espaços públicos, para essa visão esses burocratas vão ter uma participação importante na adaptação das normas para se adequarem a realidade dos cidadãos (D'ascenzi; Lima, 2013; Lotta, 2019). Lotta (2019) aponta que o *bottom up* compreende que as políticas são compostas por várias partes, que se complementam em continuidade durante

todo esse período, haja vista, que os atores políticos não conseguem prever e controlar todos os acontecimentos, o que requer a tomada de decisões e se necessário mudanças normativas para se adequarem a realidade em que eles atuam.

D'ascenzi e Lima (2013) propõem um terceiro modelo, o qual visa superar as limitações, dos dois mencionados acima, nesta nova perspectiva se defende uma definição mais fluida do termo implementação. “Podemos defini-la como um processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação” (D'ascenzi; Lima, 2013, pg. 105). Nesse modelo essa fase é determinada pelas características do plano, contexto social e estrutura administrativa e por fim das interferências dos indivíduos que atuam sobre essa, principalmente pelos seus valores cognitivos, se propõe uma análise mais ampla dessa etapa (D'ascenzi; Lima, 2013).

De acordo com Pires (2009) o modo como ocorre a implementação vai ser determinante para o seu sucesso, não sendo possível partir de premissas homogêneas. Esse ainda aponta que dentro de um país uma mesma norma implementada pode apresentar resultados diferentes, em que alguns casos algumas terão êxitos e outras não, mesmo que sejam realizadas pela mesma organização. Para solucionar esses impasses e combater as desigualdades regionais é necessário a construção de instituições ou ferramentas que promovam as ações de cooperação entre os atores (D'ascenzi; Lima, 2013).

Souza e Fontanelli (2020) apontam que para os objetivos dos governos serem alcançados, é necessário mais que as intenções dos agentes envolvidos, eles propõem que o Estado use de sua capacidade para criar mecanismos que induzam a realização das políticas públicas e que sejam focados no alcance de objetivos em comum.

Os entes federados têm um importante papel na implementação, se observa que as pesquisas acerca dessa temática devem também abordar sobre as habilidades de execução dessas esferas (Lobato, 2007). Essa mesma autora reintegra que a atuação dos estados brasileiros têm recebido pouca atenção da literatura, se nota um maior interesse para a participação dos municípios, e os poucos estudos que se debruçam sobre os estados estão na área da assistência. Giusto e Ribeiro (2019) e Lotta (2019) também fazem uma crítica aos estudos realizados sobre os ciclos das políticas, que de acordo com eles priorizam a agenda governamental e a formulação, pois se tem uma falsa preposição que as normas elaboradas pelo Governo Central não serão modificados pelos governos locais e nem sofrer influência dos chamados burocratas de nível de rua.

Pires (2009) aponta que a forma como uma norma é implementada vai ser determinante para seus resultados, bem como outros fatores como renda, interação entre os atores envolvidos e organização local. Lotta (2019) também aponta outros fatores que influenciam a sua concretização, como por exemplo, influência de sistemas gerais, dos indivíduos que atuam sobre essa, seja por suas crenças ou valores pessoais e formato do Estado. Ela aponta que as regras são relevantes, mas que por si só não são capazes de determinar os eventos relacionados à implementação.

Pires (2009) realizou uma pesquisa dedicada a entender o porquê de algumas regiões terem sucesso na execução fiscal das leis trabalhistas e outras não, mesmo que estas obedeçam e sigam as mesmas leis/ regras do Governo central. Se concluiu que a combinação de punição e aprendizagem por parte de algumas organizações de fiscalização foram cruciais para um bom desempenho em combater as ilegalidades no mercado de trabalho (Pires, 2009) confirmando o apontamento por Lotta (2019) feito acima.

Diversos fatores influenciam e interferem nessa etapa, dentre eles se destacam os tipos de estratégias utilizadas, interação entre atores e instituições, legitimidade das decisões feitas pelos agentes governamentais, valores, crenças, contexto cultural, histórico e político, o qual podem favorecer ou não esse processo (Giusto; Ribeiro, 2019). Além da capacidade financeira, estrutural, jurídica e logística das organizações implementadoras e a construção de significados das normas, em que esse último tem uma relação direta com o tipo de linguagem utilizada, bem como pelo grau de conhecimento dos agentes (Giusto; Ribeiro, 2019).

Giusto e Ribeiro (2019) propõem que para proporcionar melhorias deve se padronizar o entendimento dos conceitos, habilidades e modos de execução entre os agentes, pois evita se conflitos, desalinhamentos e que o viés interpretativo dos implementadores se sobreponha sobre o que a legislação aprova ou estipula. Para Lobato (2007) as relações entre Estado e sociedade vão ser decisivas para a realização de mudanças.

Os tipos de políticas públicas implementadas variam ao longo do tempo e de acordo com acontecimentos históricos, um exemplo disso é que na Europa houve um aumento da consciência ambiental, materializada na forma de leis ambientais, logo após o desastre causado pelo acidente de Chernobyl (Frey, 2000). Esse autor também reintegra que enquanto algumas questões têm maior destaque na agenda ambiental outras vão caindo no campo do esquecimento, e conseqüentemente não se tem a realização de normas nessas áreas, que foi o que ocorreu com os problemas socioeconômicos do desemprego causado pela modernização no campo, que parecem ter sido dissipados do foco dos governos mundiais.

Pires (2009) argumenta que dentre os fatores que interferem nessa fase das políticas, não se tem muito conhecimento da influência dos agentes burocráticos, como ele aponta “No entanto, pouco se sabe sobre o efeito das decisões, práticas e comportamentos de agentes burocráticos sobre os resultados das políticas públicas” (Pires, 2009, pg. 736). Tal impasse vai ser determinante na criação de mecanismos que promovam a melhoria, uma vez que o pouco conhecimento sobre os efeitos da discricionariedade limita as ações do Governo Central.

Assim, para obter êxito se faz necessário considerar uma série de fatores, bem como compreender qual o grau de interferência que eles exercem. As fases do ciclo político não devem ser realizadas de modo estático, se necessário, caso haja alguma falha ou imprevisto, deve se realizar mudanças, para que elas se adequem à realidade e possam ser exitosas.

#### **4. Consolidação do Sistema Único de Assistência Social.**

O SUAS foi formulado com o intuito de quebrar os estigmas filantrópicos que cercam a assistência social, fornecendo um novo suporte legal, para uma política até então vista como de “segunda classe”, desse modo esse tem como objetivo legitimar e promover melhorias nas relações intergovernamentais dos serviços socioassistenciais, promovendo a coordenação entre os entes federados (Paiva; Lobato, 2019, Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017, Rizzotti, 2010). Ademais Rizzotti (2010) reintegra que a criação desse tinha como propósito promover um padrão nos objetivos do governo, por meio de inovações nos modelos de gestão e de requisitos considerados fundamentais para o sucesso de ações que visem diminuir as desigualdades socioeconômicas.

Se verifica que no início dos anos 2000 a assistência social começa a passar por uma série de mudanças que visam tirá-la das velhas práticas de caridade e benevolência, para se consolidar no campo de direitos sociais, indo além dos programas emergenciais voltados aos mais “pobres” (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017). Para tal, uma série de normas passam a ser



formuladas para garantir a legalidade dessas novas mudanças, dentre elas vai se destacar aqui neste artigo, o SUAS. A primeira apresentação do SUAS ocorre em 1995 na primeira Conferência Nacional de Assistência Social e tem com propósito inicial de “(...) ampliar o sistema de bem-estar, romper com a fragmentação dos serviços socioassistenciais, garantir a relação orgânica entre as três esferas de governo como política de proteção ativa” (Lajús, 2009, pg. 170).

Esse foi proposto também na IV Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2003, sendo formalizado em 2005 pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), esse surge com o intuito de mudar e fornecer as resoluções das áreas de proteção social (Paiva; Lobato, 2019). Posteriormente em 2008 esse é enviado para o Congresso Nacional através do Projeto de Lei 3077/2008, e sua aprovação e institucionalização só vão ocorrer três anos após esse marco normativo, por meio da lei 12.435/2011, um detalhe a ser destacado é que esse já havia sido implementado quando ocorreu sua aprovação em lei (Paiva; Lobato, 2019).

A primeira etapa da formalização do SUAS ocorre pela sua normatização no PNAS, em que esse o retrata como “modelo de gestão descentralizado e participativo, que se constitui na regulação e organização em todo o território nacional das ações sócio-assistenciais” (Lajús, 2009, pg. 171). Em outras palavras, se constitui como um sistema de organização dos serviços socioassistenciais nas relações entre os diferentes níveis de governo.

A exigência inicial feita pelo Ministério do Planejamento em 2008 era de que o Projeto de lei do SUAS não criasse nenhuma nova despesa, posto isso, esse foi encaminhado ao Congresso Nacional, em que tramitou como pauta prioritária, dispensando exigências regimentais (Paiva; Lobato, 2019). Para superar a barreira orçamentária e atender às pressões dos movimentos organizados, os atores envolvidos nessa etapa (membros do Ministério do Planejamento, CNAS e Câmara dos deputados) se aproveitaram do atraso na sua aprovação para incluir o financiamento (Paiva; Lobato, 2019). Como estratégia de “manobra” para não ser vetado o termo sobre recursos financeiros foi incluído sem a menção da obrigatoriedade (Paiva; Lobato, 2019).

Constata-se que a janela de oportunidade encontrada pelo SUAS para ser implementado foi a transição de governos presidenciais, com a chegada da presidente Dilma Rousseff, a qual tinha como objetivo continuar com as propostas de melhoria do governo Lula (2003-2011) (Bichir; Júnior; Pereira, 2020; Paiva; Lobato, 2019). Outro fator importante que colaborou foi a existência de um cenário político favorável, em que as mudanças ocorridas nos anos anteriores à sua formulação influenciaram de forma positiva para que este entrasse nos debates das agendas governamentais (Paiva; Lobato, 2019). Além disso a entrada de atores políticos estratégicos colaboraram para que essa pauta avançasse nos debates governamentais e nos espaços decisórios (Paiva; Lobato, 2019), comprovando o apontamento feito por Capella (2018), a qual revela que os atores políticos têm influência relevante durante a formulação, e que no caso analisado a presença de atores visíveis e invisíveis foi crucial para seu sucesso.

Como apontado anteriormente o SUAS foi inspirado no Sistema Único de Saúde, o termo “sistema único” não foi escolhido ao acaso, ele representa um novo desenho da estrutura normativa (Rizzotti, 2010). O qual se propõe a incluir os princípios de “descentralização, universalização e participação popular”, sem desconsiderar o papel central do Estado no estabelecimento das agendas e articulação entre as relações governamentais (Rizzotti, 2010).

Por meio desse novo sistema as responsabilidades são reafirmadas entre os entes federados e a coordenação fica a cargo da União na chamada *policy decision-making*, e os municípios como implementadores, ou seja a cargo do *policy making* (Arretche, 2012 *apud* Bichir; Júnior; Pereira, 2020; Jaccoud, 2019). Como apontado por Lotta (2019), esses não são ciclos estáticos, e que, os chamados burocratas de nível de rua adaptam às normas e regulamentos para se adequarem a realidade dos seus territórios, esse fenômeno é denominado discricionariedade, o qual é fruto da combinação de diversos elementos.

A formação do SUAS passou por algumas dificuldades até se consolidar em 2011, dentre elas se destacam o “sucateamento das máquinas públicas”, em outras palavras, a baixa capacidade estrutural dos diferentes níveis de governo para a sua consolidação (Rizzotti, 2010). Além do impasse em superar os estigmas filantrópicos em torno da assistência social e conseguir formas de apoio financeiro, em um cenário que o mercado pressionava por corte nos gastos sociais (Lajús, 2009; Rizzotti, 2010).

Destaca-se que não basta somente uma mudança na mentalidade dos que atuam com essa instituição, é necessário que essa seja vista como uma política pública por todos envolvidos no Estado, por conseguinte se consegue avançar na coordenação intersetorial e atuar de modo mais eficaz. Para combater esses empecilhos se propõe as chamadas “responsabilidades compartilhadas” entre diferentes setores do governo, um exemplo é a na educação, em que a alfabetização e aprendizagem passam a fazer parte da gestão compartilhada das áreas de educação e assistência social, sendo que essa última fica encarregada das ações de vigilância socioassistencial, monitoramento e organização de dados (Jaccoud, 2019).

O fortalecimento das políticas sociais contribuem para acabar com uma série de problemas envolvendo os serviços prestados pelo poder público, as convergências entre o Estado e as demandas dos usuários, proporcionou que novas normas fossem criadas, com características mais democráticas e plurais (Rizzotti, 2009).

O SUAS foi institucionalizado por meio de uma série de regras e leis, as quais tinham como propósito estabelecer de forma mais clara a participação dos entes federados, bem como garantir a efetividade dos repasses financeiros do tipo fundo a fundo e organização do financiamento privado (Bichir; Júnior; Pereira, 2020; Lajús, 2009). No Brasil a marcante presença do uso dos fundos privados para financiar as ações de amparo à sociedade, corrobora para a interposição entre interesses privados e públicos, o que representa um empecilho para o fortalecimento de ações focadas no combate às vulnerabilidades socioeconômicas (Lajús, 2009).

A formulação do SUAS foi além do estabelecimento de diretrizes e leis, esta colaborou para a construção de um novo arranjo institucional, que propunha o fortalecimento das capacidades estatais para promover respostas mais rápidas às demandas sociais, principalmente para aquelas populações em contextos de vulnerabilidade e pobreza (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017). Além disso se tem uma influência positiva das agendas governamentais para a sua consolidação:

Tais capacidades estatais não são construídas independentemente de agendas políticas; ao contrário, são desenvolvidas ou ampliadas em determinadas conjunturas históricas guiadas por determinadas agendas públicas e por determinadas perspectivas sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017, pg. 44).

As definições normativas implicam então que o SUAS tenha um papel central na gestão compartilhada, organização da sociedade civil, promovendo ações mais compatíveis entre o desenvolvimento econômico e social, maior rigorosidade na instalação de leis que garantam acesso aos direitos sociais (Lajús, 2009; Rizzotti, 2009). O seu desenho gerencial tem como foco a democratização e descentralização da gestão pública, de modo a superar velhos estigmas filantrópicos e garantir a representatividade de todos (Rizzotti, 2009).

Por meio da Constituição Federal de 1988 as políticas públicas passam por um processo de descentralização. De acordo com Jaccoud (2019) se observa o uso de instrumentos políticos para fortalecer a capacidade estatal, além disso, há um aumento dos repasses financeiros e das ações de apoio gerencial do Governo central para os estados e municípios na garantia de padrões de qualidade dos serviços socioassistenciais.

Ao longo dos últimos anos se constata avanços nos arranjos institucionais, bem como dos índices de realização de projetos, mas um ponto a ser destacado é que existem limites das ações de indução do governo central, como consequência direta disso não se tem homogeneidade nos indicadores da qualidade dos serviços prestados (Bichir; Júnior; Pereira, 2019). Como pode se perceber as desigualdades regionais também se constituem como um fator importante na padronização dos serviços socioassistenciais, para superar tais obstáculos o SUAS surge com a proposta de promover a coordenação intergovernamental e garantir maior universalização do acesso aos direitos sociais.

Um ponto a ser destacado é que de fato se percebe avanços na assistência social, em pesquisa realizada por Bichir, Júnior e Pereira (2020) sobre a implementação do SUAS, eles concluem que ao longo dos anos de 2011-2016 se tem uma redução das diferenças dos serviços prestados nos municípios, bem como uma leve aumento das capacidades administrativas. Com isso, a sua concretização vem surtindo os efeitos prometidos, mesmo que ainda se tenha muito a avançar, se conclui que nos últimos anos houve evolução dessa política.

O SUAS percorre um complexo caminho até ser aprovada em lei, de modo que sua execução ocorre antes disso, no entanto durante esse período se tem uma baixa adesão dos municípios (Paiva; Lobato, 2019). Devido a não obrigatoriedade em lei, e a “insegurança jurídica” dos gestores municipais que tinham receio com relação aos modos de realizar seu encaminhamento pelo fato de esse ainda não ter uma norma legal própria (Paiva; Lobato, 2019).

A principal característica desse sistema é a sua vinculação a diferentes normas já existentes, como por exemplo a Constituição Federal de 1988, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e PNAS, o que tornou possível a ampliação do poder público (Rizzotti, 2010; Paiva; Lobato, 2019). Essa vinculação também gerou impasses, em que alguns profissionais ligados ao Ministério do Desenvolvimento questionaram a necessidade de uma lei única para regular o SUAS, considerando que esse já havia sido mencionado nos preceitos do PNAS (Paiva; Lobato, 2019).

Para o seu efetivo sucesso deve se considerar que os entes federados não somente executam políticas normatizadas pelo Governo Central, eles realizam as devidas adaptações pautados em conseguir aplicar mudanças que vão surtir efeitos na sociedade, o termo *policy making* não poder ser traduzido como uma mera execução (Bichir; Júnior; Pereira, 2019). No entanto, deve se entender até que ponto essas adaptações vão agir em pró de melhorias, sem que isso implique a perda dos objetivos iniciais ou do padrão de qualidade estipulado pelo poder central. Para evitar esses empecilhos o SUAS estipula uma série de normas e metas em

comum, entre os municípios e estados, além de estimular que seja realizado um arranjo compartilhado entre esses (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017).

O SUAS tem durante sua implementação a presença do Estado central direcionando as ações para garantir que os preceitos normativos não tenham mudanças bruscas, e que seus principais objetivos possam ser atingidos, além disso esse permite que as ações de proteção estejam no foco dos entes federados. Como pode ser confirmado abaixo:

A implantação do SUAS tem claro direcionamento para o rompimento com a tônica assistencialista e supletiva adotada pelos vários governos brasileiros. Surge da luta histórica de organismos e movimentos que militam pela ampliação do sistema de seguridade social no Brasil (Rizzotti, 2010, pg. 186).

Como apontado por Pires (2009), são diversos os fatores que influenciam para o sucesso de um plano governamental como desenvolvimento local, renda e interação entre os atores. No caso analisado por esse artigo nota-se que esses são articulados de modo a atender as especificações das normas federais, ao mesmo tempo que atendem as demandas locais.

Mesmo com as inovações que o SUAS proporcionou, se percebe que ainda há muitos obstáculos a serem enfrentados, como aponta Bichir, Júnior e Pereira (2020) e Rizzotti (2010), dentre esses o principal está em se consolidar como uma política de Estado, quebrando os legados de filantropia e caridade o qual a assistência social ainda se encontra. Tal obstáculo é agravado se considerar que esse sistema tem uma construção recente no campo das políticas públicas, e ainda passa constantemente por aperfeiçoamentos com o intuito de conseguir reduzir as desigualdades locais (Bichir; Júnior; Pereira, 2019).

Para superar as barreiras e conseguir sua efetivação, bem como alcançar as metas pretendidas, o Ministério do Desenvolvimento se utiliza de sistemas de informação modernos e construção de novos instrumentos de gestão (Rizzotti, 2010). Dentre eles se destaca o SUASWEB que permitiu os dados obtidos de diferentes áreas tivessem uma maior coleta, armazenamento e organização, o que facilitou o diagnóstico desse sistema, de modo que se tem mais precisão, como efeito dessa nova tecnologia se permitiu maiores ações de monitoramento e planejamento (Rizzotti, 2010).

Com isso se destaca a ampliação dos serviços e normas ligados assistência, e que o uso de novas tecnologias torna-se essencial para que isso ocorra, além do desenvolvimento das capacidades institucionais, como pode ser confirmado por Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017):

O processo de implementação do Suas, mesmo permeado por conflitos e disputas e dependente da interação de grande número de atores, dinâmicas políticas e territórios diversificados, tem sido capaz de operar expressivo volume de benefícios monetários e ampla rede de serviços, especialmente devido ao desenvolvimento de múltiplas dimensões de capacidades institucionais e normativas (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017, pg. 49).

A consolidação do SUAS foi marcada por uma série de variações e mudanças, que corroboraram para seu fortalecimento, depreende-se que a influência de atores estratégicos e do contexto político favorável tiveram um impacto positivo sobre esse.

## 5. Considerações finais

Este artigo teve como propósito explicar os principais acontecimentos e marcos ocorridos no estabelecimento do SUAS a partir de uma pesquisa bibliográfica, se procurou elucidar mais sobre essa temática ,haja vista, a sua relevância na área pública. A assistência social se consolidou como uma política por meio da Constituição Federal de 1988, em que é integrada ao tripé da seguridade social juntamente com a saúde e previdência. Essa é responsável por inibir as desigualdades socioeconômicas, considerando que temáticas como pobreza e insegurança financeira devem ser solucionados na área pública, por meio da articulação da coordenação intergovernamental.

Das fases do ciclo de políticas se focou em explicar duas delas: a formulação e a implementação. Sendo que a primeira pode ser definida como o processo de planejamento dos planos governamentais, que tiveram destaque na agenda governamental, é nessa etapa que as decisões, debates e produção de alternativas acontece (D'ascenzi ; Lima, 2013; Giusto; Ribeiro, 2019). Já a segunda se refere ao momento em que os projetos e diretrizes estabelecidos anteriormente são colocados em práticas, ocorre também a participação da sociedade que será afetada de forma direta ou indireta por essa intervenção estatal (Frey, 2000;Giusto; Ribeiro, 2019).

De acordo com Kingdon (2003 *apud* Capella, 2018) o modelo decisório vai ser definido por três fluxos, o *problems stream*, em que as questões são analisadas e se define o que vai ser considerado problema ou não. O *policy stream* em que soluções são propostas, ou se busca dentre as existentes aquelas que resolveram problemas específicos e para finalizar o *political stream* em que a agenda é então estruturada, tendo influência do clima ou humor existente e da força política (Kingdon, 2003 *apud* Capella, 2018).

A implementação como visto pode ocorrer de duas maneiras, pelo modelo *top-down* que enfatiza a estrutura normativa, e o *bottom up*, que foca sua atenção nos implementadores, bem como sua influência (D'ascenzi; Lima, 2013). Esses mesmos autores, propõem um terceiro modelo com o intuito de dar uma “concepção mais fluida”, englobando os elementos cognitivos e ideológicos. Sendo assim esses compreendem que esse processo ocorre pela junção dos preceitos normativos, influência dos valores e crenças dos implementadores e dos elementos do contexto. Para esses autores a interligação desses três fatores determina a trajetória de uma política e seus resultados, deve se considerar que a aplicabilidade de um plano sofre variações ao ser aplicado em situações reais.

O SUAS tem uma lenta efetivação, de modo que é mencionado pela primeira vez na reunião do CNAS em 1995, posteriormente esse é normalizado, em 2005, por meio do PNAS, e após uma série de articulações e mudanças, esse é então institucionalizado em 2011 como lei, tendo caráter legal próprio. Esse tem o objetivo de promover a descentralização coordenada dos serviços socioassistenciais, bem como contribuir para quebrar estigmas de caridade e benevolência e garantir a padronização dos serviços prestados pela assistência social por todo território (Paiva; Lobato, 2019; Jaccoud; Bichir; Mesquita; 2017; Rizzotti, 2010).

A janela de oportunidade encontrada por pelo SUAS para ganhar destaque nas pautas governamentais foi o contexto político favorável, com a transição presidencial e chegada de um novo governo que tinha em mente dar continuidade às pautas sociais abordadas anteriormente (Bichir; Júnior; Pereira, 2020; Paiva; Lobato, 2019). Além disso, a participação de atores visíveis e invisíveis foi crucial para que esse se consolidasse.

O artigo propõe com base na literatura que a implementação do SUAS tem características que o aproximam do modelo proposto por D'ascenzi e Lima (2013), pois identifica se que esse tem influência dos três fatores mencionados pelos autores. Além de ter



sido formulado em ambientes como o CNAS que permite a participação de atores não governamentais, apesar dos embates sobre a pertinência da representatividade dos conselhos. Esse é implementado por meio da coordenação intergovernamental, o qual permite maior pluralismo e possibilidades de espaços para debates.

Para concluir se recomenda que em estudos futuros sejam realizadas mais pesquisas sobre a avaliação desse sistema, com o intuito de compreender os impactos desse, e entender que pontos podem ser melhorados e quais devem ser preservados. Além disso, é por meio da avaliação que novas demandas podem surgir dando início a construção de novas agendas governamentais.

## 6. Referências

BICHIR, R.; JÚNIOR, S. S.; PEREIRA, G. A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios brasileiros, *in*: Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública- ENAP, p. 225-256, 2019.

BICHIR, R.; JÚNIOR, S. S.; PEREIRA, G. 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, n. 102, p. 1-23, 2020.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *BIB*, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 1º semestre de 2006.

CAPELLA, A. C. N. Formulação: o processo de formação da agenda, *in*: CAPELLA, A. C. N. Formulação de Políticas Públicas. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública- ENAP, p. 13-69, 2018.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de sociologia e política*, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, jun. 2000.

GIUSTO, S. M. N.; RIBEIRO, V. M. Implementação de Políticas Públicas: conceito e principais fatores intervenientes. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, v. 4, p. 1-10, 2019.

GOLDENBERG, M. A arte de pesquisar: Como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. Editora Record, Ed. 8, Rio de Janeiro/São Paulo, 2004.

JACCOUD, L. Coordenação intergovernamental e territórios no SUAS: o caso do Paif, *in*: Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública- ENAP, p. 257-290, 2019.

JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira. *Novos estudos*, CEBRAP, São Paulo, v. 36, n. 02, p. 37-53, jul. 2017.

LAJÚS, M. L. S. A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS. *Cadernos do CEOM, Políticas públicas: memórias e experiências*, n. 30, 2009.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas, *in*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. Políticas públicas. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública- ENAP, p. 289-313, 2007.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas, *in*: Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública- ENAP, p. 11-38, 2019.

NUNES, H. M. P.; CLEMENTE, P. E. Metodologia de cálculo relativa aos novos indicadores de desenvolvimento das unidades CRAS e CREAS – IDCRA e IDCRES referentes ao ano de 2014. NOTA TÉCNICA, DGSUAS/SNAS/MDS, Brasília, set. 2015.

MINAYO, M. C. S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012.

PAIVA, A. R.; LOBATO, L. V. C. Formulação da lei do Sistema Único de Assistência Social e a legitimação da política de assistência social. *Ciência e Saúde Coletiva*. v. 24, n. 3, p. 1065-1073, 2019.

PEDONE, L. Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas. Fundação Centro de Formação do Servidor Público- FUNCEP: Escola Nacional de Administração Pública- ENAP, 1986.

PIRES, R. R. C. Estilos de Implementação e Resultados de Políticas Públicas: Fiscais do Trabalho e o Cumprimento da Lei Trabalhista no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, n. 3, p. 735-769, 2009.

RIZZOTTI, M. L. A. O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão. *Argumentum*, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, Brasil, v. 2, n. 2, p. 174-188, jul/dec. 2010.

SOUZA, C.; FONTINELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas, *in*: MELLO, J.; *et. al.* Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília: Instituto de pesquisa econômica aplicada- IPEA, p. 44-67, 2020.