

INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS E GOVERNANÇA MULTINÍVEL EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Maria Fernanda Aguilar Lara

Doutoranda em Psicologia Social pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo

Renata Bichir

Professora em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP)

Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEPID-FAPESP),

Adriana Aranha

Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEPID-FAPESP),

Membro do Instituto Fome Zero, São Paulo, Brasil

Eixo Temático **16. Política subnacional, governos municipais, regionais e estaduais.**

Introdução

Este trabalho visa contribuir para o debate acerca da institucionalização da assistência social como política pública em duas metrópoles, São Paulo e Belo Horizonte. Argumenta-se que a disputa pelos sentidos da assistência social como política pública não se esgota na publicação de atos normativos formais publicados ao longo das últimas décadas; tais documentos reguladores da política cristalizam e traduzem conflitos, disputas e pactuações derivados de um processo histórico de interações entre atores estatais e atores sociais. Tal processo organiza-se em múltiplos níveis, envolvendo tanto dinâmicas verticais, pautadas pelas relações entre diferentes níveis e camadas de autoridade decisória - como as interações entre os níveis de governo -, quanto aspectos horizontais, referentes às interações entre atores estatais e organizações da sociedade civil (OSCs) que atuam neste campo.

Nossos argumentos se aplicam a uma política regulada em nível nacional, na qual o governo federal desempenha um papel importante como indutor e coordenador, especialmente com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir do início dos anos 2000. No entanto, mesmo em políticas reguladas nacionalmente, há espaço para autonomia decisória subnacional (Bichir, Bretas e Canato, 2017). As dinâmicas em nível subnacional importam e muito para entender como ações anteriormente descontínuas e pouco padronizadas, frequentemente realizadas sob a égide da filantropia e da caridade, tornaram-se serviços rotineiros, padronizados e co-financiados pelos três níveis de governo. Por isso o foco em municípios: argumenta-se que este é o nível de análise privilegiado para entender os modos de produção desta política, em particular para compreender formas de decisão local balizadas por trajetórias históricas particulares, acomodadas a partir dos anos 2000 dentro de novas balizadas definidas, principalmente, pelo governo federal e, em menor medida, pela atuação do nível estadual.

Como veremos ao longo do trabalho, se em um primeiro momento, até 2004, se disputou, principalmente em nível federal, a institucionalização da assistência social como política pública, com a implementação do SUAS e demais normativas posteriores, a disputa se volta para a institucionalização da política nos níveis subnacionais constrangida pelas normativas federais. Isto é, para a tradução das (macro) diretrizes às realidades locais, influenciadas por legados e dinâmicas políticas específicas. Neste

trabalho, argumentamos que este longo processo de institucionalização é pautado por processos históricos de interação entre atores estatais – em especial burocracias públicas de múltiplos níveis – e não estatais, com destaque para OSCs envolvidas na provisão dos serviços e, também, movimentos sociais de defesa e garantia de direitos.

Em trabalho anterior (Bichir, Aranha e Lara, no prelo), alegamos que quatro dimensões são essenciais para compreender a governança da política ao longo do tempo: a organização política municipal, as comunidades de políticas, o perfil e o engajamento dos atores da sociedade civil e os tipos de capacidades estatais. Neste trabalho, concentramos nossa atenção em como o perfil e a atuação dos atores sociais, bem como as diferentes formas de interação socioestatal, mediadas pelas normas nacionais e pelas disputas locais, contribuem para a compreender a institucionalização da assistência social como política pública nas duas cidades.

A pesquisa baseia-se em análises em profundidade dos casos de São Paulo (SP) e Belo Horizonte (MG) para examinar os processos de institucionalização da política de assistência social. Como lentes analíticas articulamos os referenciais da institucionalização de demandas societárias (Gurza Lavalle, et. al, 2019) e da governança multinível (Bichir, 2018; Tortola, 2017; Marques, 2013; Cavalcante e Pires, 2018). Isso implica levar a sério os efeitos da intersecção entre os eixos horizontal e vertical da governança do ponto de vista deste processo histórico de institucionalização, para além do mapeamento descritivo dos ambientes de interação. Em termos metodológicos, utilizamos a triangulação de métodos e técnicas, incluindo revisão bibliográfica, análise documental de legislações em todos os níveis, entrevistas em profundidade com gestores e ex-gestores públicos, membros de conselhos municipais, atores legislativos e representantes de OSCs e movimentos sociais ligados à assistência social em ambas as cidades. O período analisado vai desde a promulgação da Lei Organização de Assistência Social (LOAS), em 1993, até 2020; ou seja, a análise não leva em conta os processos de reestruturação (e descoordenação federativa) da área acarretados pela pandemia de Covid-19.

1. Integrando os eixos vertical e horizontal da governança multinível na explicação da institucionalização da assistência social

Até o final dos anos 1980, a assistência social não era considerada uma política pública estruturada, mas sim conformada por um conjunto de ações dispersas, fragmentadas e descontínuas, geralmente lideradas por instituições da sociedade civil, filantrópicas, sem fins lucrativos e de orientação religiosa. No plano das ações estatais, havia grandes instituições centralizadoras de provisão, como a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), além de ações fragmentadas em âmbito subnacional, operadas na lógica do primeiro-damismo (Aranha, 2019). Foi somente com a Constituição Federal de 1988 e a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 que a assistência social começou a adquirir características de política pública. No governo FHC (1994-2002) ocorreram alguns avanços importantes na regulamentação da assistência social, como a criação de importantes arenas formais de interações socioestatais e pactuação federativa, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartites (CIBs)¹. Entretanto, somente na década seguinte, e a partir do governo Lula (2002-2010) que a área começou a se estruturar em nível nacional, em particular com a publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) de 2005. Estes dois marcos dão início à construção sistêmica do SUAS, caracterizada pelo fortalecimento de mecanismos de indução discutidos na literatura especializada (Arretche, 2012; Bichir, Simoni Jr e Pereira, 2020).

Com a institucionalização da assistência social como política pública sistêmica através do SUAS, o eixo vertical passa a exercer seu poder indutor, não somente devido ao sistema de co-financiamento tripartite (com participação de União, Estados e municípios), mas também via regulamentação das ações das OSCs e definição de parâmetros mínimos para a execução dos serviços (Jaccoud et. al, 2018). São multiplicados, também, os ambientes formais para interação socioestatal, como os conselhos nos três níveis de governo – caso de forte indução federal com ampla universalização municipal (Gurza Lavallo et al, 2019) –, as conferências, fóruns e CIBs e CIT (Costa e Palotti, 2014).

¹ Essa engenharia institucional é claramente emulada da política de saúde. Como muito bem demonstra Dowbor (2018), uma das estratégias do movimento sanitário para “escapar às incertezas do jogo eleitoral” é a criação de arenas de pactuação de decisões, como a CIB e a CIT. Cabe notar, inclusive, que diversos atores relevantes da *policy community* da assistência social que ascendem ao governo federal a partir do primeiro governo Lula (2003-2006) são, também, sanitários.

O SUAS tal qual o conhecemos não derivou diretamente desses e de muitos outros normativos, mas de um amplo processo de disputas entre atores estatais e não estatais, em um lento processo de expansão de equipamentos públicos com capilaridade nacional, regulação da provisão indireta dos serviços e fortes mecanismos de indução às agendas subnacionais, com destaque para os instrumentos de governança orçamentária (analisados por Mesquita, Paiva, Jaccoud, 2020) e para a Tipificação Nacional dos Serviços, de 2009. Além disso, é relevante salientar que essa arquitetura institucional não é simplesmente definida de baixo para cima, e tampouco carece da participação de atores da sociedade civil. Pelo contrário, estes atores participam ativamente na definição conjunta com o Estado dos parâmetros gerais de atuação (Brettas, 2016; Bichir, Pereira e Gomes, 2021).

De acordo com Gutierrez (2015) a formação de um campo de atores dedicado à efetivação da assistência social como política foi essencial para este processo. Este campo de interação era composto por profissionais da área, incluindo militantes do Partido dos Trabalhadores (PT), assistentes sociais, psicólogos (representados por suas entidades de classe), pesquisadores universitários e representantes de OSCs. Conforme discutiremos posteriormente, muitos desses ativistas atuavam, de maneiras distintas, em nível local tanto em Belo Horizonte quanto em São Paulo. Para Gutierrez (2015), as interações entre esses atores da comunidade política da assistência, o Partido dos Trabalhadores (que estava no comando do governo federal no ano de criação do SUAS) e os atores estatais possibilitaram um duplo movimento: (I) a institucionalização da assistência social como política pública; (II) a constituição e fortalecimento do próprio grupo. Isto é, a comunidade de política nasceu e se fortaleceu a partir da defesa da assistência social como política pública, em um processo de mútua constituição.

Outro ator social relevante no campo da assistência são as OSCs, ou nos termos utilizados na PNAS, as "entidades e organizações de assistência social"². Estas desempenham um papel fundamental não apenas na oferta de serviços, mas também como co(produtoras) da política (Bichir, Pereira & Gomes, 2021). Segundo Brettas (2016), é possível identificar três fases principais durante o longo processo de regulação da atuação das OSC na assistência social: 1) a *perspectiva estatista*, a partir de 2004, com ênfase na

² "Entidades e organizações de assistência social" são aquelas que atendem aos seguintes critérios: execução de ações de caráter continuado, permanente e planejado; serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados visando a autonomia e garantia de direitos dos usuários; garantia de gratuidade em todos os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; e garantia da existência de processos participativos dos usuários (Resolução CNAS nº 014/2014, Art. 6º).

ação estatal tanto na regulação como na provisão direta dos serviços, por meio da expansão de equipamentos públicos, com a tentativa, no limite, de alijar as OSC do arranjo; 2) a concepção de uma “*rede socioassistencial privada do SUAS*”, a partir de 2010, diante da percepção da indispensabilidade da oferta indireta dos serviços, e como fruto de uma reação das OSC para afirmar seu lugar no sistema e da ampliação da regulação estatal das entidades privadas; 3) a partir de 2013, verifica-se no âmbito do governo federal, um enfraquecimento da ideia de “rede privada” em prol da concepção de uma rede socioassistencial única, de *finalidade pública*, independentemente da natureza da organização ofertante do serviço.

Muitos dos estudos que analisam a participação das OSCs na assistência social, orientados por forte orientação normativa e prescritiva, tendem a apresentar descrições genéricas e totalizantes dessas organizações, tomadas muitas vezes como obstáculos à concretização do sentido público e laico da política de assistência. O legado histórico da assistência social – marcado por filantropia, benemerência e caridade – frequentemente é associado à prestação de serviços pelas OSCs, gerando uma tensão acerca do papel desses atores no âmbito do SUAS (Bichir e Gutierrez, 2019).

Em contraponto a estas visões generalizantes, a partir da análise do caso de São Paulo, Bichir, Pereira e Gomes (2021) argumentam que a participação e a centralidade das OSCs não representam um obstáculo insuperável para a institucionalização da política de assistência social. Pelo contrário, por meio de sua participação em diversas arenas de negociação, formais e informais, parte das OSCs contribuíram para a co-construção dos principais normativos que regem o setor na cidade de São Paulo.

Neste contexto, este trabalho busca demonstrar como essas interações socioestatais, que ocorrem em múltiplos níveis, geram consequências distintas no processo de institucionalização da política nas duas metrópoles analisadas. Para tanto, argumentamos que é necessário especificar, ao longo do período investigado, os efeitos desta intersecção entre os eixos vertical e horizontal da governança, de forma a produzir explicações integradas sobre como essas interações em múltiplos níveis reestruturam os padrões de governança local e contribuem para a institucionalização da política de assistência social. Adicionalmente, a partir dos casos de São Paulo e Belo Horizonte, procuramos identificar quando e como processos e experimentações locais se tornam repositórios de práticas e instrumentos regulatórios que posteriormente ganham escala e poder de *enforcement* no nível federal. Ideias testadas e experimentadas difundem-se, atores ganham legitimidade no jogo local para incidir no jogo nacional, comunidades de

políticas inteiras podem ser alçadas ao topo decisório nacional, a depender da dinâmica do processo político ao longo do tempo.

Para abordar essas questões, articulamos o referencial da governança multinível com lentes da análise de políticas públicas e dialogamos com as contribuições de Gurza Lavalle et al (2019) sobre a mútua constituição entre Estado e sociedade civil. A abordagem da mútua-constituição adota uma perspectiva dinâmica e relacional na compreensão das interações entre Estado e sociedade civil, destacando a fluidez das fronteiras entre essas esferas (Lavalle et al., 2019). Essa abordagem enfatiza o estudo dos padrões relacionais, das dinâmicas organizacionais e das diferentes lógicas de interação presentes nos espaços de diálogo e construção entre ambas as partes. Busca-se compreender as diversas formas de interação, algumas mais institucionalizadas do que outras. Nessa visão, a capacidade de ação dos atores sociais e das instituições políticas emerge das disputas e interações entre eles. Em particular, avançamos na especificação de quais tipos de capacidades estatais podem eventualmente emergir desses processos interativos, separando as dimensões de provisão direta dos serviços e a regulação desta provisão.

Quanto a noção de governança, neste trabalho fazemos um uso analítico e não prescritivo do conceito de governança, conforme as abordagens apresentadas em Marques (2013) e Cavalcante e Pires (2018): trata-se de compreender e analisar padrões de interação entre atores estatais e não estatais que ocorrem em arenas formais e informais – mediados por instituições e por instrumentos de políticas públicas –, e não preconizar arranjos supostamente mais adequados para a obtenção de determinados resultados desejáveis. Este conceito implica não só ir além do arranjo formal que organiza a política. Argumentamos que é necessário incorporar a dimensão temporal à análise, de modo a compreender como legados históricos são constituídos e disputados, e afetam as correlações de forças entre os principais atores relevantes. No caso específico da assistência social, argumentamos que é essencial analisar como a margem de autonomia para os atores da assistência social é afetada *antes e depois* da normatização federal desta política. Uma parte relevante da normatização federal deriva de experiências municipais pioneiras – ou seja, não se trata de uma decisão autocraticamente definida em nível federal, há processos e mecanismos de difusão em ação, o que reforça a importância da análise da intersecção entre os eixos.

A partir desses referenciais, dois conceitos merecem destaque. O primeiro é o de comunidade de política pública, que se refere a um grupo limitado e relativamente estável de membros se organizam em torno de uma determinada temática - setorial ou transversal - de política pública; comunidades podem ser mais ou menos coesas e coordenadas na tentativa de transformar ideias e projetos políticos em desenhos de políticas públicas. Quando ascendem a cargos de decisão, os membros deste grupo agem estrategicamente para escolher as soluções mais adequadas aos seus valores e visões, buscando alianças com atores societais e governamentais para alcançar seus objetivos (Côrtes, 2015).

O segundo é o de capacidades estatais, que se refere às habilidades e competências do Estado para estabelecer e alcançar seus objetivos (Pires & Gomide, 2016). A partir de uma abordagem analítica fundamentada nos pressupostos de mútua constituição entre Estado e sociedade civil (Gurza Lavalle; Szwako, 2015; Gurza Lavalle et al., 2019), bem como na concepção da permeabilidade do Estado na construção de suas capacidades (Marques, 2013), entendemos que as capacidades do Estado podem ser coproduzidas nas interações entre atores estatais e não estatais. Destacamos dois tipos de capacidades relevantes: a capacidade de provisão (oferta direta de serviços) e a capacidade de regulação (criação de instrumentos para regular a rede indireta). Isto é, o processo de interação entre atores sociais estabilizado ao longo do tempo não apenas resulta na produção de capacidade de formular e implementar políticas públicas diretamente, mas também na habilidade de regular atores sociais para alcançar os objetivos estabelecidos pelo poder público. A seguir, aplicamos esses conceitos aos casos de São Paulo e Belo Horizonte.

2. Os processos de institucionalização da assistência social em São Paulo e Belo Horizonte

São Paulo e Belo Horizonte representam casos analiticamente interessantes para compreender o espaço de autonomia decisória local na organização da provisão dos serviços socioassistenciais, mesmo diante dos marcos regulatórios nacionais estabelecidos pelo SUAS. Nesta seção, apresentamos alguns dos principais elementos que estruturaram a institucionalização da política ao longo dos anos. Como ponto de partida para pensar a comparação entre os casos, trazemos uma breve contextualização dos municípios.

São Paulo é a maior metrópole brasileira com uma população de cerca de 11 milhões de habitantes, que enfrenta desafios significativos em termos de pobreza e desigualdade. Embora os índices de pobreza não sejam os mais elevados do país, o grande número de pessoas vivendo em situação de vulnerabilidade demanda uma rede socioassistencial robusta e diversificada. A maioria da rede socioassistencial (cerca de 94%) é implementada por meio de convênios com OSCs, com ínfima parcela gerida diretamente pelo poder público. A gestão da política de assistência social é conduzida por uma secretaria exclusiva, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). A rede socioassistencial do município conta com 54 CRAS, 30 CREAS, 6 Centro Pop e cerca de 1200 serviços socioassistenciais realizados em parceria com OSCs.

Já em Belo Horizonte – o sexto município mais populoso do Brasil, com 2,3 milhões de habitantes – a gestão da assistência social ocorre por meio da Subsecretaria de Assistência Social (SUASS), vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC), que além da assistência cuida das políticas de segurança alimentar e direitos humanos e cidadania. A rede socioassistencial de BH inclui 34 CRAS, 9 CREAS, 9 Equipes de Proteção Social Básica (PSB), 9 Serviços de Medida Socioeducativa e 9 Serviços Especializados em Pessoas em Situação de Rua. Cerca de 68% dessa rede é composta por serviços oferecidos em parceria com OSCs. Em Belo Horizonte, a rede pública de equipamentos tem um peso maior, embora também exista uma rede indireta significativa (cerca de 68%). As organizações estão na execução tanto de serviços da Proteção Social Básica, mas fundamentalmente da Proteção Social Especial.

No que concerne ao perfil ideológico dos prefeitos, São Paulo tem predominantemente prefeitos de centro-direita – durante um período de 31 anos, governos de esquerda estiveram no poder por apenas 12 anos, de forma não consecutiva. Por outro lado, em Belo Horizonte houve uma predominância de partidos de esquerda, totalizando vinte e três anos de administração, o que reflete uma inclinação mais progressista. Entretanto, pensar o efeito da *politics* nesta *policy* vai além da identificação do partido no governo municipal. O perfil dos secretários responsáveis pela pasta influencia a correlação de forças com atores sociais, como OSCs e movimentos sociais, e faz muita diferença nos rumos da política. Em São Paulo, houve maior rotatividade e presença de secretários sem ligação com a comunidade política da assistência social, enquanto em Belo Horizonte, prevaleceu a continuidade de secretários vinculados a essa comunidade.

Essa diferença de perfil influencia os modos de institucionalização da política, tanto em termos de correlação de forças com os atores sociais como para pensar instrumentos de regulação em maior ou menor consonância com as diretrizes do SUAS, como veremos.

2.1. Principais marcos institucionais e interações políticas: o cenário pós 1988 e Pré-SUAS

No período que vai da promulgação da Constituição de 1988 até o início dos anos 2000 a assistência social não havia se consolidado institucionalmente como política pública. Na ausência de marcos nacionais com forte poder indutor, este foi um período com grande autonomia municipal, e com um amplo espaço para inovação e experimentações, trocas e aprendizados que ocorriam no nível local e que posteriormente serviam de balizadores para a construção da política nacionalmente. Neste cenário, essas duas metrópoles foram marcadas por escolhas políticas e desenhos institucionais distintos.

Em São Paulo, as primeiras iniciativas para implementar os preceitos constitucionais para a assistência social ocorreram durante a gestão de Luiza Erundina (PT, 1989-1992). Nessa época, houve um foco na expansão de programas e serviços gerenciados diretamente pelo poder público. As OSCs já atuavam de maneira significativa na oferta de diversos serviços que posteriormente seriam incorporados à política de assistência social (Amâncio, 2008). Dado o peso dos serviços conveniados, neste período foi criado um grupo de trabalho para estabelecer diretrizes mínimas para a prestação de serviços pelas OSCs, o que vai evidenciar a relevância da capacidade de regulação no município antes mesmo das primeiras iniciativas federais.

Os esforços iniciais de institucionalização da assistência como política pública foram interrompidos pelos governos subsequentes de direita, de Maluf (PPR/PPB/PP, 1993-1996) e Pitta (PPB/PTB, 1997-2000), que mantiveram uma abordagem fragmentada e emergencial para as ações sociais (Yazbek, 2004). Na gestão Pitta houve inclusive, o veto à criação do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e à alteração da composição paritária do Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS). Entretanto, a partir da pressão da sociedade civil organizada e de atores centrais no campo da assistência, em 1993 iniciam-se as atividades do Fórum Municipal da Assistência (FAS) – um importante espaço de articulação de demandas diversas dos atores sociais deste campo, com destaque para a atuação das OSC (Yazbek, 2004). Através do FAS as

organizações e outros atores sociais se reúnem para discutir estratégias de interação com o poder público, com o objetivo de influenciar os rumos da política.

Somente na segunda gestão do PT na cidade, com Marta Suplicy (PT, 2001-2004), ocorreu uma estruturação institucional mais significativa da assistência social como política pública, com a efetivação de instâncias fundamentais do SUAS como o conselho e o fundo municipal de assistência social. Além disso, esta gestão mobilizou atores importantes da área, como Aldaíza Sposati, da PUC-SP, e ex-vereadora municipal, para chefiar a pasta a partir do segundo ano do mandato municipal. Este perfil possibilitou o estabelecimento de conexões com o topo decisório em Brasília, uma vez que Sposati era uma empreendedora de ideias na área da assistência social e uma figura com influência política no Setorial da Assistência Social do PT (Gutierrez, 2015). Vale ressaltar também a influência difusa da PUC-SP na conformação de ideias e visões programáticas sobre a assistência social, embora sua influência na dinâmica política local seja limitada.

Foi a partir dessa gestão que se iniciaram processos de coprodução da política de assistência social, organizados em complexos padrões de governança multinível (Bichir, Bretas e Canato, 2017). No eixo vertical, houve um alinhamento entre os parâmetros nacionais e locais, com os devidos ajustes à realidade local, em particular no que se refere à tipologia dos serviços. No eixo horizontal intensificaram-se as negociações com os atores da sociedade civil responsáveis pela prestação dos serviços, com o COMAS emergindo como principal arena de debate (Marin, 2012). A partir da atuação de Aldaíza Sposati no governo federal, algumas experiências pioneiras testadas na cidade de São Paulo foram depois incorporadas como princípios da política nacional de assistência social (Bichir e Gutierrez, 2019). A partir desse momento, avança também a estruturação de um robusto conjunto de regulamentações que buscaram aprimorar o processo de parceirização, destacando-se a criação da Lei das Parcerias³, de autoria de Aldaíza Sposati. Algumas dessas regras foram desenvolvidas em interações e negociações entre a SMADS e as grandes OSCs, que são aquelas com maior acesso formal e informal às arenas decisórias da política (Bichir, Pereira e Gomes, 2021).

Neste período pré-SUAS, observou-se em São Paulo uma maior descontinuidade e uma menor institucionalização da assistência social como política pública, juntamente com desafios significativos na construção de uma comunidade política coesa, além de alguns atores centrais reunidos na PUC-SP. Em São Paulo não houve a formação de uma

³ Lei nº. 13.153 de 2003 regulamentada pelo Decreto Municipal nº 43.698/2003.

comunidade política de atores com uma forte influência nas esferas decisórias. O FAS funcionava mais como um espaço de aglutinação e organização das entidades, porém com uma influência mais limitada, focando principalmente em questões relacionadas ao aprimoramento do processo de parcerização. A predominância de governos de direita e centro-direita teve impacto negativo no desenvolvimento da área, resultando na associação da assistência social a ações fragmentadas baseadas na lógica do assistencialismo. Não houve uma estruturação adequada de carreiras para a área, embora tenham ocorrido avanços importantes em termos de uma maior disputa de espaço político e de regulamentação da provisão indireta durante a gestão de Erundina (Bichir, Aranha e Lara, no prelo). As OSC já desempenhavam um papel significativo na prestação de serviços, atuando como o principal ator social que disputava os contornos da política, especialmente por meio de sua organização no FAS. O COMAS se configurou como o principal oficial de canal de interação, formulação e deliberação da assistência social, com uma forte presença de membros do FAS em sua composição (Lara, 2020).

Em Belo Horizonte, o contexto político e institucional foi mais favorável para o desenvolvimento da assistência social do que em São Paulo. A Frente BH Popular (1993-2004), uma coalizão de partidos de esquerda, criou um ambiente propício para a experimentação da assistência social como política pública. Já no momento pré-SUAS Belo Horizonte desenvolveu uma agenda própria para a assistência social, impulsionada por uma dinâmica política favorável. A primeira gestão da Frente BH Popular foi a de Patrus Ananias (PT, 1993-1996), conhecida pela introdução de um modelo participativo descentralizado na gestão das políticas públicas. No âmbito da assistência social, marcos importantes foram construídos neste período. Destaca-se a nomeação de figuras proeminentes da área, como André Quintão e Márcia Pinheiro⁴, para liderar a secretaria, além da realização do primeiro concurso para analistas de políticas públicas em 1994, que contribuiu para a institucionalização da política.

A institucionalidade básica da assistência social desenvolveu-se nas gestões de Patrus e Célio de Castro (1997-2001), com a criação, em 1996, do fundo e do conselho

⁴ Márcia Pinheiro era conhecida por ter participado da LBA e ter forte atuação na área – e posteriormente por assumir o comando da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS) e a presidência do Conselho Nacional de Assistência Social, em Brasília. André Quintão foi Secretário Municipal de Desenvolvimento Social e vereador de Belo Horizonte, além de Secretário de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social (2015/2016).

municipal de assistência social⁵. Ao contrário de outros municípios que tinham apenas o conselho municipal, Belo Horizonte implementou conselhos regionais e locais, com caráter consultivo. Estes espaços foram importantes mecanismos de participação descentralizada dos atores estatais e sociais no momento pré-SUAS (Cunha, 2009). Na segunda gestão de Célio de Castro (2001) e primeira de Fernando Pimentel (PT, 2001-2005)⁶ houve a implementação da ambiciosa proposta intersetorial do BH Cidadania, que previa a articulação de diversas secretarias da área social (Veiga e Bronzo, 2014). A criação deste programa gerou certa tensão entre gestores municipais que queriam deixar uma “marca própria” em BH com a implementação dos equipamentos do BH Cidadania, e atores ligados ao campo da assistência social, já preocupados com a consolidação da área não apenas no nível municipal, mas também nacional, a partir da criação de uma “identidade” que esta política ainda não tinha. Na área da assistência social, temos em 2002 a criação de importantes estruturas para prestação de serviços, os Núcleos de Apoio à Família (NAFs), com uma lógica regionalizada – um NAF para cada uma das nove regiões administrativas (Sandin, 2018). Esta gestão trouxe também avanços na discussão sobre a regulação da rede privada; na separação das creches da assistência para a educação; retirou dos conselhos a responsabilidade cartorial de concessão de certificados; criou-se sistema de monitoramento e avaliação e de indicadores de avaliação. Todas estas ações pioneiras serviram como modelo para a elaboração das diretrizes nacionais, com destaque para os NAFS que serviram de modelo para a criação dos CRAS no nível nacional em 2004.

Neste período pré-SUAS, a ascensão de partidos de esquerda da Frente BH Popular possibilitou a construção de um terreno fértil para a aglutinação de atores, organizados principalmente no Fórum Mineiro, engajados na construção da política de assistência social a partir das diretrizes expressas na LOAS. Este ambiente possibilitou a conformação de uma comunidade de política em torno da defesa da assistência social como política pública. De acordo com as entrevistas realizadas, os atores envolvidos na elaboração das propostas para a assistência social utilizavam os espaços nacionais proporcionados pelo PT – com destaque ao setorial da assistência social dentro do partido (Gutierrez, 2015) – para compartilhar e disseminar experiências sobre a gestão da

⁵ A Lei Municipal nº 7.099, de 27 de maio de 1996, regulamenta os pilares da assistência social no município e cria o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e instâncias de participação social como o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS),

⁶ Celio de Castro renuncia ao mandato por motivos de saúde assumindo a gestão municipal seu vice Fernando Pimentel do PT.

assistência social. Observa-se, assim, um processo de aprendizado e disseminação de ideias entre municípios, por meio de redes partidárias, em um processo de aprendizado prático e difusão de ideias (Bichir, Aranha & Lara, no prelo). As prefeituras petistas colaboraram mutuamente, aprendendo juntas e adaptando suas abordagens à realidade específica de cada município. Esse "modo petista de governar" permitiu a construção de uma rede de atores que formariam a comunidade política da assistência social em nível nacional e que, posteriormente, na Conferência Nacional da Assistência Social de 2003, iria disputar as bases para a construção do SUAS.

No município de Belo Horizonte, essa comunidade era composta por atores vinculados ao poder público – concursados ingressados em 1994, que tinham experiências em diversas gestões municipais do campo democrático popular, ligados ao movimento de reconceituação do serviço social e ao setorial da assistência social do PT – e por atores sociais, dentre eles as OSCs. As organizações que compunham o Fórum – tais como AMAS, pela Caritas, ASPRON, Pastoral de rua, pastoral de direitos humanos – tinham um perfil mais militante e atuavam no atendimento a públicos específicos, especialmente crianças e adolescentes e população em situação de rua. Essa comunidade foi o principal agente de mudança que influenciou e moldou a construção da assistência social no município. Reconhecida pelas gestões municipais como detentora de experiência e expertise na definição das ações nesta área, esses atores eram frequentemente mobilizados para ocupar cargos estratégicos de gestão da pasta. Apesar dos desafios contínuos das práticas filantrópicas, o legado construído por essa comunidade política desempenhou um papel importante na institucionalização política ao longo do tempo. Diferente de São Paulo, essa institucionalização ocorreu com maior responsabilidade pública na oferta de serviços, estruturação de carreiras por meio de concursos, maior prioridade política para esta pasta e priorização da provisão direta dos serviços.

Em resumo, ao analisarmos o longo processo de disputas e interações políticas para a institucionalização da assistência social neste contexto pré-SUAS, destacam-se grandes contrastes entre Belo Horizonte e São Paulo. Em Belo Horizonte, observamos a formação de uma comunidade de política integrada, com uma forte atuação na construção da área de assistência social. Isso se deu em decorrência de uma maior prioridade política para esta pasta, impulsionada pela mobilização dos atores da comunidade de política, pela realização de concursos públicos para a área e pela priorização da provisão direta dos serviços. Por outro lado, em São Paulo, encontramos maior descontinuidade e menor institucionalização da assistência social como política pública, além de maiores desafios

na construção de uma comunidade de política integrada, exceto por certos atores centrais reunidos na PUC-SP. O predomínio de governos de direita e centro-direita impactou negativamente o desenvolvimento da área, contribuindo para a vinculação da assistência a ações fragmentadas. Não houve estruturação de carreiras para a área nem provisão direta de serviços, embora tenham ocorrido avanços importantes na regulamentação da provisão indireta durante a gestão Erundina. Estes avanços ocorreram a partir das constantes interações com as organizações da sociedade civil, especialmente aquelas organizadas no FAS, em um processo de coprodução da regulação.

Outro ponto de destaque é que, em Belo Horizonte, tanto o legislativo municipal quanto o estadual foram reconhecidos desde o início como arenas importantes para a institucionalização de avanços nas políticas sociais. Em contrapartida, em São Paulo, muitas decisões importantes foram tomadas por meio de portarias e decretos do executivo, buscando agilidade. Em Belo Horizonte, por sua vez, predominaram os projetos de lei, com o intuito de garantir, em teoria, uma maior continuidade e institucionalidade aos instrumentos de regulação da política e à regulamentação do papel dos atores envolvidos.

2.2. Institucionalização do SUAS e desafios subnacionais: interações, disputas e modos de tradução das (macro)diretrizes federais

Com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal em 2003 e a subsequente criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, abriu-se uma importante janela de oportunidades para a consolidação dos parâmetros nacionais da política de assistência social no Brasil (Jaccoud et al., 2017). Durante a gestão de Patrus Ananias na chefia do MDS, houve uma migração de parte da comunidade de políticas públicas de Belo Horizonte para o governo federal. Essa dinâmica demonstra como as experiências em nível subnacional influenciam a formulação de políticas em âmbito federal. Contudo, o jogo político em nível subnacional ainda mantém sua autonomia, e as regras estabelecidas a partir de 2004 reconfiguram o cenário municipal, criando oportunidades para algumas agendas e dificultando outras, como será explorado a seguir.

Em São Paulo, a adesão plena ao SUAS ocorreu em 2005, em meio a gestão de José Serra, (PSDB, 2005-2006), logo seguido por Gilberto Kassab (DEM, 2006-2012). Este foi um período de movimentos contraditórios, que combinaram a articulação com diretrizes nacionais do SUAS com a busca por marcas locais por meio da implementação de programas próprios do município. Isso permitia espaço para reivindicações locais

alinhadas a visões político-programáticas específicas, mesmo dentro do contexto dos macro-parâmetros nacionais (Bichir, Aranha e Lara, no prelo). A maioria dos secretários da assistência social era de fora da área, com exceção de Alda Marco Antônio, do PMDB, atriz com trânsito histórico na área da assistência social. Neste período foram criados dois importantes instrumentos de regulação, as Portarias nº 46 e 47 de 2010 – legislações que são reconhecidas pela comunidade da área e pela literatura acadêmica (Bichir, Brettas e Canato, 2017; Pereira, 2019) como uma mudança importante no setor no que concerne às parcerias, ao definirem de maneira mais clara as responsabilidades do Estado e das OSC na provisão da política. De acordo com Bichir, Gomes e Pereira (2021) estas normativas foram elaboradas em grupos de trabalho compostos por funcionários da SMADS e representantes das OSCs e pactuadas com o COMAS. A experiência histórica das OSCs na prestação de serviços específicos foi integrada às discussões sobre os normativos, durante rodadas de negociação com os representantes estatais e das entidades.

Na gestão de Fernando Haddad (PT, 2013-2016), manteve-se a tendência de nomear secretários com perfil técnico-político de fora do campo da assistência social, com a indicação de Luciana Temer (PMDB) para o cargo de secretária. Esse distanciamento trouxe vantagens e desvantagens: por um lado, permitiu propostas inovadoras e agendas sem preocupação excessiva com o "legado" e os desafios representados pela normatização da área; por outro lado, a assimetria de informações entre a secretaria, a burocracia intermediária da SMADS e as entidades conveniadas desequilibraram algumas disputas, especialmente aquelas relacionadas à regulação das atividades das OSC e sua supervisão.

As gestões seguintes, João Dória (PSDB, 2017-2018) e Bruno Covas (PSDB, 2018-2020), foram marcadas por instabilidade na secretaria de assistência social, com seis secretários diferentes nomeados em menos de dois anos (Lara, 2020). A nível nacional, o congelamento de gastos pela Emenda Constitucional 95 impactou a assistência social, acarretando cortes no orçamento no nível municipal. Uma mudança importante ocorreu com a adaptação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) às especificidades da assistência social paulistana, resultando na promulgação da Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018.

Neste período posterior à criação do SUAS, apesar da instabilidade política e das mudanças de governo nos últimos anos, observa-se a consolidação de importantes eixos de transformação da assistência social como política pública. Do lado do Estado, houve um significativo processo de construção de capacidades tanto de provisão, mas

especialmente, de regulação. Este processo não decorreu apenas da estruturação da burocracia municipal, mas também envolveu interações, negociações e disputas com as OSCs responsáveis pela oferta de serviços. Houve a (co)construção de um robusto arcabouço normativo de regulação, (co)produzido nas interações entre atores estatais e as OSCs que possuem diferentes formas de acesso em canais formais e informais de produção da política. Essas interações são orientadas pelas regras nacionais do SUAS, mas são principalmente moldadas pelas escolhas e disputas políticas locais.

Do lado das organizações, houve uma maior incidência nas disputas pela construção da área, especialmente através da atuação do FAS e da participação destes atores no COMAS. Ambas as arenas eram frequentemente acionadas e mobilizadas para pactuação e negociação com a SMADS, dependendo das relações formais e informais estabelecidas pelos OSCs (Bichir; Pereira e Gomes, 2021). Esse diálogo com o poder público envolveu um grupo selecionado de OSCs que detêm maior influência nas decisões, frequentemente vocalizando demandas de outras OSCs com menos poder. Este grupo de OSCs se organiza no FAS, promovendo manifestações, greves e espaços de discussão para elaborar as principais reivindicações e pressionar o poder público a incorporar suas demandas. Como demonstram Bichir, Pereira e Gomes (2021), as OSCs não são homogêneas, nem possuem a mesma capacidade de influenciar os processos decisórios do setor. Elas variam no número de contratos estabelecidos com a prefeitura, nos tipos de serviços que oferecem e nos territórios onde operam.

Dada a diversidade desses atores e sua capacidade diferenciada de influenciar os espaços decisórios dessa política, não é possível generalizar seus modos de atuação no município. Porém, de maneira geral nota-se um processo de profissionalização e especialização das organizações na prestação de serviços, desafiando narrativas simplistas que vinculam diretamente as atividades das entidades à filantropia e à precarização da área. Esse aprimoramento foi impulsionado por mudanças no terceiro setor e nos marcos regulatórios (Mendonça et al., 2019), além da criação de regulamentações específicas para a assistência social em nível nacional.

Em contrapartida, em Belo Horizonte, a política de assistência social reflete, em geral, o compromisso estatal estabelecido na Constituição de 1988, priorizando a prestação direta de serviços. Desde o período anterior ao SUAS, houve esforços para desenvolver políticas públicas com uma abordagem mais estatal, dentro das restrições orçamentárias locais. A governabilidade, expansão e melhoria dos programas foram alcançadas por meio do diálogo com os atores vinculados à comunidade de política.

Desde 2004, tanto pela entrada de novas forças políticas na gestão municipal quanto pela migração de parte da comunidade política para o âmbito federal, ocorreu uma mudança na dinâmica política do município.

Durante a segunda gestão de Fernando Pimentel (PT, 2005-2008), a implementação da assistência social foi marcada por movimentos contraditórios. Por um lado, o município buscou aderir às diretrizes do SUAS, promovendo a adequação dos NAFs às diretrizes do CRAS. Por outro lado, houve um reforço na implementação e expansão do programa BH Cidadania, visto como uma estratégia intersetorial de combate à pobreza e uma marca municipal para a assistência social. Os conflitos decorrentes da centralidade do BH Cidadania e sua relação com a assistência social se acentuaram neste período (Bronzo 2005; Veiga & Bronzo, 2014).

Nas duas gestões subsequentes, de Márcio Lacerda (PSB, 2009-2016), observou-se uma redução da centralidade da assistência social na agenda governamental, marcando certa descontinuidade em relação ao protagonismo anterior. Isso se deve, em grande parte, à integração de profissionais destacados da assistência social de Belo Horizonte à equipe de Patrus Ananias no então MDS, além das já mencionadas divergências políticas em relação ao programa BH Cidadania e sua relação com a assistência social. Apesar da perda de centralidade, ocorreram avanços significativos, tais como a expansão do número de CRAS e a instituição dos CREAS, que podem ser atribuídos à presença de uma equipe burocrática sólida de funcionários concursados, à atuação do nível estadual e ao poder indutor das diretrizes nacionais. A rede de especialistas vinculadas a comunidade de política da assistência também desempenhou um papel crucial, assessorando a prefeitura, o que evidencia que, apesar da mudança de enfoque, a assistência social em Belo Horizonte manteve sua trajetória de avanços em direção a uma política mais consolidada (Bichir, Aranha e Lara, no prelo). Em 2013, a partir de um projeto coordenado pela PUC Minas, houve a Criação do Fórum Permanente de Entidades Socioassistenciais de Belo Horizonte, um espaço importante de articulação das organizações.

Em 2014, após uma prolongada greve dos trabalhadores da assistência social, o Fórum Municipal dos Trabalhadores do SUAS (FMTSUAS) foi reorganizado e passou a atuar de forma mais coesa nos espaços de formulação e definição da política, tornando-se o principal ator social que disputa a construção da política no município. O Fórum se reestruturou por meio dos Fóruns Regionais de Trabalhadores (FORTs), instâncias regionais presentes nas 9 regiões administrativas de Belo Horizonte, com o objetivo de estabelecer maior vínculo e representatividade territorial.

Durante a gestão de Alexandre Kalil (PHS, PSD, 2017-2020) em Belo Horizonte, ocorreu uma retomada da “gestão pioneira” do PT à chefia da assistência social. De forma geral, esta gestão buscou alinhar a política aos parâmetros do SUAS. Isso incluiu mudanças na estrutura institucional da secretaria de assistência, visando maior adequação às diretrizes nacionais. Nesse contexto, emerge uma dinâmica interessante que revela conflitos entre diferentes “gerações” da assistência social. Por um lado, há a geração mais jovem de gestores que por meio do concurso de 2012 estão envolvidos no Fórum Municipal de Trabalhadores (FMT), os quais enxergam SUAS como algo já estabelecido e buscam discutir sua aplicação às peculiaridades locais. Por outro lado, a geração de “pioneiros” do SUAS defendem a importância de seguir as diretrizes federais com adaptações locais, considerando o esforço investido em sua formulação.

Em síntese, após a implementação do SUAS em Belo Horizonte, com parte dos atores históricos migrando para Brasília, a influência da policy community no nível municipal enfraquece, abrindo espaço para novos atores, como o Fórum Municipal de Trabalhadores do SUAS, que se tornou o principal ator na construção da política local. O período de longa continuidade de gestões de esquerda e de mobilização de membros da comunidade política de assistência social para ocupar cargos no topo decisório geraram efeitos de continuidade na institucionalização da assistência como política pública. Quanto às OSC, embora tenham desempenhado um papel importante na fase pré-SUAS, contribuindo para a formação da comunidade política, sua atuação posterior foi mais restrita, concentrando-se principalmente na oferta de serviços da PSE.

O Quadro 1 apresenta a síntese das principais características dos atores sociais e estatais e as suas interações no processo de institucionalização da assistência social ao longo do período analisado.

Quadro 1: Interações socioestatais no processo de institucionalização da assistência social

	São Paulo	Belo Horizonte
Perfil do partido prefeito no período analisado	Metrópole de perfil majoritariamente conservador	Metrópole politicamente progressista
Perfil do topo decisório municipal da assistência	Maioria dos secretários de fora da comunidade da assistência social	Maioria dos secretários vinculados à comunidade de assistência social

Estruturação das burocracias	Fragilidade na consolidação de burocracia estruturada em carreira; rotatividade de pessoal comissionado	Criação de padrões de carreira, realização de concursos com relativa periodicidade e cargos estratégicos Burocracia de perfil ativista organizada via FMTSUAS
Organização das policies communities	Predomínio de empreendedores de política que formam mais uma comunidade epistêmica de disputa nacional do que uma policy community local	Constituição de comunidade de política pública com atuação significativa no nível local, estadual e nacional. A mobilização desta comunidade em cargos-chave fez diferença para maior estabilidade da área ao longo das gestões
Perfil e modo de atuação das OSC	As OSCs são os atores sociais centrais; mesmo quando se articulam com movimentos sociais mais amplos, as OSCs têm maior protagonismo e profissionalização da atuação. Atuam em arenas formais como os conselhos, FAS e também via redes de relações informais	As OSCs têm atuação mais restrita e na estão provisão de serviços específicos Fórum das OSC com atuação mais burocrática, sem pautas mais significativas para a assistência
Arenas	O COMAS é a principal instância de pactuação e deliberação da política.	Além do conselho municipal, os conselhos regionais e locais são fundamentais para o funcionamento da política
Instrumentos	Aposta em decretos e portarias emitidos pela secretaria como principais instrumentos de regulamentação Complexo Arcabouço jurídico de regulamentação que extrapola a tipificação nacional, o que revela a complexidade da rede do município.	Mobilização do legislativo como forma de institucionalização da política via criação de leis As regulamentações municipais geralmente são uma adaptação de diretrizes nacionais, o que revela uma preocupação do município com a adequação às regras do SUAS.

Fonte: elaborado pelas autoras.

Considerações Finais

Neste trabalho procuramos contribuir para o debate para acerca dos processos de institucionalização de políticas públicas, tomando como objeto de análise a assistência social em duas metrópoles: São Paulo e Belo Horizonte. Apesar de ser uma política nacionalmente regulada e regida por um arranjo institucional sistêmico com poder indutor significativo, o SUAS, argumentamos que compreender o processo de institucionalização da assistência social requer também considerar os legados históricos, em particular os

processos de interação entre atores estatais e atores não estatais, com destaque para as OSCs, na definição dos contornos desta política, especialmente na definição conjunta dos modos de regulação e provisão dos serviços socioassistenciais. Essas interações socioestatais ocorrem em diversos níveis, influenciadas pelas dinâmicas de poder entre diferentes tipos de OSCs – algumas com maior acesso às instâncias decisórias, inclusive em âmbito federal –, assim como pela presença e eventual mobilização de atores da comunidade política da assistência em posições estratégicas na burocracia, a depender das escolhas políticas e dos projetos dos secretários e prefeitos. Além disso, parte significativa das decisões que definem os contornos da política de assistência social em Brasília derivam da participação – formal e informal – de atores com grande protagonismo local. Articulações entre experiências inovadoras locais, teste de ideias sobre desenhos de políticas, e normatização federal podem ser explicadas tanto pela centralidade de certos empreendedores do campo em si – caso da Aldaíza Sposati, de SP –, quanto por efeitos de migração de redes de políticas locais, como notadamente é o caso de uma parte importante da *policy community* da assistência de BH.

Até o ano de 2004, a disputa central estava focada principalmente no nível federal, visando a institucionalização da assistência como política pública. Contudo, com a implementação do SUAS, a disputa passa a se concentrar na institucionalização da política nos níveis subnacionais, condicionada pelas normativas federais. Isto é, para a tradução e adequação das (macro)diretrizes do SUAS as realidades locais, influenciadas por legados e dinâmicas políticas específicas de cada município. Em São Paulo, as dinâmicas políticas e programáticas em torno da assistência social variaram ao longo das gestões municipais. Quando os secretários da pasta tinham vínculos com a área, havia mais investimento na capacidade estatal de regular os serviços, independentemente da orientação política do governo. Em contrapartida, durante gestões de direita ou menos ligadas à comunidade da assistência, as OSCs tinham mais autonomia. Apesar dessa variação, é possível identificar certas linhas de continuidade após a instituição do SUAS, bem como influência de experiências pioneiras na conformação das diretrizes nacionais. O processo de institucionalização em São Paulo se baseou, fundamentalmente, na provisão indireta de serviços e no desenvolvimento de capacidades regulatórias, com normativas co-produzidas entre atores estatais e algumas OSCs. As OSCs, articuladas pelo FAS e atuando no COMAS, desempenharam um papel central na formulação e implementação das políticas, embora algumas se concentrem mais na prestação de

serviços. No entanto, um grupo significativo de OSCs se mobiliza no FAS para influenciar as políticas municipais.

Em contraste, em Belo Horizonte, a construção de uma comunidade de política da qual as OSCs fazem parte foi crucial nas fases iniciais de institucionalização, mas enfraqueceu-se com a migração de parte desses atores para o nível federal. Desde 2014, o FMTSUAS, composto principalmente por trabalhadores concursados, emergiu como o principal ator social na disputa junto ao poder público pelos contornos da construção da política. Paradoxalmente, o Fórum Mineiro é composto em sua maioria por trabalhadores concursados ingressados em 2012, ou seja, parte da burocracia estatal. Assim, quando organizados no fórum, parte dos atores do Estado atua como ator social pressionando o poder público para atender suas reivindicações. Quanto às organizações, embora tenham desempenhado um papel ativo na construção inicial da política, ao longo dos anos, sua atuação tem sido mais restrita à implementação de serviços. O FOOSC/SUAS de BH tem hoje uma atuação política limitada no CMAS, focando principalmente em questões burocráticas relacionadas aos processos de parceria. Isto é, em BH há um ativismo burocrático mais forte e menor incidência política das organizações.

A partir do contraste entre os casos de São Paulo e Belo Horizonte, os resultados indicam que a institucionalização da assistência social como política pública difere significativamente entre as duas cidades estudadas. Essas discrepâncias estão diretamente relacionadas aos processos históricos de interação entre atores sociais e estatais, que influenciaram a construção de capacidades socioestatais ao longo do tempo. Em linhas gerais, podemos observar que a institucionalização da assistência social é balizada pelas regras definidas nacionalmente pelo SUAS, mas é centralmente moldada por disputas e interações locais, condicionada pelos seguintes fatores: (1) *legado do setor*: histórico de capacidades de provisão na sociedade civil ou no poder público, em diálogo com movimentos sociais. Também abrange a maior participação social ou o maior isolamento decisório ao longo do tempo. (2) *escolhas políticas de organização da política*: perfil do topo decisório, que pode incluir membros oriundos da comunidade política da assistência ou outsiders mais interessados em compor a base de apoio do prefeito no legislativo municipal. O perfil do secretário e suas ideias programáticas têm um impacto significativo na relação com as OSCs. Além disso, a mobilização ou não das comunidades pelas burocracias para ocupar cargos estratégicos afeta o equilíbrio de poder entre os atores estatais e não estatais, e a construção de uma burocracia qualificada tem efeitos de continuidade no processo de institucionalização (3) *perfil dos modos de atuação dos*

atores da sociedade civil: organização e incidência das OSCs, das comunidades políticas e das burocracias. Há uma complexa ecologia de atores da sociedade civil, especialmente de OSCs, com diferentes recursos e incidência nas decisões governamentais, auxiliando na co-construção de capacidades de produção desta política. Embora nem todos esses aspectos tenham sido aprofundados neste artigo, é importante reconhecê-los como dimensões fundamentais a serem consideradas em agendas futuras de pesquisa.

Referências bibliográficas

ARANHA, Adriana. 2019. Estado em ação: ideias,atores e instituições no enfrentamento da fome e da extrema pobreza no Brasil. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas.

Arretche, M. T. (2012). Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz.

Bichir, R. (2018). Governança Multinível. Boletim de Análise Político-Institucional, 19, 49-56.

Bichir, R., Aranha, A., & Lara, M. F. (no prelo). Multilevel governance of social policies: social assistance in metropolises. *Brazilian Political Science Review*.

Bichir, R., Brettas, G., & Canato, P. (2017). Multi-level governance in federal contexts: the social assistance policy in the city of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, 11(2). <https://doi.org/10.1590/1981-3821201700020003>

Bichir, R., Simoni Jr, S., & Pereira, G. (2020). Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *RBCS*, 35(102).

Bichir, R., Pereira, G., & Gomes, M. L. (2021). Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: O caso da assistência social na cidade de São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP*, 40(1). <https://doi.org/10.25091/s01013300202100010010>

Brettas, G. (2016). O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: Dilemas e tensões na provisão de serviços. Dissertação de Mestrado, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Gestão de Políticas Públicas.

Bronzo, C. (2005). Programas de proteção social e superação de pobreza: Concepções e estratégias de intervenção (Tese de Doutorado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Cavalcante, P., & Pires, R. (2018). Governança pública: Das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. *Boletim de Análise Político-Institucional*, (19).

Conteh, C., & Harding, B. (2021). Boundary-spanning in public value co-creation through the lens of multilevel governance. *Public Management Review*, 25(1), 104-128. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1942529>

Côrtes, S. (2015). Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*, 17(38), 122-154.

Costa, B., & Palotti, P. (2011). Relações intergovernamentais e descentralização: Uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. *Revista de Sociologia e Política*, 19(39), 211-235.

Cunha, E. S. M. (2009). Efetividade Deliberativa: Estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006) (Tese de doutorado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Gutierrez, K. A. (2015). Projetos políticos, trajetórias e estratégias: A política de assistência social entre o partido e o Estado. Tese de doutorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas.

Gurza Lavalle, A., Carlos, E., & Dowbor, M. (Orgs.). (2019). Movimentos sociais e institucionalização: Políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: IESP/EduERJ/CEM.

Jaccoud, L. B., Bichir, R. M., & Mesquita, A. C. (2017). O SUAS na proteção social brasileira - Transformações recentes e perspectivas. *Novos Estudos. CEBRAP*, 108, 36-53.

Mesquita, A.; Paiva, A.; Jaccoud, L. (2020). INSTRUMENTOS FINANCEIROS DE COORDENAÇÃO NO SUAS. In: Jaccoud, L. (org). *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: IPEA, 2020. 479 p.

Lara, M. F. (2020). A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na assistência social do município de São Paulo (Dissertação

de Mestrado). Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo. <https://doi.org/10.11606/D.47.2020.tde-24122021-113335>

Marin, T. R. (2012). Entre a caridade e os direitos sociais: A política da política de assistência social no município de São Paulo (1989-2012). Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

Marques, E. (2013). Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a future research agenda. *Brazilian Political Science Review*, 7, 8–35.

Mendonça, P. M. E., Medeiros, A. K. de, & Araújo, E. T. de. (2019). Models for government-nonprofits partnerships: A comparative analysis of policies for AIDS, social assistance and culture in Brazil. *RAP*, 53(5), 802-820.

Osborne, S. P., Radnor, Z., & Stokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639-653.

Pereira, G. N. (2019). A governança da política de assistência social na cidade de São Paulo: Um olhar para as burocracias de médio escalão. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. (2018). Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, (19).

Sandim, T. L. (2018). Da vulnerabilidade social para a vulnerabilidade institucional: Uma análise da Política Nacional de Assistência Social e de suas práticas em Belo Horizonte e São Paulo (Tese de Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

Szwako, J., & Gurza Lavalle, A. (2019). “Seeing like a social movement”: Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. *Novos Estudos*, 38, 411-434.

Tortola, P. D. (2017). Clarifying multilevel governance. *European Journal of Political Research*, 56, 234–250. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12180>

Veiga, L., & Bronzo, C. (2014). Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: A experiência de Belo Horizonte. *Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro*, 48(3), 595-620.

YASBEK, M.C. As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS . *Revista Serviço Social & Sociedade*, ano XXV, n° 77, p. 11-29, mar. 2004.