

O processo de institucionalização do SUAS: uma análise dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre

*The process of institutionalization of SUAS:
an analysis of the municipalities of the Metropolitan Region of Porto Alegre*

Luciana Pazini Papi¹

Vanessa Marques Daniel²

Gianna Vargas Reis Salgado Dias³

Resumo: A partir da Constituição Federal de 1988, a política pública de Assistência Social se encaminhou para um processo de institucionalização. Iniciado pela formulação de normativas por parte do Governo Federal, houve o envolvimento de atores implementadores, sobretudo os municípios, na gestão e execução dos serviços. Contudo, esse processo de institucionalização tem se mostrado instável, a depender das agendas políticas dos governos federais. Neste estudo, a partir da Teoria Neoinstitucionalista, objetivamos analisar o processo de institucionalização do Sistema Único de Assistência Social na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) entre os anos de 2010 a 2019, observando as continuidades e rupturas na implementação, especialmente dos equipamentos públicos, dos serviços e equipes. Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa, em que analisamos um banco de dados com indicadores do Censo SUAS e aplicamos um questionário on-line em 33 municípios da RMPA. Os achados mostraram que, entre os anos de 2010 e 2019, houve um conjunto de acréscimos e supressões de estruturas e serviços na política de assistência social da RMPA, chamando a atenção à diminuição do número de trabalhadores estáveis nos governos municipais. Assim, concluímos que a RMPA se encontra em um estágio de semi-institucionalização, investindo ainda na consolidação de estruturas básicas da política de assistência social.

Palavras-chave: institucionalização; assistência social; políticas públicas; governo municipal; Região Metropolitana de Porto Alegre.

¹ Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professora do PPG em Políticas Públicas da UFRGS. E-mail: luppapi@yahoo.com.br; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9112-3967>.

² Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), FGV projetos. Email: e-mail: vanessa.daniel@fgv.br; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5655-5468>.

³ Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Pesquisadora do NUPEGEM, e-mail: gvargasreis@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5075-4546>.

Abstract: *As of the Federal Constitution of 1988, the public policy of Social Assistance was directed towards an institutionalization process. Initiated by the formulation of regulations by the Federal Government, there was the involvement of implementing actors, especially the municipalities, to manage and execute services. However, this institutionalization process has been shown to be unstable, depending on federal governments' political agendas. In this study, from the Neoinstitutionalist Theory, we aim to analyze the institutionalization process of the Unified Social Assistance System in the Metropolitan Region of Porto Alegre (RMPA) between the years 2010 to 2019, observing the continuities and disruptions in the implementation, especially of public facilities, services, and teams. From a methodological point of view, this is qualitative and quantitative research, in which we analyzed a database with SUAS Census indicators and applied an online questionnaire in 33 municipalities of the RMPA. The findings showed that between 2010 and 2019, there was a set of additions and deletions to structures and services in the social assistance policy of RMPA, calling attention to the decrease in the number of stable workers in municipal governments. Thus, we conclude that RMPA is in a semi-institutionalization stage, still investing in the consolidation of basic social assistance policy structures.*

Keywords: *institutionalization; social assistance; public policy; municipal government; Metropolitan Region of Porto Alegre.*

Introdução

Quando pensamos em processos de institucionalização de Políticas Públicas (PP), deparamo-nos com questões em torno de suas estruturas que remetem ao papel exercido por atores decisores e implementadores e as condições que permitem que essas políticas se sustentem ao longo do tempo. Se, por um lado, esse é um debate antigo ligado à Teoria Institucional, nas suas vertentes sociológica, histórica e da escolha racional (Hall; Taylor, 2004), atualmente verificamos um extenso uso do termo “institucionalização” pela literatura nacional do Campo de Públicas, sem preocupações com sua conceituação e operacionalização (Papi *et al.*, 2020). Esse uso tácito tem levado a uma compreensão difusa e simplificada de institucionalização, sendo tratada geralmente como mera oficialização de uma prática. Entretanto, entendemos que a formalização de uma PP é apenas um passo ao longo do processo de institucionalização. Para que possamos afirmar a existência da institucionalidade das PP, há que se percorrer um caminho maior, observando

as estruturas materiais desenvolvidas, assim como os símbolos que as dão vida e as sustentam no tempo.

Pensar acerca deste tema no Brasil - constituição, perfil e permanência de uma PP - não é algo trivial, dado que um conjunto de políticas que estavam previstas na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e avançavam em um processo de profissionalização e qualificação estão, no atual contexto de avanço das políticas neoliberais, sob ameaça de descontinuidade. Esse é o caso da Assistência Social (AS), objeto deste trabalho.

Constituída historicamente como uma ação residual do Poder Público e não como uma PP garantidora de direitos no interior do sistema de proteção social brasileiro, a AS se configurou como um conjunto de ações dispersas, voluntárias e caritativas desde a Era Vargas até a CF/88. Com a redemocratização, esse cenário se modifica: a AS passa a ser reconhecida como PP universal (pertencente ao guarda-chuva da seguridade social na CF/88), voltada a assegurar direitos sociais mínimos. Com a Lei Orgânica da AS (LOAS), de 1993, regulamenta-se questões fundamentais para a formalização da PP, como a descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios (Brasil, 1993).

Apesar do avanço formal, nos anos 1990, a prática da AS demorou para se efetivar conforme planejado. Isso se deu por dois motivos. O primeiro foi o avanço da reforma do Estado, que priorizou o enxugamento dos investimentos públicos e da máquina estatal em detrimento das metas sociais, que foram progressivamente deslocadas da agenda nacional (Diniz, 2007). O segundo, foi o modelo de descentralização da PP, que colocou os municípios como responsáveis diretos pela implementação, diante da situação estrutural de desigualdade regional e da diminuição do papel do Governo Federal na coordenação da PP (Papi, 2017).

Essa situação se modificou a partir de 2004, quando os governos de centro-esquerda passaram a investir no campo assistencial e na materialização das ideias contidas na LOAS, de 1993. A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, e, no mesmo ano, a aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e sua operacionalização por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foram importantes marcos para completar o processo de construção nacional

dessa política pública. A partir de então, o Governo Federal passou a se posicionar como principal coordenador dessa política, criando mecanismos de apoio e indução aos municípios no processo de implementação. Assim, foi possível observar o crescimento de equipamentos públicos municipais como os Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); o crescimento e profissionalização das equipes e uma maior participação da população no controle social (Brasil, 2006, 2010, 2012).

Recentemente, com a ascensão de governos de direita-conservadora, essa PP encontra-se sob ameaça de precarização e, até mesmo, descontinuidade. Entre os fatos que podem levar a isso estão a aprovação da Emenda Constitucional 95 (Brasil, 2016), que prevê o congelamento dos investimentos em políticas sociais por vinte anos; as mudanças no interior do MDS, que passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) no governo Temer; e a criação do Programa Criança Feliz - que além de drenar um montante importante de recursos, centralizou a coordenação na figura da primeira-dama da República. Tais fatos indicam uma guinada na contramão da orientação almejada à política de AS.

Considerando que o cenário político nacional e suas distintas agendas têm afetado a implementação local da política de AS, dado que o Governo Federal foi se constituindo como um importante indutor desta PP, questionamos: como se deu o processo de institucionalização da política de AS na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) nos anos de 2010 a 2019? É possível verificar a permanência e/ou até avanço da implantação de serviços e estruturas de gestão? Houve um recuo nesse processo em decorrência das mudanças ocorridas no Governo Federal?

Para responder a essas questões, produzimos um modelo analítico baseado em Tolbert e Zucker (1999), definindo indicadores para analisar o processo de institucionalização da política de AS na RMPA no recorte temporal mencionado. Desta forma, nas páginas que seguem, trazemos o debate teórico sobre institucionalização de políticas públicas, em especial a perspectiva sociológica neoinstitucionalista, que orientou a elaboração da metodologia analítica. Na sequência, apresentamos o caminho metodológico desenvolvido

para a pesquisa e, por fim, os achados empíricos sobre o estágio de institucionalização dos municípios da RMPA.

1. Institucionalização de políticas públicas: do que estamos falando?

Institucionalização é um termo polissêmico que se aplica em distintos contextos. No campo das PP e das Ciências Sociais, tem sido utilizado para indicar processos de incorporação de alguma concepção (crença, norma, papel social, valor ou modo particular de comportamento) dentro de uma organização ou sociedade. Não raro, o termo também é utilizado como sinônimo de oficialização de uma prática. Em todos esses contextos, ele se liga às instituições - tema extensivamente trabalhado pela literatura neoinstitucionalista a partir dos anos 1970 - em uma tentativa de explicar os fenômenos sociológicos, políticos e organizacionais alternativamente à abordagem comportamental e funcionalista.

Composto por três vertentes: a sociológica, a da escolha racional e a histórica (Hall; Taylor, 2003; Immergut, 2007), o neoinstitucionalismo preocupou-se em entender a influência das instituições - consideradas como “procedimentos formais e informais, normas, rotinas e convenções inseridas na estrutura organizacional da política (*polity*) ou da economia política” (Hall; Taylor, 2003, p. 196) - no condicionamento do comportamento dos atores, das PP, das organizações e do jogo político. Para tanto, buscaram avançar na investigação sobre como se formatam as instituições, como permanecem no tempo e/ou se modificam. Nesse escopo, se insere o debate sobre processos de institucionalização.

Cada abordagem do neoinstitucionalismo permite uma aproximação teórica para compreender processos de institucionalização. O neoinstitucionalismo histórico, ao postular a importância da sequência dos acontecimentos no tempo para compreender a formatação das instituições sugere que é necessário observar as trajetórias, os legados e forças que levam as instituições a obter perenidade e resistência à mudança (Pierson, 2004). O neoinstitucionalismo da escolha racional, ao focar na análise dos atores interessados, guia o olhar do pesquisador para a observação das regras do jogo e como elas constroem decisões dos indivíduos em arenas políticas,

econômicas e sociais. Embora ambas as escolas sejam referências para definir o conceito de instituições, no que tange à compreensão dos processos de “institucionalização”, foi a vertente sociológica a que mais avançou - motivo pela qual optamos por utilizá-la na pesquisa.

O neoinstitucionalismo sociológico tem sua origem no campo dos estudos organizacionais, a partir do estudo de Meyer e Rowan (1977), e se fundamenta no conceito de instituição definida por Berger e Luckman (2006). Para os autores, as instituições são entendidas como produto da interação social dos indivíduos, que constroem regras e normas que incidem, posteriormente, sobre a sociedade. Nesse sentido, procuraram compreender as formas de disseminação de normas ou hábitos em dado contexto.

De acordo com essa vertente, para analisar processos de institucionalização, o investigador deve voltar o olhar para a interação social e como os indivíduos (ou profissões), transformam certas práticas e valores em rotina, dando significado às ações, engendrando e ressignificando um universo de regras e normas que irão atuar sobre eles próprios (Berger; Luckmann, 2006). No entanto, apesar dessa abordagem oferecer uma perspectiva mais abrangente do que as demais escolas para entender a institucionalização, Tolbert e Zucker (1999) perceberam que o conceito de institucionalização estava sendo tratado qualitativamente, ou seja, *ou está institucionalizado ou não está*. De acordo com as autoras, o fato de a literatura tratar a institucionalização como uma categoria estanque levou a negligência de aspectos relevantes presentes nos níveis de institucionalização. Partindo dessa crítica, trataram a institucionalização como um processo que parte de uma novidade, se dissemina e sedimenta. Para tornar essa compreensão teórica aplicável no campo empírico, formularam três estágios para capturar o processo de institucionalização nas organizações: habitualização, objetificação e sedimentação.

O estágio de habitualização está vinculado à criação de novos arranjos que emergem para solucionar problemas organizacionais, que podem ser formalizados em políticas que serão utilizadas por uma organização ou um grupo de organizações que se deparam com problemas semelhantes. Essa fase pode ser denominada como processo de pré-institucionalização.

O segundo estágio, a objetificação, possui relação com a disseminação da nova estrutura. Busca-se certo grau de concordância entre os tomadores de decisão na organização, que pode se dar de duas formas: busca de evidências coletadas em diversas fontes e por indivíduos chamados *champions*, atribuindo legitimidade cognitiva e formal à estrutura (Tolbert; Zucker, 1999). Assim, quando ocorre a objetificação das estruturas, temos o estágio de semi-institucionalização.

Por fim, a sedimentação se apoia na perpetuação da estrutura ao longo do tempo, sendo sustentada por gerações. Esse estágio, que pode ser chamado de processo total de institucionalização, depende da baixa resistência de possíveis opositores, do apoio e promoção contínua dos grupos que defendem a estrutura e uma relação positiva entre resultados desejados e alcançados (Tolbert; Zucker, 1999).

Considerando o modelo de Tolbert e Zucker (1999) adequado e didático para investigar o processo de institucionalização de políticas públicas, uma vez que as autoras nos proporcionam uma referência para pensar em processo de institucionalização não binário e atento às dimensões estruturais e simbólicas presentes, o tomamos como referência para análise da AS.

Desta forma, investigamos cada etapa proposta pelas autoras, após a chegada do marco normativo do SUAS, o qual tomamos como a “inovação do sistema”, por ter conduzido os níveis governamentais, sobretudo os municípios, a aderir ao novo modelo de implementação e execução de serviços, como descrito no Quadro 1.

Quadro 1 - Etapas da Institucionalização da Política de AS

Estágio de institucionalização da AS	Dimensão / Indicadores
Habitualização (Pré - institucionalização)	Criação de novos arranjos que emergem para solucionar problemas organizacionais: • adesão ao SUAS pelos municípios; • construção de equipamentos físicos de prestação de serviços de acordo com o previsto no SUAS - CRAS/CREAS/ILPs e ABRIGOS; • constituição de equipes para prestação de serviços; • construção de Serviços constantes no SUAS; • Sistemas de gestão (MeA e/ou vigilância socioassistencial); • conhecimento das normas que orientam a implementação dos serviços cotidianos.
Objetificação (semi-Institucionalização)	Disseminação e legitimação da nova estrutura, verificando: • o que os atores implementadores pensam sobre a PP - valores, missão, objetivos em acordo com o SUAS; • valores e normas que orientam a ação dos implementadores no cotidiano; • papel das organizações e dos <i>Champions</i> na disseminação/legitimação das ideias.
Sedimentação (processo total de institucionalização)	perpetuação da estrutura ao longo do tempo e relação entre objetivos planejados x resultados alcançados: • perenidade e/ou descontinuidade das estruturas ao longo do tempo: CRAS/CREAS/ ILPs e abrigos/EQUIPES/Serviços e Sistemas de gestão; • impacto positivo da PP (Objetivos desejado x alcançado); • defesa da PP pelas partes interessadas; • detecção de baixa oposição dos atores.

2. Apontamentos metodológicos

Este trabalho resulta de duas fases de uma pesquisa. Primeiramente, foi realizada uma revisão sistemática da literatura pelo método *Scoping Review*, buscando verificar como a literatura nacional do Campo de Públicas trata o conceito de institucionalização. Concluiu-se que há uma lacuna teórica tanto na

conceituação do termo, quanto em sua parametrização para analisar processo de institucionalização (Papi *et al.*, 2020). Assim, nos aproximamos do modelo de Tolbert e Zucker (1999) para avançar na análise empírica proposta.

A partir de tal modelo teórico, nos propusemos a observar:

- a) a estruturação dos órgãos gestores nos municípios da RMPA - dos equipamentos de prestação de serviços da Proteção Básica (PSB) e Especial (PSE);
- b) a composição dos trabalhadores do órgão gestor e dos equipamentos de PSB e PSE, assim como a presença e/ou ausência dos serviços fundamentais do SUAS;
- c) como os profissionais atuam em seu cotidiano, orientados pelas normativas do SUAS e/ou por outros valores e regras.

Para coleta de dados, compilamos as bases do Censo SUAS de 2010 a 2019, composto por mais de 70 indicadores. Buscamos com os dados entender o SUAS desde o início de sua construção até sua constituição atual. Paralelamente, para observar como os profissionais atuam em seu cotidiano, os valores e entendimentos que norteiam sua ação, aplicamos um questionário on-line aos trabalhadores(as) dos órgãos responsáveis pela política de AS nos 33 municípios da RMPA, dos quais obtivemos 13 respostas de 12 municípios.

Desta forma, tomamos os 33 municípios da RMPA como população da pesquisa. A escolha da RMPA se deveu ao fato do conjunto de desafios complexos enfrentados pelos municípios desde os anos de 1990. Composta por municípios de grande, médio e pequeno porte, a maioria deles, em especial os mais próximos a Porto Alegre, concentram população de baixa e média renda, conforme demonstrado nas Tabelas, 2 e 3 a partir de dados sociodemográficos dos municípios. Como muitas dessas cidades são consideradas apenas “dormitórios” para os indivíduos que habitualmente trabalham e consomem em Porto Alegre, há baixa produção de riqueza e orçamento nessas localidades, tornando o ato de implementar PP altamente complexo.

Tabela 1 - Características sociodemográficas dos municípios de grande porte da Região Metropolitana de Porto Alegre, 2010

Município	População	PIB per capita	IDHM	Gini	Taxa de pobreza (%)	Extrema Pobreza (%)
Alvorada	195.673	12.524,18	0,699	0,4423	7,32	2,15
Cachoeirinha	118.278	38.959,54	0,757	0,4495	3,91	1,39
Canoas	323.827	55.103,53	0,75	0,5178	4,4	0,93
Gravataí	255.660	45.089,08	0,736	0,4578	5,39	1,54
Novo Hamburgo	238.940	35.013,51	0,747	0,5387	3,91	0,82
São Leopoldo	214.087	33.905,58	0,739	0,5357	5,96	1,62
Sapucaia do Sul	130.957	22.477,13	0,726	0,4501	4,94	1,27
Viamão	239.384	14.049,15	0,717	0,4855	7,08	1,85

Fonte: IBGE (2010).

Tabela 2 - Características sociodemográficas dos municípios de médio porte da Região Metropolitana de Porto Alegre, 2010

Municípios	População	PIB per capita	IDHM	Gini	Taxa de Pobreza (%)	Extrema Pobreza (%)
Campo Bom	60.074	43.365,16	0,745	0,4323	2,23	0,2
Esteio	80.755	37.789,87	0,754	0,4844	4,53	1,32
Guaíba	95.204	56.669,84	0,73	0,4793	6,44	1,49
Montenegro	59.415	51.695,39	0,755	0,5084	4,87	0,82
Parobé	51.502	20.340,79	0,704	0,3789	4,94	0,64
Sapiranga	74.985	40.917,42	0,711	0,4162	3,73	0,91
Taquara	54.643	21.839,10	0,727	0,508	4,81	1,19

Fonte: IBGE (2010).

Tabela 3 - Características sociodemográficas dos municípios de pequeno porte, Região Metropolitana de Porto Alegre, 2010

Municípios	População	PIB per capita	IDHM	Gini	Taxa de Pobreza (%)	Extrema Pobreza (%)
Araricá	4.864	26.766,37	0,679	0,3624	1,81	0,05
Arroio dos Ratos	13.606	16.592,98	0,698	0,4788	8,29	1,2
Capela de Santana	11.612	17.250,61	0,661	0,3964	7,42	2,2
Charqueadas	35.320	27.018,08	0,747	0,4445	4,56	1,63
Dois Irmãos	27.572	54.907,61	0,743	0,3832	0,52	-
Eldorado do Sul	34.343	13.360,15	0,717	0,4751	6,99	2,29
Estância Velha	42.574	27.707,50	0,757	0,4308	2,21	0,7
Glorinha	6.891	44.378,89	0,714	0,4225	4,97	1,54
Igrejinha	31.660	45.664,66	0,721	0,4414	2,42	0,61
Ivoti	19.874	40.144,18	0,784	0,4484	0,95	0,1
Nova Hartz	18.346	30.070,72	0,689	0,3518	2,09	0,64
Nova Santa Rita	22.716	42.749,68	0,718	0,4413	5,51	1,86
Portão	30.920	31.050,80	0,713	0,4373	4,7	0,79
Rolante	19.485	27.098,22	0,688	0,3518	3,29	1,17
Santo Antônio da Patrulha	39.685	29.928,66	0,717	0,456	6,24	1,38
São Jerônimo	22.134	24.849,02	0,696	0,555	11,34	4,33
São Sebastião do Caí	21.932	25.305,84	0,739	0,4431	4,97	1,04
Triunfo	25.793	311.211,93	0,733	0,4441	4,8	1,41

Fonte: IBGE (2010).

3. Análise do processo de institucionalização da AS na RMPA: onde estamos nesse momento?

Para entender o momento do processo de institucionalização da política de AS na RMPA, estabelecemos subtópicos com os estágios - conforme o modelo sugerido por Tolbert e Zucker (1999) - e os cortes temporais que auxiliam na análise.

3.1 O SUAS como inovação institucional: a disseminação das estruturas e o processo de habitualização

A construção do SUAS e seus novos marcos normativos, se apresentam como a grande inovação no campo institucional de AS no Brasil, dado que organizou a PP de forma sistêmica em âmbito nacional, induzindo os municípios à adesão e implementação dos serviços e ações. A partir de então, os governos locais iniciaram a construção e/ou aluguel de equipamentos públicos para implantar a gestão e os serviços, assim como, montar as equipes de profissionais e elaborar estratégias de implementação. Para tanto, o conhecimento das novas regras foi um passo fundamental à habitualização.

Dos 33 municípios do estudo, 53% aderiram ao SUAS de 2005 a 2010, e 47% após 2010. A maioria deles pactuou a gestão básica, iniciando os esforços de implementação do sistema de acordo com a legislação.

No que diz respeito às estruturas de gestão presentes em cada município no ano de 2010, metade delas eram secretarias compartilhadas com outros setores, como Saúde, Habitação, Trabalho e Meio Ambiente. O restante construiu secretarias exclusivas para tratar o tema. Para compor essas secretarias foi indicado organizar a gestão em coordenações específicas para alavancar a implementação e regular os serviços. Em 2010, a formalização da Coordenação da PSB e da PSE na estrutura do órgão gestor era de 63% nos municípios da RMPA, mas, somadas às estruturas existentes porém não formalizadas, o percentual alcançava 91% dos municípios. Quanto às Coordenações de Gestão Financeira, com a função de executar o orçamento, gerenciar os recursos do Fundo Municipal e as compras, identificamos sua presença em 75% dos municípios, seja de maneira formal (59%) ou informal (16%). As Coordenações de Gestão do CadÚnico e do Programa Bolsa Família (PBF) não foram observadas em apenas três municípios. Coincidentemente, foram os mesmos municípios que não constituíram as demais estruturas de gestão do SUAS, dada suas recentes adesões.

Com relação às estruturas voltadas ao gerenciamento do trabalho, elas estavam presentes formalmente em 41% das secretarias municipais; em 37% dos casos não possuíam qualquer setor ou departamento constituído; e em 22%, havia estruturas informais. Quanto ao setor de vigilância socioassistencial

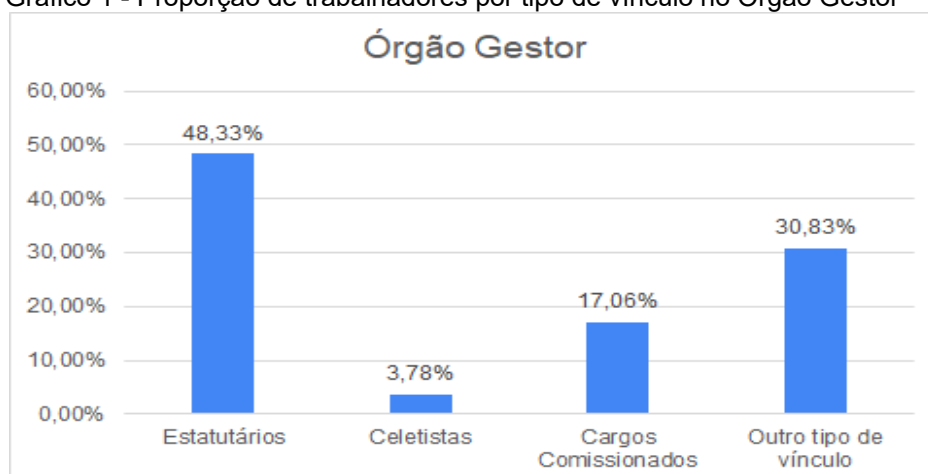
(componente da gestão da informação), ele estava ausente em 50% dos municípios e com presença informal em 37%. Somente em 13% essa coordenação estava formalizada.

O caso da coordenação de Monitoramento e Avaliação é semelhante, porém com maior presença informal: 22% das secretarias não as possuíam, 44% as constituíram de maneira informal e apenas 37% formalizaram essa estrutura. Esse cenário reforça os achados nacionais do Censo SUAS de 2010, em que destaca a Gestão do Trabalho (48%) e a Vigilância Social (45,4%) como áreas menos constituídas na Gestão Municipal enquanto divisão administrativa, seguido pelo Monitoramento e Avaliação (31,9%) e de Gestão de Benefícios Assistenciais - como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) - (30,4%) como as menos formalizadas.

No tocante às equipes formadas no órgão gestor municipal, percebe-se que, no ano de 2010, a maioria dos municípios dispunham de trabalhadores estatutários. O total de trabalhadores, em 2010, nesse regime de trabalho era de 895. Desses, aproximadamente 69% concentravam-se nas cidades de grande porte; 20% e 11%, respectivamente, nos municípios de pequeno e médio porte.

O panorama dos profissionais que atuavam no órgão gestor de acordo com seu vínculo empregatício em 2010 era a seguinte descrita no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Proporção de trabalhadores por tipo de vínculo no Órgão Gestor



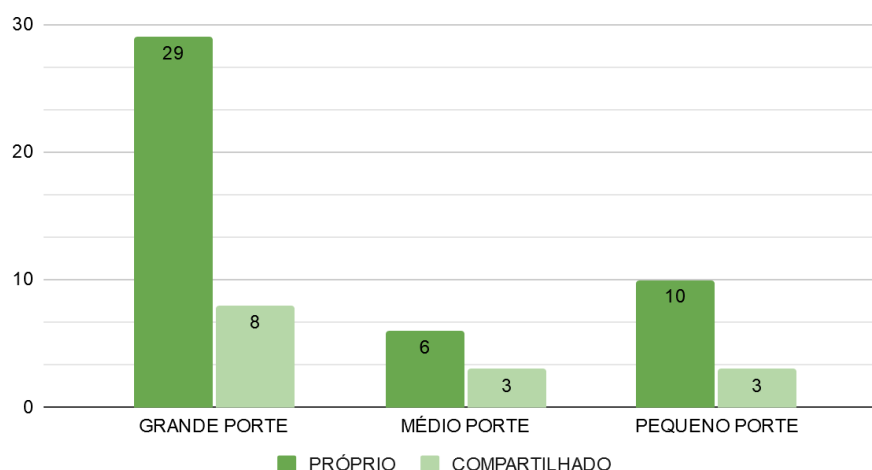
Fonte: Censo SUAS (2010).

Como pode-se verificar no Gráfico 1, a maior parte dos vínculos se concentram entre os estatutários e celetistas (52,11%), porém os vínculos

instáveis contabilizam 47,88%, representando uma potencial ameaça à continuidade de prestação dos serviços.

Dado o primeiro passo na implementação da política - a instituição da gestão municipal -, para dar vida à PP é necessário implantar os equipamentos públicos de serviços, as equipes, as metodologias de trabalho. Com relação ao estabelecimento dos CRAS tem-se o seguinte panorama conforme o gráfico 2:

Gráfico 2 - Quantidade de Equipamentos em funcionamento do CRAS por porte populacional dos municípios da RMPA



Fonte: Censo SUAS (2010).

Conforme o Gráfico 2, podemos observar que o total de municípios de grande porte é aquele com o maior quantitativo desse equipamento; seguido dos municípios de pequeno porte (13) e, médio porte (9).

No que diz respeito ao tipo de estabelecimento de CRAS, se próprio ou compartilhado, temos o seguinte panorama, conforme a tabela 4:

Tabela 4 - Número de CRAS com espaço próprio ou compartilhado, por município de médio porte RMPA, 2010.

Município	Próprio	Compartilhado	Total de CRAS
Campo Bom	1	0	1
Esteio	1	1	2
Guaíba	-	-	-
Montenegro	1	-	1
Parobé	1	1	2
Sapiranga	1	1	2
Taquara	1	-	1

Fonte: Censo SUAS (2010).

Pode-se perceber que a maioria dos municípios implantaram CRAS exclusivos para prestar os serviços da PSB e que em apenas três casos tinham um CRAS que compartilhava com outras políticas seu espaço. Vejamos o cenário dos municípios de pequeno porte.

Tabela 5 - Número de CRAS com espaço próprio ou compartilhado, por município de pequeno porte RMPA, 2010

Município	Próprio	Compartilhado	Total CRAS
Araricá	-	-	-
Arroio dos Ratos	-	-	-
Capela de Santana	-	-	-
Charqueadas	1	-	1
Dois Irmãos	-	1	1
Eldorado do Sul	1	-	1
Estância Velha	0	1	1
Glorinha	0	1	1
Igrejinha	1	-	1
Ivoti	1	-	1
Nova Hartz	1	-	1
Nova Santa Rita	1	-	1
Portão	-	-	-
Rolante	1	-	1
Santo Antônio da Patrulha	1	-	1
São Jerônimo	1	-	1
São Sebastião do Caí	1	-	1
Triunfo	-	-	-

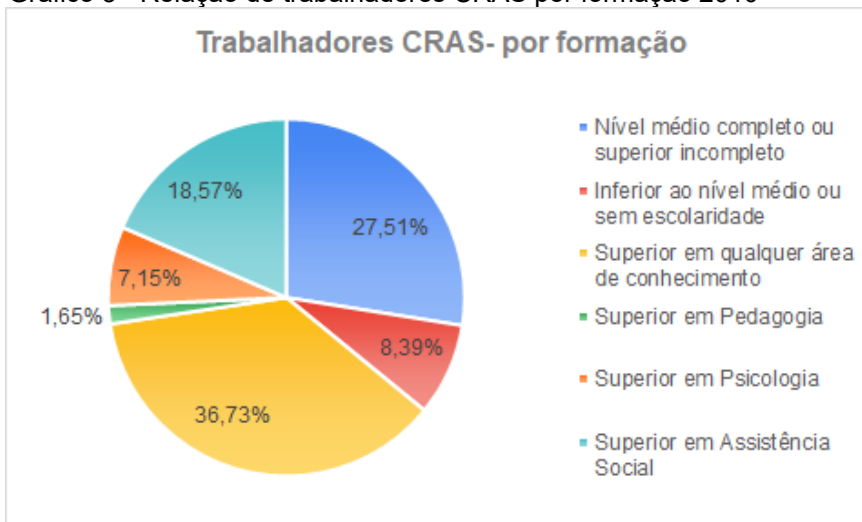
Fonte: Censo SUAS (2010).

Quanto aos de pequeno porte, a maioria estabeleceu um CRAS exclusivos para prestar os serviços, sendo apenas três casos que contam com um único CRAS para prestar os serviços da PSB, que compartilham seu espaço.

A respeito do estabelecimento do CREAS, chama a atenção que, dos 33 municípios do estudo, apenas 15 o constituíram, sendo que sete deles compartilhavam o espaço com outros serviços.

Sobre as equipes formadas para atuar nos CRAS, no total havia 727 trabalhadores atuando no ano de 2010. Quanto à relação de trabalhadores por formação, temos o seguinte panorama, demonstrada no gráfico abaixo:

Gráfico 3 - Relação de trabalhadores CRAS por formação 2010

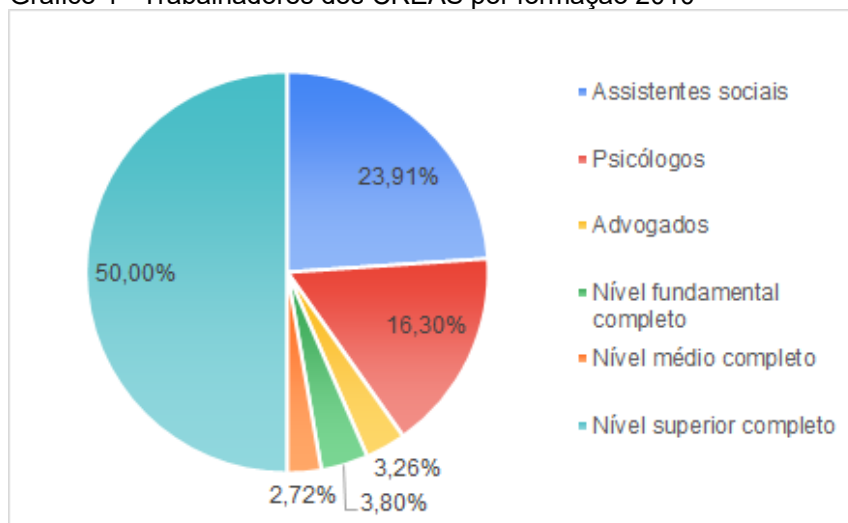


Fonte: Censo SUAS (2010).

Como é possível perceber, a maior parcela de trabalhadores possuía formação em ensino superior em qualquer área de conhecimento, seguida por trabalhadores com nível médio completo ou superior incompleto. Além disso, notabiliza-se que 18,57% possuem ensino superior em Assistência Social e 7,15% com ensino superior em Psicologia. Uma questão a ser ponderada é de que todos os municípios que possuem o equipamento CRAS dispõem, pelo menos, de um profissional com formação superior em Serviço Social, seguindo o estabelecido na NOB-RH (2006).

Abaixo mostramos a mesma relação para trabalhadores do CREAS.

Gráfico 4 - Trabalhadores dos CREAS por formação 2010



Fonte: Censo SUAS (2010).

Os dados do Gráfico 4 são referentes a 13 municípios, aqueles que registraram suas equipes no Censo SUAS. Entre os perfis de formação desses profissionais foram detectados municípios que não dispunham de assistente social (Rolante), psicólogo (Viamão e Rolante), advogados (em sete municípios). Isso denota que, embora o equipamento esteja estabelecido nessas cidades, nem todos os municípios se baseiam na NOB-RH (2006) para formar suas equipes.

Acerca das estruturas de média e alta complexidade, não se verificou em qualquer município da RMPA a criação de Centro-Dia, Centro-POP, tampouco Casa-Lar. Uma vez que muitos desses serviços podem ser executados por Organizações da Sociedade Civil (OSCs), supomos que essa possa ser uma explicação ao fenômeno.

Quanto aos abrigos institucionais a crianças e adolescentes, apenas em quatro municípios de pequeno porte não existiam tais estruturas e em quatro municípios de grande porte existiam duas unidades em cada município; nos demais, apenas uma unidade.

Quanto aos abrigos institucionais para famílias e adultos, verificamos sua presença, em 2010, em quatro municípios, sendo dois de grande porte e dois de pequeno porte. Nos demais, essa estrutura era inexistente. Os abrigos institucionais para mulheres vítimas de violência apresentavam o mesmo panorama, existindo apenas em quatro municípios de distintos portes. Sobre a Casa Lar para idosos, verificamos sua presença em 15 municípios (em equipamentos públicos e de OSCs), a maioria deles com uma unidade cada.

Seguindo o processo de normatização da política de AS, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (TNSS) (Brasil, 2009) definiu os serviços prioritários a serem prestados pelos equipamentos públicos de AS e seus objetivos. Conforme a TNSS, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) é um dos pilares da PSB em AS prestado necessariamente pelos CRAS. Com relação ao PAIF, observamos que todos os municípios da RMPA o implementaram de imediato. Com exceção dos seis municípios que não possuíam CRAS, se depreende que tal serviço estava sendo executado na própria estrutura do órgão gestor ou em outra unidade. Esse panorama não é o encontrado no principal serviço da PSE de média complexidade - o Serviço de Proteção e Atendimento a Famílias e Indivíduos

(PAEFI). Observamos que mais da metade dos municípios (53%) não ofereciam tal serviço; em geral, municípios de pequeno porte, que podem fazer uso do CREAS regional.

Outro serviço essencial a ser realizado pela PSB é Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Na maioria dos municípios, ele era prestado diretamente pelos CRAS, em 2010. Apenas quatro municípios o serviço não era prestado diretamente: Canoas Viamão, Dois Irmãos e Santo Antônio da Patrulha. Quanto a outros serviços de média complexidade, verificamos que a Prestação de Serviços Comunitários (PSC) estava presente em 66% deles (22), estando ausente em 27% (8). Nos demais, nada constava. A respeito do Serviço de PSE para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas famílias, identificamos sua presença em apenas 36% dos municípios; ausente, portanto, na maioria da amostra (64%).

Esse cenário inicial, no ano de 2010, de busca por estruturação da rede pública e dos serviços - o que entendemos como estágio de pré-institucionalização (Tolbert; Zucker, 1999) - demonstra o quanto a PSB foi privilegiada em relação às demais proteções, apesar de que as situações de maior vulnerabilidade e fratura de vínculos são enfrentadas pelas proteções de média e alta complexidade.

Refletindo ainda sobre o estágio de habitualização, entendemos que, para que uma ideia inovadora seja implementada, é necessário compreender a percepção dos trabalhadores a respeito das novas regras (nesse caso a nova PNAS e o SUAS): como as conheceram e se elas orientam a implementação dos serviços no cotidiano. Quando questionados se conhecem as normas que regulam a AS e o SUAS, todos responderam positivamente.

A respeito do nível de conhecimento da PNAS, 69% dos respondentes indicam conhecer bem/muito bem. Das normas conhecidas pelos trabalhadores (NOB-SUAS 2005, NOB-SUAS 2012, NOB-RH e TNSS), todas tiveram índice de conhecimento alto e muito alto (69%). Destacou-se a TNSS que teve um índice de conhecimento alto e muito alto por 85% dos trabalhadores.

Sobre a forma que conheceram as normas, a maioria indica que foi por meio de estudo autônomo (47%), seguido de capacitações ministradas pelo Governo Federal, estadual e consultorias (29%) e capacitação interna, promovida pelas equipes (24%). Cabe salientar que 50% dos respondentes

referiram ter obtido mais de uma estratégia de capacitação. Dos atores atuantes no processo de capacitação, destaca-se o Estado do RS e o Governo Federal que, juntos, foram responsáveis por mais de 70% das capacitações; empresas e consultorias privadas representam 18% e universidades 12%. Quando questionados se essas regras trazidas pela nova política nacional orientam o cotidiano de serviços, 92% afirmaram que sim. Os que responderam não afirmaram que o trabalho é orientado por valores pessoais e pela própria consciência.

A partir do panorama descrito, percebe-se que a maioria dos municípios da RMPA, além de ter construído as estruturas básicas de prestação de serviços do SUAS, revelaram conhecer bem as regras e se orientar por elas no seu cotidiano. Conforme o modelo analítico utilizado, é possível depreender que a maioria deles consolidou a etapa de pré-institucionalização se “habitualizando” às novas estruturas materiais e simbólicas do SUAS já no ano de 2010.

Entretanto, para se completar o processo de institucionalização são necessários mais esforços voltados a consolidar/disseminar as novas estruturas materiais e simbólicas construídas, assim como as legitimar (Tolbert; Zucker, 1999). Nesse sentido, na próxima seção analisamos como os municípios da RMPA mantiveram, ampliaram ou reduziram seus equipamentos, equipes e serviços no ano de 2019.

3.2 Sedimentação das estruturas: existe uma institucionalização do SUAS?

No modelo de processo de institucionalização (Tolbert; Zucker, 1999), o momento da objetificação é aquele que representa uma etapa intermediária - da semi-institucionalização. Espera-se que as estruturas construídas se aprimorem e ganhem mais autonomia. No estudo feito entre 2011 e 2018, percebemos poucas oscilações na quantidade e presença de serviços e equipamentos nos municípios analisados. Dos achados mais significativos, verificamos uma redução de 37,5% no número de CRAS compartilhados nos municípios de pequeno porte; a construção de Centros-Dia em 51% dos municípios; a manutenção do PAIF em municípios de pequeno porte (18); e o

acrécimo em cinco municípios de pequeno porte da execução direta do SCFV. Esse cenário de transição demonstrou o surgimento da oferta de outros serviços (especialmente de média e alta complexidades) e a complexificação das estruturas dos órgãos gestores. Diferentemente, em 2019, constata-se uma mudança significativa nesse cenário.

No quesito gestão da AS, observado as subdivisões administrativas nas secretarias municipais em 2019, na maioria dos 33 municípios, elas se consolidaram e formalizaram; a Coordenação de PSB não estava presente somente em São Sebastião do Caí. Quanto à Coordenação de PSE, quatro municípios não possuíam tal estrutura. Somado a isso, três deles desmontaram essa estrutura, não constando no Censo SUAS de 2019. A Coordenação Financeira e Orçamentária estava formalizada em 30 municípios (91%), e dois municípios de médio porte deixaram de ter essa estrutura.

Quanto à gestão do PBF e a do CadÚnico, mostrou-se formalizada em 31 municípios (94%). Somente em um município de grande e outro de pequeno porte não se fazia presente. Comparado a 2010, houve um acréscimo dessa estrutura, uma vez que apenas 29 municípios a instituíram na época. Quanto à gestão do BPC, observamos a presença em 23 municípios (70%), quantidade também presente no ano de 2010.

Já as Coordenações da Gestão do SUAS, do Trabalho e da Vigilância Socioassistencial estavam presentes, respectivamente, em 27 municípios (82%), 17 municípios (51%), e 18 municípios (54%). A Coordenação do SUAS foi a estrutura com maior presença nos municípios, seguida da Vigilância Socioassistencial. Assim, observamos que os municípios continuaram seus esforços na consolidação dessas coordenações nas estruturas burocráticas das secretarias.

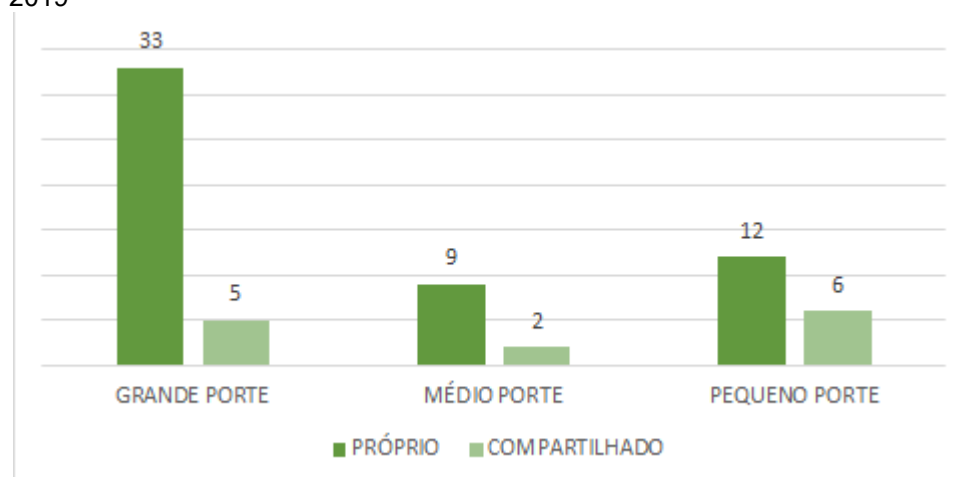
Direcionando nossos olhares para os trabalhadores dos órgãos gestores da AS, na maioria dos municípios, os quadros de estatutários, em seus níveis de escolaridade, diminuíram drasticamente. Em 12 municípios, entre 2010 e 2019, houve diminuição no número de trabalhadores nos três níveis de escolaridade. Três municípios de grande porte e um de pequeno porte figuram como os casos mais expressivos. Já o aumento no número de estatutários ocorreu somente em nove municípios e a quantidade foi ínfima, variando de um a dois trabalhadores. Quanto ao número total de estatutários (entre todos os

níveis de escolaridade) em 2019, totalizou 252, demonstrando uma diminuição importante em relação ao ano de 2010, que atingiu 895 estatutários.

Quanto aos profissionais com vínculos celetistas, o total diminuiu demasiadamente, tendo somente oito funcionários distribuídos em três municípios. Quanto àqueles em cargos comissionados, o cenário de diminuição de efetivo fez-se presente também: em 2019 esses trabalhadores eram 132 espalhados em 21 municípios: a maioria se concentrou nos municípios de grande porte (8) e pequeno porte (7). Os trabalhadores que possuíam outros vínculos totalizaram 114, concentrando-se nos municípios de grande porte. Um contexto que revela uma brusca diminuição em relação a 2010.

Vejamos a situação quantitativa dos CRAS nos municípios por porte no Gráfico 5.

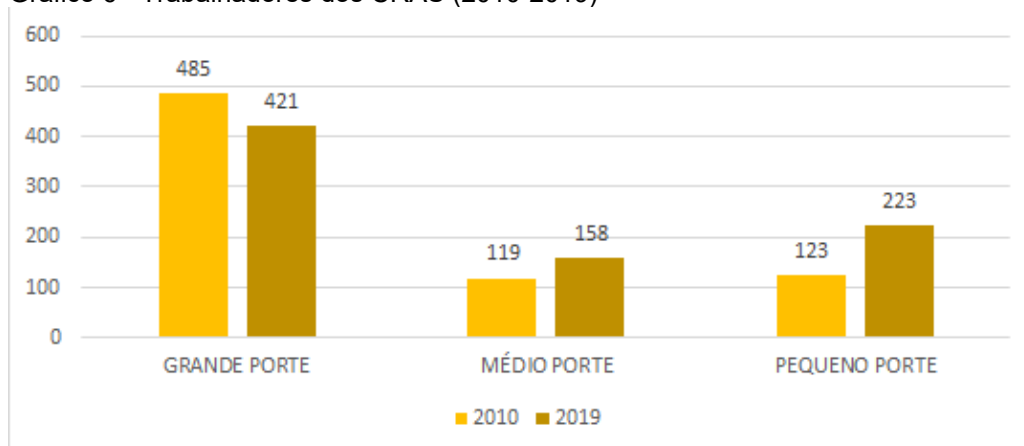
Gráfico 5 - Quantidade de CRAS por porte populacional dos municípios da RMPA, 2019



Fonte: Censo SUAS (2019).

Assim, podemos presumir que esses municípios empregaram esforços para a implantação desse equipamento ao longo de nove anos e, ainda, aqueles que já o obtinham em 2010, continuaram conservando-os, em igual quantidade.

Gráfico 6 - Trabalhadores dos CRAS (2010-2019)

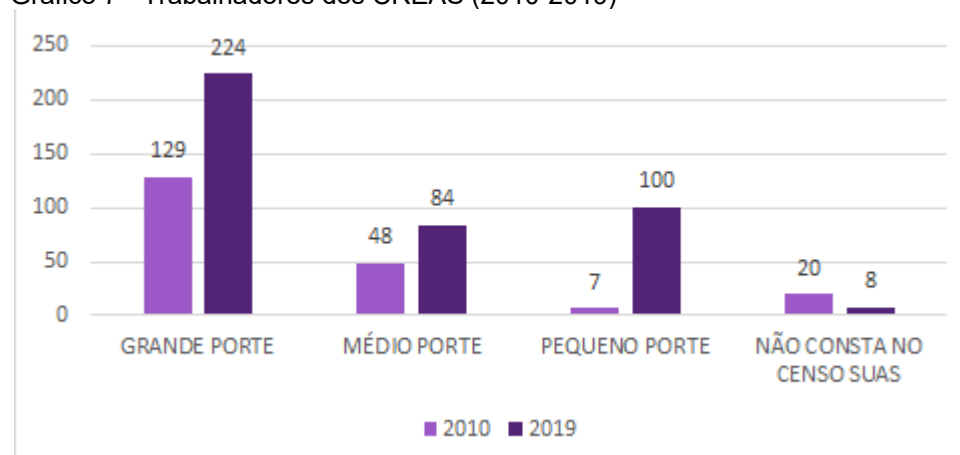


Fonte: Censo SUAS (2010).

O quantitativo de trabalhadores nos CRAS, em 2019, totalizava 3.221 funcionários, nos três níveis de escolaridade, número expressivo comparado a 2010, como podemos observar no Gráfico 6.

Sobre os equipamentos CREAS nos 33 municípios, 18 possuíam de uma a duas unidades em seus territórios, totalizando 19 CREAS na RMPA. Em relação a 2010, momento em que existiam 16 CREAS, houve aumento de três municípios, em que cada um instituiu um equipamento. Outra mudança foi em relação ao compartilhamento do espaço do CREAS com outros equipamentos e/ou serviços, em que apenas dois CREAS eram compartilhados, em contraposição à situação pretérita. Quanto aos dados desse equipamento no CENSO SUAS de 2019, ressaltamos que 15 municípios não constavam nele; assim, não podemos afirmar se o CREAS estava presente ou não.

Gráfico 7 - Trabalhadores dos CREAS (2010-2019)



Fonte: Censo SUAS (2010).

Sobre os trabalhadores do CREAS, como aponta o Gráfico 7, seguem a tendência de aumento quando comparados a 2010. O aumento pode ter ocorrido pelo fato de em 2019 apenas oito municípios não registraram essas informações no Censo SUAS, comparado a 20 municípios em 2010.

Diferentemente dos anos anteriores, a RMPA obteve uma quantidade maior de outros equipamentos da PSE de Média Complexidade. Foram implantados Centros-Dias em 18 municípios; a maioria deles (16) possuía somente um, mas destacamos dois casos em municípios de grande porte, em que, respectivamente, tinham seis e cinco Centros-Dias.

Já o equipamento Centro-Pop estava presente em seis municípios; porém, em relação a 2010, houve uma mudança importante, pois não havia, naquele ano, tal equipamento em qualquer dos municípios. Mudanças na trajetória de implementação e institucionalização do SUAS também ocorreram em alguns equipamentos da PSE de Alta Complexidade. A Casa-Lar voltada para o acolhimento de crianças e adolescentes foi instituída em sete municípios - sendo que, em 2010, nenhum município tinha tal equipamento. Além disso, municípios como Alvorada, Novo Hamburgo e Canoas passaram de zero a oito, de zero a seis, e zero a quatro Casas-Lares, respectivamente; os demais possuíam uma Casa-Lar.

Quanto ao equipamento Abrigo Institucional à Criança e Adolescente, não ocorreram significativas mudanças, sendo que os municípios que haviam instituído tal equipamento em 2010 são os mesmos que ainda os têm em 2019. A situação do equipamento Abrigo Institucional para Famílias e Adultos em 2019 mostrou-se um tanto precarizada, uma vez que dos quatro únicos municípios que contavam com tal equipamento em 2010, em 2019 dois deles não mais os tinham - pelo menos não sob gestão dos órgãos municipais de AS.

Semelhante diminuição ocorreu no número de municípios que implantaram o equipamento Abrigo Institucional para Mulheres em Situação de Violência: em 2019 somente dois municípios tinham um equipamento - Canoas e Viamão; ao passo que, em 2010, quatro municípios contavam com esse equipamento. Quanto às Casas-Lares voltadas ao cuidado da população idosa, a diminuição na quantidade de municípios com esse equipamento foi drástica. Somente um município de grande porte continuava com a Casa-Lar para

idosos. Com um cenário diferente, em 2019, houve o aumento para dez municípios que dispunham de uma a quatro Instituições de Longa Permanência para Idosos.

A respeito do PAIF na RMPA em 2019, 32 municípios dispunham desse serviço, fato que acompanha as situações dos anos anteriores, especialmente o de 2010. Diferentemente, o PAEFI esteve presente em 26 municípios, ultrapassando a quantidade da oferta de 2010. Do total de municípios não ofertantes do PAEFI, continuam sendo os de pequeno porte a maioria: dos oito que não ofertavam, sete são de pequeno porte. Outro serviço do CRAS, o SCFV, foi ofertado diretamente por tal equipamento em 26 municípios, contexto praticamente igual ao ano de 2010.

Quanto aos serviços da PSE de Média Complexidade prestados nos CREAS, verificamos que o PSC estava presente em 73% dos municípios, configurando o mesmo contexto de 2010. Quanto aos outros serviços da Média Complexidade, ressaltamos algumas características e situações: o Serviço de PSE para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias, em 2019, esteve presente em 18 municípios, demonstrando um aumento de seis desses em relação ao ano de 2010. O Serviço Especializado para pessoas com deficiência foi ofertado por somente dois municípios, sendo que, em 2010, não havia informações sobre a existência desse serviço na RMPA.

O Serviço de Acolhimento Institucional a Crianças e Adolescentes estava presente em 20 municípios, uma redução de nove municípios em relação a 2010. Já o Serviço de Acolhimento Institucional a Adultos e Famílias era ofertado em 2019 por sete municípios, houve um aumento de três municípios em relação a 2010. Quanto à oferta do Serviço de Acolhimento a Mulheres em Situação de Violência, em 2019 somente dois municípios os mantinham, uma redução de dois municípios quando comparamos às estruturas de 2010. Tal diminuição também ocorreu entre os municípios ofertantes do Serviço de Acolhimento Institucional ao Idoso. Em 2019, 11 dispunham do serviço enquanto, em 2010, 18 municípios o ofertavam.

Percebe-se a partir dos dados apresentados a existência de uma oscilação na permanência das estruturas (em alguns equipamentos e serviços socioassistenciais da PSB e PSE), além das quedas observadas no número de trabalhadores da AS, principalmente nos municípios de pequeno porte. Apesar

de verificarmos que essas estruturas vêm se constituindo ao longo do tempo, essas variações indicam a necessidade de os municípios despenderem mais esforços no sentido de disseminar, legitimar e sedimentar as estruturas do SUAS.

Para analisar o processo total de institucionalização (momento da sedimentação da política), Tolbert e Zucker (1999) sustentam que, similarmente às estruturas, as novas regras já devem estar inculcadas no imaginário dos indivíduos e grupos, se naturalizando no dia a dia do trabalho. Assim, a partir dos relatos dos entrevistados percebemos que, quando questionados sobre os objetivos de suas ações frente à AS, em sua maioria, responderam que seria a garantia de direitos dos usuários dos serviços Socioassistenciais, uma das prerrogativas da ação. E que essa garantia seria alcançada por meio de um atendimento de qualidade, técnico e respeitoso, sempre em colaboração com as equipes na produção de diagnósticos das situações de vulnerabilidade.

Quando questionados sobre os objetivos da gestão municipal da AS, os respondentes, no entanto, destoaram: referiram ser a AS um serviço público que necessariamente deve ser prestado pelo Estado; e relataram a não execução das ações tal como o previsto no SUAS, conforme narrativa do Entrevistado 4:

Infelizmente, estamos muito distantes de um trabalho de prevenção dado o nível de violação de direitos, inclusive na Proteção Social Básica. Nos Planos e na prática das equipes percebo que a emancipação está no horizonte, ainda que distante.

A respeito das principais dificuldades enfrentadas nos municípios para qualificar os serviços de AS, eles salientaram tanto aspectos técnicos, quanto políticos, tais como:

- a) baixo entendimento dos gestores sobre o SUAS, assim como a respeito dos princípios e objetivos da PP;
- b) interferência política partidária nas ações e execução da AS;
- c) baixo engajamento profissional e técnico do corpo de trabalhadores;
- d) falta de recursos; e

e) constante rotatividade de cargos em comissão.

Por outro lado, quando perguntamos sobre as principais potencialidades de seus municípios para a qualificação dos serviços socioassistenciais, a quase totalidade dos participantes apontou para a necessidade de fortalecimento dos recursos humanos, tanto em termos quantitativos, possibilitando a oferta de mais serviços, quanto em termos qualitativos para uma melhora dos atendimentos.

4. Considerações finais

Buscando responder nossa pergunta de pesquisa, sobre como está ocorrendo o processo de institucionalização da política de AS na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e se é possível verificar a permanência, retração e/ou até avanço da implantação de serviços e estruturas de gestão, encontramos que, apesar dos dados colhidos sobre o ano de 2010 demonstrarem que os municípios da RMPA, em sua maioria, deram início à construção das estruturas básicas de prestação de serviços do SUAS, estruturando a gestão (CRAS, CREAS, serviços da TNSS e equipes), além de buscar capacitação para se habituar às novas regras, notamos que esse processo foi marcado por um conjunto de oscilações ao longo do tempo.

Quanto à continuidade e até aumento de municípios ofertantes, no ano de 2019 observamos somente serviços básicos como, o PAIF e SCFV (da PSB); e PAEFI e PSC (da PSE de média complexidade), ainda que grande parte dos municípios de médio porte tenha transferido a prestação do SCFV a outras organizações - o que demanda maior capacidade de regulação e monitoramento e avaliação pelo órgão público.

Percebemos também o adensamento da presença dos setores responsáveis pela gestão municipal das diversas atividades da AS; coordenações burocráticas dos órgãos gestores, decisivas para o funcionamento do SUAS em nível local e, igualmente, a estruturação da vigilância socioassistencial. Em 2010, 50% dos municípios não possuíam o recurso da vigilância socioassistencial e 37% a mantinham na informalidade, mas em 2019 essa estrutura estava presente em 82% dos municípios.

Por outro lado, nas perdas, encontramos situações de redução dos equipamentos e serviços da PSE de alta complexidade no conjunto de municípios, demonstrando uma priorização da atenção básica em detrimento daquela. Percebemos reduções de CREAS e de CRAS, em menor medida, e perdas significativas no número de trabalhadores estáveis dos órgãos gestores, apontando para uma fragilidade da gestão do trabalho em toda RMPA, ou, até mesmo, a ruína das conquistas alcançadas com muitos esforços para a composição e qualificação dos quadros de funcionários executores de serviços.

Desta forma, se a hipótese de nosso trabalho nos levava a supor o desmonte das estruturas locais de prestação de serviços em função da política imposta pelo Governo Federal, que tem diuturnamente desvalorizado a AS como política pública, os achados do trabalho nos trouxeram outras percepções: há um certo enraizamento da política de AS local que vem se constituindo desde 1990 na RMPA e com o SUAS se adensou a percepção da indispensabilidade dessa política pelos gestores e população local. É possível perceber precariedade nas estruturas municipais, mas também é notável que são as prefeituras que estão garantindo a sobrevivência dessa política pública no contexto atual; resultado para o qual concorreu a pressão dos trabalhadores e/ou da sociedade civil. Por essa política ter se enraizado no âmbito local, há um conjunto de oscilações na implementação - seja nos acréscimos de equipamentos, serviços e profissionais, seja na supressão destes, que parece obedecer a uma lógica estritamente local, tal como, a variação nos governos e nos partidos políticos; variação nos recursos e, até mesmo, a ocorrência de momentos de crise. A esse respeito, seria importante a realização de novas pesquisas voltadas a entender quais mecanismos locais (a política, o orçamento, as crises) afetam o processo de institucionalização.

Por fim, fundamentando-nos no conjunto de indicadores selecionados do Censo SUAS, bem como nos apontamentos trazidos pelos profissionais que atuam na AS da RMPA, entendemos que o estágio de institucionalização atual em que se encontra a AS da RMPA é a de semi-institucionalização (Tobert & Zucker, 1999). Portanto, observamos que está em curso um momento de consolidação de estruturas, sobretudo no campo dos recursos humanos, que acreditamos ser fator fundamental para disseminar e sedimentar a política de AS local. Isso pode ser percebido também nas falas dos entrevistados que

revelam a existência de fragilidades no aspecto dos recursos humanos, financeiros, e oscilações referentes às questões político-partidárias envolvidas no cotidiano de suas atividades profissionais.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social: PNAS/2004**. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica: NOB/SUAS 2005**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica: NOB/Suas**. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOBRH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf. Acesso em: 2 maio 2019.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

DINIZ, Eli. **Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfNMPPr4fj75gb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 maio 2019.

IMMERGUT, Ellen M. Núcleo teórico do neoinstitucionalismo. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (ed.). **Políticas públicas: coletânea vol. 1**. Brasília: ENAP, 2007. p. 155-196.

PAPI, Luciana P. **A dinâmica federativa de Brasil e Argentina**: estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/158353>. Acesso em: 2 maio 2019.

PAPI, Luciana P. *et al.* **Institucionalização de políticas públicas**: do que estamos falando? Uma análise sistemática da literatura do campo de públicas e da Assistência Social no Brasil (1990 - 2020). Artigo apresentado no 44^o Encontro da Anpad, 2020.

PIERSON., Paul. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. *In*: CLEGG, Steward R.; HARDY, Cynthia.; NORD, Walter R. (ed.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 194-225.