

**X ENCONTRO ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA
CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA: MEMÓRIA E FUTURO**

30 de Agosto a 02 de Setembro, Belo Horizonte

**REFORMAS CENTRALIZADORAS? ESTUDO COMPARADO DOS ARRANJOS DE
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL E
NA ARGENTINA (2002-2015).**

Luciana Pazini Papi¹ - UFRGS

¹ Doutoranda em Ciência Política na UFRGS. É mestre em Ciência Política e bacharel em Ciências Sociais pela mesma Universidade. Atualmente é Pesquisadora do GT, Avaliação de Políticas Públicas e do GT, Gestão Pública, Município e Federação do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS). Dedicar-se às temáticas de Federalismo, implementação de Políticas Públicas, município, gestão, planejamento e Assistência Social. Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4356921U4>

RESUMO

O trabalho tem por objetivo demonstrar as mudanças nos arranjos de implementação de políticas de proteção social não contributivas, especialmente de transferência de renda e assistência social no Brasil e Argentina na última década, articuladas à mudança de governo e projeto de desenvolvimento nesses países. Sabe-se que a partir de 2003, quando foram eleitos governos de centro-esquerda, Luis Inácio Lula da Silva no Brasil e Nestor Kirchner na Argentina, houve um recuo na aplicação das orientações do Consenso de Washington no que diz respeito ao pacote de reformas atinentes à proteção social estritamente focalizada, delegadas a iniciativas do terceiro setor, ou ainda, extensivamente descentralizada aos municípios. Diante do malogro das décadas anteriores que não resolveu, senão aprofundou problemas sociais como a pobreza e a desigualdade, assim como, fragilizou o Estado na sua capacidade implementadora, os novos governos eleitos trazem de volta a pauta do fortalecimento das instituições estatais para o desenvolvimento econômico e social e com isso a revisão sobre os modelos 'adequados' para implementação de políticas públicas. Neste cenário, surgem novos conteúdos de políticas de proteção social, assim como, novas estratégias de implementação que combinam, coordenação, com certo nível de centralização das decisões pelo governo federal. Todavia, estes eventos que ilustram a volta da importância do 'centro' para a definição e implementação de políticas públicas nacionais com os governos de centro-esquerda, são suficientes para afirmar a existência de uma nova rodada de reforma centralizadora no Brasil e Argentina, sobretudo no tocante às políticas de assistência social? O que os novos modelos imprimidos por esses governos acenam sobre a discussão teórica sobre federalismo e implementação de políticas públicas, em que os temas centralização e descentralização são novamente trazidos para o debate? Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa qualitativa e comparada ainda em andamento, em que as entrevistas e documentos compõem seu corpus.

Palavras chave: Proteção Social; Federalismo; centralização-descentralização; governos de centro-esquerda

INTRODUÇÃO

Ao longo da última década, após a eleição de governos de centro-esquerda na América Latina, criou-se uma grande expectativa com a direção e o ritmo de mudanças em voga em amplos espectros sociais e acadêmicos. Parecia que a roda da história que na década de 1990 tinha girado em torno de reformas de ajuste estruturais pautadas pelos pressupostos liberais de Estado mínimo (que deixaram para a região legados sociais e institucionais como o aumento do desemprego, pobreza, exclusão social, somados à precarização da capacidade estatal de implementar políticas públicas), cedia espaço a uma nova rodada de reformas em que o Estado retomava seu papel ativo como promotor do Bem Estar social.

Tal fenômeno envolveu de tal forma a comunidade acadêmica, que nesta década proliferaram estudos marcados pelo interesse em compreender o 'novo' modelo de desenvolvimento que se gestava na região e suas possíveis aproximações e distanciamentos com o velho desenvolvimentismo (ELI DINIZ, 2011; JOÃO MAGALHÃES, 2006; LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA, 2006; 2012; JOÃO SISCO, LUIZ FERNANDO DE PAULA E RENALT MICHEL, 2007; BRESSER-PEREIRA E LUIZ CARLOS GALA, 2010; FABIO ERBER, 2011, LÉCIO MORAIS E ALFREDO SAAD-FILHO, 2011; MARIA DE LOURDES MOLLO E PEDRO CEZAR DUTRA FONSECA, 2013).

Analisando o comportamento de alguns setores de políticas públicas, como é o caso das políticas de proteção social, foi possível perceber a tentativa de reformulação de seus desenhos e conteúdos por esses governos preocupados em reestruturar o papel do Estado no âmbito econômico e do desenvolvimento social.

No caso de Brasil e Argentina, na virada do século XXI em que Lula e Nestor Kirchner são eleitos, o papel das políticas de proteção social foram elencadas como parte central e estratégica de seus projetos de governo. A partir de então, ficou evidente a priorização desta pauta nas agendas políticas domésticas destes países que: expandiram seus sistemas de proteção social; buscaram superar problemas originários como a extensa seletividade e focalização que marcaram seus sistemas, sobretudo a partir da década de 1990; e por fim investiram parcelas importantes de recursos institucionais e financeiros neste setor de Políticas Públicas. Ademais, fato que interessa especificamente a este trabalho, os modelos de implementação de políticas públicas sofreram nitidamente um recuo com relação à hegemonia da descentralização, delegação e privatização, sobretudo no que diz respeito às Políticas de Proteção Social Não Contributiva, dado que esses países têm implementado programas focalizados e universais de assistência que tendem a seguir um padrão de desenho, formulação e, muitas vezes, implementação pelos governos centrais. Este é o caso do Programa Bolsa Família e do SUAS no Brasil, e do *Asignacion Universal Hijo* – AUH - argentino em que o governo central seleciona as

comunidades e famílias e transfere recursos diretamente, sem passar pelos orçamentos dos estados e municípios.

Com estas estratégias de valorização do Estado e formulação de políticas nacionais pelos governos de centro-esquerda, não são escassos os discursos sobre a volta à centralização, trazendo no bojo a associação largamente utilizada na ciências sociais entre - autoritarismo, centralização e ineficiência *versus* descentralização, democracia e eficiência, apontada por autoras como Arretche (1996) e Dagnino (2004) há bastante tempo. Com efeito, tal discurso volta a cena transcrevendo uma relação maniqueísta que não se percebe na realidade, mas antes nos imaginários de nossas áreas acadêmicas produzindo uma simplificação da compreensão dos processos políticos forjados em cada país.

Mas será que a evidência da volta da importância do 'centro' para a definição e implementação de políticas públicas, como o são as de PSNC de assistência e transferência são suficientes para afirmar que existiu uma nova rodada centralizadora no Brasil e Argentina a partir da eleição dos governos de centro-esquerda? Qual o significado dessas mudanças e sua profundidade dado o cenário de mudanças político-eleitorais? Que interpretações são possíveis para o Estado e gestão pública a partir dos novos arranjos gestados?

Considerando que o tema da centralização e descentralização de políticas públicas foi extensivamente explorado na década de 1990 e 2000, sabe-se igualmente que ainda há muito a se debater à luz do presente e de casos empíricos sobre esses conceitos caros a cientistas políticos e analistas de políticas públicas. Entretanto, distante do prestígio que tal debate gozou nos anos 1990, atualmente parece haver uma certa falta de interesse sobre esse temas e os modelos gestados na atualidade. Talvez pelo fato desse assunto ser ainda impregnado de cargas normativas já citadas, falar atualmente em volta do centro, projeto e políticas nacionais, assim como, decisão e implementação central parece reacender tal correlação maniqueísta e afastar os interesses acadêmicos pelo entendimento das implicações concretas e atuais desse fenômeno.

A par desse panorama e tomando por objeto os arranjos de implementação das Políticas de Proteção Social Não Contributivas, entendidos como o *locus* (nível governamental e relações entre eles) onde se define, financia e impõe regras à implementação de um determinado programa, projeto ou política, este trabalho tem por objetivo reacender tal debate, trazendo para tanto a análise empírica ainda em andamento, sobre as mudanças ocorridas em tais estruturas de implementação nos dois países estudados perseguindo a pergunta inicial, se houve movimentos de centralização nessas estruturas a partir da eleição dos governos de centro-esquerda.

Para tanto, a pesquisa comparada entre os dois países cuja proximidade no tempo e no espaço, com similaridade nos fatos observáveis e certa dessemelhança interna

(MARC BLOCH 1980, apud DEVOTO E FAUSTO, 2005) permitem entender as influências dos processos que afetam esses países e diferenciá-las das causas locais. Isso torna-se fundamental para entender a correlação entre o cenário político de governos de centro-esquerda e as mudanças internas, especialmente das instituições.

Como evidenciou a literatura institucionalista histórica (SKOCPOL 1985; PIERSON 2004; MANN 2006), as estruturas originárias e peculiares de poder de cada país, que remontam a própria formação do Estado, importam para entender os arranjos que se formam nos diferentes contextos históricos. Teorias atreladas à análise do federalismo, por exemplo, apontam que modelos federativos derivados de origens e processos estatais distintos (STEPAN, 1999) terão repercussões e impactos futuros sobre a distribuição de poder e as relações intergovernamentais, assim como, na estrutura mais cooperativa ou competitiva da federação (ABRÚCIO, 2005); na conformação do sistema partidário e controle social (CAMPELLO, 2006) e nos desenhos de implementação de políticas públicas (SOUZA, 1998).

Por outro lado, sabe-se que tais instituições são afetadas constantemente por processos políticos externos e internos que dão dinâmica e novos desenhos a elas (WATTS, 2006, COSTA, 2007). Interpretar o fenômeno de mudanças no Brasil e Argentina, tendo em conta essa correlação dos processos externos e internos torna-se central para entender a profundidade das mesmas, especialmente no que diz respeito ao padrão de atuação estatal, projetos de desenvolvimento, opções por políticas de proteção social e seus arranjos de implementação na última década.

Para dar conta da discussão e objetivos elencados, nas páginas que seguem desse artigo trazemos inicialmente o contexto que origina os governos de centro esquerda nesses países e a discussão sobre o paradigma de desenvolvimento em que as políticas de proteção social tornam-se parte estratégica. Na segunda parte abordam-se as estruturas institucionais federativas desses países que produziram rotas de relações intergovernamentais que podem ser importantes para compreender as mudanças na última década; Por fim faz-se o esforço em demonstrar as origens do sistema de proteção social nesses países, os caminhos adotados nas décadas de 1990 e nos anos 2000 em que algumas mudanças se processam na forma de implementar tais políticas.

1 Virada do século XXI: eleição dos governos de centro-esquerda no Brasil e Argentina e a revisão do paradigma de desenvolvimento

Se a década de 1990 representou um contexto hegemônico dos EUA com seu paradigma político de livre mercado e interferência nos países periféricos por meio de 'cartilhas e orientações domésticas' (CHANG, 2004), os anos 2000 vão representar o surgimento de novas potências como a China, a Índia, o Brasil e Rússia que operaram um

deslocamento no centro de gravidade da geopolítica internacional chamando atenção para a potencialidade e força dos países periféricos (ARRIGHI, 2008).

Para alguns países da América latina, a implementação das orientações do Consenso de Washington, que impôs na região um pacote de ajustes estruturais pautados nas privatizações e processos de descentralização, desconcentração; delegações; e no redesenho das políticas de proteção social, resultou em baixos índices de crescimento - a quase estagnação econômica; o aumento da pobreza e vulnerabilidade externa, assim como a precarização dos serviços públicos e das capacidades estatais (EVANS 1993, CHANG, 2004, DINIZ 2010).

Do ponto de vista específico da descentralização, pode-se afirmar que houve grande extensão e indicação de agências internacionais para adoção generalizada dessa forma de administração pública dentro do pacote de reformas da década de 1980 e 1990 (ESTESO, 1989; CHANG, 2004). Entretanto, a despeito das expectativas que se criaram em torno do *virtuosismo* dessas formas que, em tese, serviriam para superar o passado autoritário e interventor desses Estados ao diminuir as distâncias entre os centros decisórios e os cidadãos; entre a concepção e execução das políticas públicas; entre a concepção, execução e controle social (BOISIER, 1990), acabaram por se mostrar insuficientes para trazer a tão esperada democracia e eficiência nas políticas públicas.

No caso brasileiro, por exemplo, quando examinado as políticas de proteção social e a descentralização, percebe-se que as mesmas tendo baixa prioridade do governo durante o período FHC *vis a vis* as políticas de ajuste fiscal, privatizações e da reforma do aparelho do Estado (PEREIRA, 1995), restaram aos municípios e ONGs, formular, implementar e avaliar programas e projetos mesmo com recursos, estruturas e apoio escassos. Os resultados, em muitos casos, foram a sobreposição de ações, a precariedade e voluntarismo de serviços prestados que permaneceram pouco emancipadores e com traços assistencialistas (PAPI, 2014). Na Argentina o cenário não difere qualitativamente. Como mostram Repetto e Dal Masseto (2003), os processos de descentralização resultaram em uma marcante dispersão e fragmentação institucional no modo de decidir, desenhar, financiar e implementar a política social argentina. Disso decorreu não apenas a existência de múltiplos desenhos, mas a falta de responsabilização sobre quem faz o que, com que recursos e com que impactos sobre a integralidade dos problemas sociais e do bem estar coletivo (ibidem 2003, p. 13). Segundo os autores, neste contexto de reformas pró-mercado, a Argentina recuou sobremaneira em matéria de proteção social, sobretudo a não contributiva. Os legados deixados para os próximos governos foram, além do aprofundamento da pobreza, a intensa fragilidade institucional para o trato com as questões de proteção social na nação argentina.

Como se observa nos casos brasileiro e argentino, as promessas de resolução para os problemas públicos a partir da aplicação do pacote pró-mercado e pró-

descentralização não parecem ter se completado na década de 1990. Ao contrário, no caso da proteção social, as reformas deixaram um pesado legado para as gerações e governos futuros tendo em conta o diagnóstico de crescente 'mal estar social' (DRAIBE, 2009) no fim de década de 1990.

Diante desse cenário de desgaste do modelo neoliberal, afetado pela conjuntura de crise², na virada do milênio houve uma inflexão de governos alinhados ao espectro político de centro- esquerda³ na América Latina cuja marca comum veio a ser a crítica à estratégia de desenvolvimento até então vigente.

Considerando as diferentes trajetórias e matrizes institucionais, assim como as opções das elites nacionais no rearranjo do modelo até então implementado, o que teve como eixo comum nesses países foi a retomada da valorização política do papel do Estado como principal condutor do desenvolvimento (BRESSER PEREIRA 2007, FIORI 2007, DRAIBE E RIESCO 2009; 2011; DINIZ, 2007; BOSCHI, 2015), assim como a centralidade que as políticas sociais ganharam nesse contexto⁴. Desta maneira o Estado e suas instituições antes desgastados por um conjunto de críticas a sua 'ineficiências' são novamente colocados no centro da promoção de mudanças sociais, passando a não mais ser reconhecidos como problema, mas como solução (EVANS, 1993). A tendência foi então de revalorização da capacidade da ação estatal como um pré-requisito do êxito dos governos nas situações de crise e atenção às demandas societárias (DINIZ, 2007).

Nesse cenário, as boas práticas e instituições que haviam sido indicadas pelos Organismos Financeiros Internacionais nas décadas de 1980 e 1990 passaram a sofrer uma perda de credibilidade, dada as fragilidades sociais e estatais deixadas. Nos casos de Brasil e Argentina – nos governos Kirchner e Lula - foi possível constatar um recuo nos processos de minimização do Estado e um conjunto de ações que buscaram restituir e até mesmo criar capacidades estatais perdidas. Quanto à matriz produtiva, houve um recuo nas privatizações e o resgate de setores estratégicos, como o energético em ambos os países (BOSCHI e GAITÁN, 2015); com respeito à burocracia, houve o esforço de recapacitarão da força de trabalho, sobretudo, em âmbito federal⁵ e investimento na

² Conforme Estudo de Boschi e Gaitán (2015) percebe-se que o mundo desenvolvido vem perdendo paulatinamente peso geopolítico no século XXI, vide a queda na participação do PIB mundial de 63% em 2002 para 52% em 2011 e pela relevância que os emergentes passam a ter nos inúmeros fóruns internacionais (G20 e G77, IBAS) e instituições multilaterais (maior participação no FMI, capacidade de bloqueio na rodada de DOHA e OMC)

³ Iniciado em 2003 no Brasil, através da eleição de um operário ligado ao Partido dos Trabalhadores, tal movimento se fez seguir pela região com as eleições de Kirchner na Argentina (2003), Evo Morales na Bolívia (2005), de uma militante socialista no Chile – Michele Bachelet (2006), entre outros.

⁴ A nova década recolocou a pauta do combate à pobreza, às desigualdades e a promoção da inclusão social como condição de para o desenvolvimento dos países da região e superação do 'mal estar deixado pelos governos pretéritos (DRAIBE E RIESCO 2011, CECCHINI & MARTÍNEZ, 2011, DINIZ, 2007).

⁵ Segundo dados que integram o boletim estatístico de pessoal do Ministério do Planejamento, 2010, apenas durante a gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ingressaram no

recomposição do planejamento estatal (CARDOSO, 2011). Nos dois países houve estratégias de ‘expansão para dentro’ dinamizadas pelo crescimento do mercado interno e pela inclusão social – seja através de programas de emprego formal, seja pela proteção não contributiva implementada como será detalhado a diante.

2 Legados institucionais: os federalismos de Brasil e Argentina em debate

Como evidenciou a literatura institucionalista histórica, as “capacidades do Estado” e as “políticas herdadas” podem estruturar decisões ulteriores (WEIR E SKOCPOL, 2002). Além disso, o modo pelo qual as decisões são adotadas no passado podem condicionar as políticas posteriores e as forças sociais a se organizar segundo certas orientações e não a outras (PAUL PIERSON, 2004). Para o autor referido, além do tempo, a ordem de como surgem e se combinam os fatos, influencia nos resultados sociais posteriores obtidos.

Partindo da premissa que instituições são *regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores* (SOUZA, 2010, p.82), o federalismo pode ser compreendido como uma instituição que rege a distribuição de poder dentro de um território - entre governo central e os governos regionais - com base em suas respectivas constituições, de forma que seja garantida a autonomia das partes e a unidade estatal (WATTS, 2006).

Seguindo essa lógica, a forma como se origina o modelo federativo de cada país, ou seja, por que decidem se unir ou manter unidos - ou nas palavras de Burgess (1993), como respondem a *uma situação federalista*⁶, pode indicar posteriores consequências do ponto de vista do equilíbrio de poder entre as partes, assim como, desequilíbrio entre capacidades estatais. Ademais a isso, outro elemento central para compreender a prática das federações e a tônica das relações intergovernamentais em um território é a forma como se estrutura a divisão de competências ou a “distribuição das funções administrativas” ao longo do tempo (ARRETCHE, 2002). Estas, por sua vez, podem se estruturar de forma mais centralizada ou descentralizada, de forma mais competitiva ou cooperativa (ABRÚCIO, 2006), dependendo do processo de constituição das federações e dos elementos contextuais que influenciam no seu funcionamento (os projetos de desenvolvimento nacionais, por exemplo). O que pretende-se demonstrar com isso, é que elementos originários ou legados institucionais podem ter impactos sobre os desenhos de relações intergovernamentais que se desenvolvem em determinados contextos históricos.

Executivo 151,2 mil servidores, número 193% maior que os 51,6 mil contratados para a carreira pública no governo de Fernando Henrique Cardoso.

⁶ Para o autor (ibidem), em geral a fórmula federativa é adotada por países em diferentes circunstâncias históricas e deriva de uma ‘situação federalista’, ou seja, a existência de heterogeneidades internas de cunho territorial, étnico, linguístico, desigualdades socioeconômicas, diferenças no processo de constituição das elites, que possam colocar a estabilidade e a existência do todo sob ameaças disruptivas.

No caso de Brasil e Argentina, dois países originários de processos colonizadores similares, mas por distintas 'metrópoles', repercutiu sobremaneira no padrão de formação do Estado e da manutenção da ordem (CARVALHO, 2007). Ademais seus processos distintos de ocupação de território, o desenvolvimento das atividades econômicas, assim como, o papel das elites constitutivas e os processos de independência, respondem muito sobre a organização do poder nesses países e os impactos futuros nas relações intergovernamentais.

Brasil e Argentina apresentam desde o início semelhanças e diferenças. Ambas nascem com territórios enormes e subpovoados. A área do Brasil, no entanto, era três vezes maior que o da futura Argentina (8,5 x 2,8 milhões de KM²) trazendo, em tese, uma complexidade maior de ocupação do território e manutenção da ordem, uma vez que as condições favoreciam a propagação de pólos de poder autônomos (BALÁN, 1974). Entretanto, a despeito do tamanho do território o processo de manutenção da ordem no Brasil foi menos conflituosa do que na Argentina. Uma vez que o tratado de Madri (que determinou o território brasileiro) ampliou o domínio português para regiões pouco povoadas, não houve o confronto com jurisdições preexistentes. Por outro lado no caso argentino, o vice-reinado do rio do prata de 1778, se sobrepôs a jurisdições preexistentes do império espanhol (Alto Peru e Paraguai) que funcionavam com razoável autonomia, tornando sua unidade mais superficial (FAUSTO e DEVOTO, 2005). Neste sentido o Brasil podia ser visto como continuidade do domínio português, na medida em que Argentina carecia desta unidade.

Conforme chamou atenção José Murilo de Carvalho (2007) a independência no Brasil e a formação do Estado se deu de forma mais ordenada e menos turbulenta que na América espanhola. O papel coesivo da elites lusitanas formadas em Coimbra, baseado no direito romano com forte apelo à centralização e unidade territorial, favoreceram o processo de continuidade institucional, trazendo a unidade. Ademais o sistema econômico e social baseado na escravidão demandavam tais estruturas centralizadas e coesas. Por outro lado, no caso argentino, os anos prévios à independência (1820) foram de grandes conflitos. As guerras contra a Espanha e o desmembramento do território deram um caráter violento à criação de novos países.

Esses aspectos históricos são de suma importância para entender as relações de poder entre centro e periferia que se gestaram nesses países. Ao passo que no Brasil o processo de construção e organização do poder territorial reforçou o papel do centro, embora existisse do outro lado elites locais que se fortaleceram do processo de ocupação do território – oriundo das capitâncias hereditárias - (BALÁN, 1974), o processo de continuidade das instituições portuguesa e formação de uma elite coesa (CARVALHO, 2007) funcionaram como importantes mantenedores da unidade. Já a Argentina teve que conviver desde sua independência com contíguas guerras civis e iniciativas seccionistas

dado a autonomia e os plenos poderes das províncias. Conforme demonstram alguns historiadores (CHIAROMONTE, 1993; FAUSTO E DEVOTO, 2005) esse sistema na Argentina pode ser considerado como um arquétipo de *confederação empírica*, na medida em que as províncias locais se colocavam como estados independentes, com moedas e administrações próprias que se reportavam à Buenos Aires apenas para condução das relações exteriores. Conforme assinala Chiaromonte (1993, p.91) desde 1819 são feitas tentativas de estruturar uma constituição para o Estado 'Rio-Pratense'. Elas foram repetidas em 1826 e 1828 fracassando por conta do descontentamento dos caudilhos locais que rechaçavam o caráter unitário de tais propostas constitucionais. Em 1831 se constitui a Liga das Províncias Litorâneas posteriormente inscrita às demais províncias argentinas, dando origem à confederação Argentina que dura até 1953 quando finalmente se forma Estado nacional.

Esses processos fundantes dos Estados, conforme evidencia a literatura sobre o federalismo (BURGESS, 1993, WATTS, 2006) impacta na forma como se estabelecerão as relações intergovernamentais no tempo. Por mais que não seja inexorável, as trajetórias importam para compreender a dinâmica das relações intergovernamentais.

No caso Brasileiro a formação da federação data do ano de 1889 sendo a constituição firmada em 1891. Entretanto, antes mesmo de se tornar uma federação, (ainda sob o Brasil Império) já se reconhecia o papel político das províncias, que possuíam alguma autonomia para eleger assembleias e legislar sobre assuntos como educação, transportes, administração da província e dos municípios (COSTA, 2007).

Pode-se afirmar que a despeito do forte poder ordenador e centralizador do governo central forjado na formação do Estado brasileiro (HOLANDA, 1936; FAORO, 1957, CARVALHO, 2007), paralelamente constituiu-se no Brasil, uma elite local oriunda da formação das capitâncias hereditárias que se fortaleceram e historicamente pressionaram a balança do poder para o lado da descentralização. A tensão entre estes polos e as desigualdades existentes marca a matriz federativa brasileira e a pressão por acesso a maiores fatias de poder dá sentido ao que Burgess (1993) classifica como *situação federalista*, ou seja, a existência de heterogeneidades internas que exige acomodação e negociação entre as partes.

No entanto, para além da análise que caracterizou a história da federação brasileira com pendular, pode-se afirmar que desde a origem da formação do Estado houve a presença marcante do poder central que só fez aumentar a partir da Era Vargas em que inicia-se uma progressiva concentração de autoridade na União como sustentáculo do projeto desenvolvimentista.

Nem mesmo a retomada da democracia, das bases federativas e o desmonte do Estado na década de 1980 e 1990 consegue modificar esta capacidade acumulada. Como é apontado na literatura, o contexto de abertura política em 1982 com as eleições para

prefeito, oportuniza aos poderes locais o discurso oposicionista ao centralismo e o reclame pela descentralização (AFFONSO, 1996). Em um contexto internacional de adoção de uma agenda liberalizante, um conjunto de propostas de reforma do Estado foi proposto aos países em desenvolvimento (CHANG, 2008) a adoção de práticas descentralizadoras.

A Constituição brasileira de 1988 sedimentou este anseio internacional e nacional. Com isso, retificou-se as bases do federalismo brasileiro, onde diferente de outras federações do mundo, o município foi alçado ao status de ente federativo com plena autonomia política, administrativa e financeira para legislar sobre sua jurisdição, formular e implementar políticas públicas próprias (TOMIO, 2005). Isto inaugurou um fato histórico novo no Brasil, na medida em que colocou o município, antes responsabilizado pelas mais diversas práticas oligárquicas, no centro da nova reforma estatal e em condição de igualdade com os demais entes federativos. Disto resultou uma grande expectativa em torno das potencialidades do governo local que passou a ser concebido como berço de democracia, de práticas inovadoras e da eficiência em políticas públicas - verdadeiros laboratórios de boas práticas (FIGUEIREDO; LAMOUNIER, 1996).

No entanto, a despeito desta euforia oriunda do movimento descentralizador, muitos municípios só se tornaram “autônomos” para definir políticas em áreas de pouca relevância para o governo federal. Isto se deve, pois em meio às restrições orçamentárias do contexto de liberalização, das desigualdades regionais e fragilidades dos governos locais frente à crescente assunção de responsabilidades constitucionais, muitos só se tornaram autônomos para aderir (ou não) políticas e programas financiados pelo governo federal. Este cenário pode ser compreendido quando observamos a realidade municipal brasileira que segundo o Censo de 2010, conta com mais de 70,7% de municípios com pequeno porte, ou seja, com até 20.000 habitantes, onde vige segundo Souza (2002) a precária situação financeira e burocrática na maioria deles. Por outro lado, apenas 0,3% são de grande porte, onde vive mais de 1.000.000 de habitantes (BURGOS, 2013) tornando altamente complexa a tarefa de governar. Neste sentido, a capacidade de tirar vantagens da descentralização e de investir em programas sociais autônomos não é um resultado direto deste processo variando consideravelmente de região para região, a depender das capacidades estatais presentes, em que se incluem a capacidade de gerar recursos próprios e contar com burocracia qualificada.

Ademais a esse fato, como nos mostra ARRETCHE (2012), a CF/88 ampliou seu campo jurisdicional podendo iniciar a legislação em praticamente qualquer área de política pública contando com importante capacidade regulatória para influir na agenda dos governos subnacionais. O Supremo Tribunal Federal (STF) foi acrescido paulatinamente de poderes podendo fazer com que as leis estaduais e municipais reflitam os dispositivos federais (SOUZA, 2006) impondo uma hierarquia das normas constitucionais.

Neste sentido, pode-se afirmar que o processo descentralizador e a Constituição não foram capazes de reverter a marca do federalismo brasileiro que reside na centralidade do papel ordenador do governo central e na desconfiança com a prática das elites políticas locais. Segundo Arretche (2012) a distinção entre “quem delibera” e “quem executa”, neste caso, pode permitir uma interpretação distinta das relações verticais na federação brasileira e do processo de descentralização que usualmente tem sido utilizada como instituidor de grande autonomia aos nossos municípios.

Ou seja, para a autora, sendo os recursos de autoridade centralizados no governo federal, não há como caracterizar a federação brasileira como descentralizada, uma vez que historicamente, com raras exceções, eles foram braços executores dos governos centrais. Essa análise, embora demande de mais investigações, mostra o peso histórico inegável do Estado, especificamente da União, no pacto federativo brasileiro. Considerando a fragilidade do âmbito local no Brasil, não cabe propor a descentralização como único caminho virtuoso da gestão pública, uma vez que essa pode funcionar como antídoto à proposta originária de democracia e eficácia nas políticas públicas. Por outro lado, pensar em políticas centralizadas como o foram no contexto autoritário não faz sentido, dado as claras limitações, ineficiências e corrupções envolvendo a máquina administrativa central.

No caso argentino, passado alguns anos da independência, a necessidade da unidade nacional passa a ser sentida pelas elites locais. Finalmente após a queda de Rosas em 1852, se promulga a primeira constituição argentina em 1853 que daria o cimento para a unidade nacional. O texto constitucional dava uma forma, republicana, representativa e federativa à nova unidade política. O Pacto previa um executivo federal forte, porém garantia ampla autonomia às províncias.

Entretanto, o conflito interno não se desfez nesse contexto. Buenos Aires sendo o polo de maior desenvolvimento econômico e peso político, não aceitou que Entre Rios ficasse como capital do país. Dessa forma se manteve apartado e autônomo pelos dez anos seguintes, mantendo o território cindido (BARRIENTOS, 2009). Em 1862 na batalha dos Pavóns, os portenhos ordenados pelo general Mitre derrotaram as forças provinciais projetando sua influência para o restante do território ‘nacional’.

Após 1880 Buenos Aires foi convertida a capital federal e a partir de então inicia-se uma centralização administrativa em Buenos Aires, porém do ponto de vista político as províncias ainda logravam de grande poder. Elegem em 1880 Julio Roca por meio do apoio da liga dos governadores, um acordo entre 12 das 14 províncias argentinas.

A partir dos anos 1930 inicia-se um período de golpes militares na Argentina que em semelhança com o caso brasileiro, centralizam-se as decisões no governo federal, dando forma mais ao modelo de unitarismo do que de federalismo aos países.

Com o Peronismo (1946) o projeto industrialista aumenta a concentração de poder no governo federal. Porém no período do desenvolvimentismo *frondizista* (1958-1962) algumas concessões são feitas às províncias que aumentam sua participação no bolo tributário (46% do total) (BARRIENTOS, 2009).

Em 1973 os militares retornam o comando do país centralizando recursos novamente em detrimento das províncias e a partir de 1983 na abertura democrática os governadores pressionam para o retorno de maiores níveis de autonomia e reparte tributário.

Em 1994 a constituição é emendada e se moderniza. Entretanto, ao contrário do caso brasileiro em que os municípios lograram grande papel com a redemocratização, galgando autonomia e repasses de recursos, na Argentina esses entes não são reconhecidos constitucionalmente. O caso argentino é um exemplo típico de federalismo dual onde o governo federal e as províncias formam as unidades federativas.

Como já assinalado anteriormente, ambos países passavam por processos de reforma do Estado e aplicação das 'orientações' do consenso de Washington. Então em semelhança com o caso brasileiro a transferência de responsabilidades e funções aos governos locais foi acompanhado da retirada do papel coordenador do Estado na condução desse processo. Embora no caso argentino o governo federal tenha concentrado as principais atividades constitucionais, deixou aos estados competências como educação, saúde, bem estar social e infraestrutura enfatizando o aspecto da descentralização das competências. Dado o passado de autonomia das províncias estas passaram a assumir grande parte do papel na prestação desses serviços, sobretudo sociais. Entretanto, como mostram Repetto e Dal Masseto (2003, p. 5), ao contrário do esperado, disso resultou uma grande heterogeneidade de respostas, uma vez que a realidade provincial argentina, símile ao caso brasileiro, foi historicamente marcada por grandes desigualdades socioeconômicas⁷, burocráticas, quando não dominada pelos clientelismos locais.

Sinteticamente ao analisar brevemente os legados federativos de Brasil e Argentina, nota-se semelhanças e diferenças: possuem um formato originário distinto em que, no caso brasileiro o poder ordenador do governo central, ou seu aspecto centralizador se sobrepõe ao caso argentino em que as províncias logram de grande poder inicial; Por outro lado, passado o momento de formação do Estado, ambos os países parecem apresentar uma certa sincronia do ponto de vista dos momentos de centralização e descentralização conforme os projetos políticos e econômicos que se colocam de fora (contexto externo) para dentro (contexto interno). Foi o caso dos contextos dos regimes autoritários e da redemocratização, assim como a assunção do pacote de reformas pró-

⁷ IDH Ciudad de Buenos Aires 0,867 Centro, Córdoba 0,685, Tierra del Fuego 0,653, Corrientes 0,227, Jujuy 0,187, Formosa 0,156 níveis semelhantes às regiões tal e tal do Brasil.

mercado e pró-descentralização dos anos 1990. Cabe então, tendo em vista os legados desses modelos federativos, interpretar as mudanças ocorridas nos anos 2000 a partir da eleição dos governos de centro-esquerda. É o que passamos a ensaiar nas páginas que seguem através do exame das políticas de proteção social que responderam com certa correspondência esses momentos de maior centralização e descentralização.

3 Legados institucionais: PSNC no Brasil e Argentina e os modelos de implementação década de 1990

As Políticas de Proteção Social Não Contributiva – PSNC- caracterizam-se por um conjunto de ações que buscam assegurar um nível básico de bem estar econômico e social a todos aos membros da sociedade possibilitando sustentar níveis de qualidade de vida, considerados básicos para o desenvolvimento das pessoas. Não cobre todas as áreas da política social. Na América Latina, e especialmente no Brasil e Argentina, atualmente, tem se constituído como uma combinação de políticas de transferência de renda com atenção assistencial que visam minimizar os riscos e vulnerabilidades sociais. O pilar não contributivo, tradicionalmente conhecido como assistência social, refere-se ao aspecto que todos terão acesso aos serviços sem precisar pagar imposto específico para tanto (CECCHINI Y MARTÍNEZ, 2011).

A compreensão mais profunda sobre o sistema de proteção social latino-americano articula-se com a discussão sobre a constituição específica do *Welfare State* da região trazendo no bojo a questão da formação do capitalismo dependente produzido nestas sociedades que construiu ‘modernidade e atraso’, processos de ‘inclusão e exclusão’. Neste sentido, conforme demonstra DRAIBE e RIESCO (2007) o *desarrollismo de bienestar social latino-americano* ELADBES forjou-se em dois marcos: como sustentáculo do processo de modernização capitalista periférico, em que buscou por meio da produção de infra-estrutura, serviços e de bases da acumulação industrial deixar para trás o passado exclusivamente exportador e atrasado; E como fiador da proteção social seletiva aos trabalhadores formais como estratégia de inclusão no mercado de consumo, relegando o restante da população a gestão filantrópica da pobreza.

Embora com variações, pode-se afirmar que, em geral, a população rural, os pobres urbanos e a massa de integrantes do crescente mercado informal de trabalho permaneceram às margens dos modernos sistemas de proteção social e mesmo dos programas básicos universais de educação e saúde. Desta forma os graus de exclusão social tenderam a permanecer em patamar elevado (DRAIBE, 2011) durante o ciclo desenvolvimentista e no seu final a “dívida social” acumulada na região mostrava dimensões significativas, restando aos novos governos o seu resgate.

Mesmo considerando o fato de que não podemos tratar a América Latina como um bloco monolítico em matéria de sistemas de proteção social (KERSTENETZKY, 2012), não se pode negar certos paralelismos entre o sistema de proteção social existente em diversos países da região, dado o seu caráter contributivo e excludente, além da proteção destinada àqueles envolvidos em relações de assalariamento formal (BICHIR, 2012). O caso argentino e brasileiro refletem essa condição geral embora tenham diferenças nas coberturas e áreas de proteção social.

Pode-se afirmar que em matéria de proteção social na Argentina três princípios básicos funcionaram simultaneamente até meados do século XX: Ações filantrópicas de atenção aos pobres, veiculada pelas instituições de *la Sociedad de Beneficencia*, um extenso sistema público de educação básica moldado sobre o princípio de cidadania, e um crescente sistema de seguridade social contributiva destinado aos trabalhadores assalariados, configurando uma visão *trabajocéntrica* que impregna até hoje os olhares sobre o modelo de bem estar social argentino (ARCEDIÁCONO, 2012).

Tal modelo aprofunda-se e massifica-se no período peronista (ISUANI, 2006, REPETTO E MASSETO, 2011). Este foi um período em que se expande a participação do Estado na atenção médica⁸ e na ampliação da cobertura do sistema previdenciário⁹. No entanto no que se refere ao sistema de assistência social, há o aprofundamento do modelo de benemerência institucionalizado na figura de *Eva Peron*, que perpetua-se como legado para a proteção social não contributiva ao longo da história argentina. Do ponto de vista institucional, não se pode falar em uma política pública e sim em ações de cunho assistencialista em que a centralização da formulação e execução se colocava acima dos interesses e poderes locais.

Os anos 1980 e 1990 foram períodos recessivos para a Argentina marcando a produção da chamada “nova questão social”, gerada pelos altos níveis de desemprego, subemprego, informalidade e a exclusão social (CEPAL, 2014; REPETTO e DAL MASSETO, 2011). Desta forma, para um país que investiu desde os primórdios no modelo de inclusão por meio do assalariamento e em meados do século XX parecia marchar para a inclusão massiva de trabalhadores no sistema de direitos, o contexto recessivo possuiu um impacto profundo em termo dos problemas sociais e demandas por políticas de proteção (REPETTO E DAL MASETTO, 2011).

Do ponto de vista institucional, os programas de focalização, privatização e descentralização de políticas sociais matizaram as escolhas dos governos deste contexto. A lógica desta escolha institucional justificava-se na medida em que a focalização era tida como o mecanismo de concentrar recursos escassos na população realmente demandante

⁸ Conforme Pérez Irigoyen (1989), ao final do governo peronista incrementou-se os leitos hospitalares de 63 mil camas existentes em 1946, para 108 mil em 1955.

⁹ Em 1949 a cobertura havia alcançado a 2.328.000 trabalhadores, quintuplicando a cobertura existente em 1944 (Feldman et al, 1988).

(CEPAL, 2014); já a descentralização foi a forma pela qual o Estado se desonerou de prover de políticas sociais liberando recursos e atividades para outros níveis de governo e entidades (ISUANI, 2006; REPETTO E DAL MASSETO, 2011).

Em face ao crescente empobrecimento, a partir de meados dos anos 1990 as políticas de Transferências condicionadas de renda, galgaram um importante centralidade no objetivo de amenizar a pobreza. Foram criados programas de alcance massivo, como o “**Plan Trabajar**”¹⁰ de 1995 (ZARAGAZA, 2014). **Plano Jefes y Jefas de Hogar** (PJH) de 2002, cujo objetivo foi diminuir os efeitos da crise econômica de 2001. O plano alcançou em 2003, uma média de 2.500.000 beneficiários (RONCONI 2009).

Do ponto de vista da construção institucional e das estratégias de coordenação para implementar tais programas, em 1994 foi criada a *Secretaría de Desarrollo Social* (SDS) como o principal organismo para o desenho e implementação das políticas focalizadas já em um processo de centralização. No entanto, a reforma constitucional de 1994 incorporou a figura do chefe de Gabinete dos Ministros para coordenar o gabinete social, implicando em certa superposição de funções com a SDS, uma vez que o mencionado gabinete era integrado por ministros da Economia, da Saúde, Educação, Trabalho e Seguridade social (ZARAZAGA, 2014). Como síntese deste quadro na Argentina, em 1997 existiam sessenta programas sociais em âmbito nacional que dependiam de nove Ministérios e Secretarias diferentes. Por isso, uma das características das políticas sociais de combate à pobreza no período foi a alta fragmentação institucional e a baixa resolutividade. Ou seja, a construção da SDS não significou a concentração do desenho, controle, e/ou execução dos programas sociais na Argentina (ISUANI, 2006), nem mesmo uma atuação no sentido de universalização das políticas.

Por outro lado, como mostram Repetto e Dal Masseto (2003, p. 5) nesse período as províncias resgataram seu poder institucional, receberam transferências intergovernamentais, porém foram as maiores responsabilizadas pela prestação de serviços sociais, tais como a educação e saúde, habitação e alimentação (ibidem p.11). Disso resultou uma grande heterogeneidade de respostas, uma vez que a realidade provincial argentina, foi historicamente marcada por grandes desigualdades socioeconômicas¹¹, burocráticas, quando não dominada pelos clientelismos locais.

Diante desse cenário, os benefícios prometidos pela descentralização no âmbito social, não tardaram a revelar seus limites. Segundo Repetto e Dal Masseto (2003), os processos de descentralização resultaram em uma marcante dispersão e fragmentação institucional no modo de decidir, desenhar, financiar e implementar a política social argentina. Disso decorreu não apenas a existência de múltiplos desenhos, mas a falta de

¹⁰ Durante cinco anos, o “ Plan Trabajar” manteve em média 80,000 beneficiários que realizavam tarefas básicas de manutenção nas municipalidades como condição de uma transferência monetária.

¹¹ IDH Ciudad de Buenos Aires 0,867 Centro, Córdoba 0,685, Tierra del Fuego 0,653, Corrientes 0,227, Jujuy 0,187, Formosa 0,156 níveis semelhantes às regiões tal e tal do Brasil.

responsabilização sobre quem faz o que, com que recursos e com que impactos sobre a integralidade dos problemas sociais e do bem estar coletivo (2003, p. 13).

Segundo os autores, neste contexto de reformas pró-mercado, a Argentina recuou sobremaneira em matéria de proteção social, sobretudo a não contributiva. No âmbito nacional vigorou a expansão descontrolada de programas setoriais focalizados nos mais pobres, sem acordo geral sobre o que fazer, somados à deterioração social e territorial e a disseminação de ações fragmentadas sem coordenação intergovernamental e intersetorial. Os legados deixados para os próximos governos foram, além do aprofundamento da pobreza, a intensa fragilidade institucional para o trato com as questões de proteção social na nação argentina.

No caso brasileiro, os anos 1930 marcam o início da constituição de nosso Sistema de Proteção Social a partir da instauração do governo Vargas e a tentativa de construção do Estado Nacional moderno. As ações promovidas nas bases produtivas para substituir o modelo agro-exportador pautado na monocultura do café para um modelo urbano-industrial provocaram intensa migração do campo para a cidade trazendo consigo a formação de uma classe trabalhadora e a exigência de um conjunto de iniciativas governamentais voltadas para a atender as demandas desta classe.

Neste contexto, surgem as primeiras configurações de políticas sociais definidas pelo Estado. Observa-se o surgimento de um conjunto de iniciativas no âmbito da criação de órgãos gestores de Políticas sociais, tais como o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e o Ministério de Educação e Saúde Pública, assim como direitos ligados ao trabalho¹² que estruturam um modelo de proteção social focado nos trabalhadores urbanos em expansão sob proteção de um Estado que objetivava manter a ordem e incluir esta camada societária no mercado de consumo por meio da garantia de direitos.

Neste sentido, semelhante ao caso argentino pode-se afirmar que a tentativa de construção da proteção social no Brasil caracteriza-se pelo amplo esforço de *regulamentação do mundo do trabalho assalariado*, e inserção destes no mercado consumidor deixando fora do alcance do sistema de proteção social, as populações não participantes do processo de acumulação. Por este motivo, a despeito de todos os avanços promovidos no período, não se pode sustentar o surgimento de um verdadeiro *Welfare State*, senão da criação de um Estado caracterizado, “no plano social, pela administração de conflitos e tutela de interesses mediante uma ampla legislação social” (RIBEIRO, 2002, p. 2).

¹² É neste período que situamos a nacionalização do Trabalho; a instituição da carteira de trabalho; jornada de 8h diárias no comércio e indústria; regulamentação do trabalho feminino; regulamentação do trabalho de menores; direito à férias, além de pensões e aposentadorias a ser provido pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP'S). Outras medidas de cunho social como a valorização da saúde do trabalhador e campanhas sanitárias foram levadas à cabo pelo projeto desenvolvimentista de Vargas. Para mais ver Cornis e Earp (ano p. 38)

Neste sentido, a proteção social às populações vulneráveis não incorporadas pelo trabalho assalariado continuaria, durante longo período, orientada na forma de uma gestão filantrópica da pobreza, realizada predominantemente por instituições privadas¹³.

Com o golpe militar de 1964 inaugura-se um modelo estatal autoritário marcado pelo aprofundamento do ideário desenvolvimentista. Neste contexto, as instituições sociais direcionam seus programas para uma política de integração dos ainda não inclusos no mercado de trabalho¹⁴ no processo de desenvolvimento nacional ampliando. Além disso, datam do período a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que incluiu a Legião Brasileira de Assistência - LBA e a Fundação Nacional de Bem Estar do Menor – FUNABEM.

Entretanto, a despeito dos avanços em termos de incorporação de novas massas populacionais ao sistema de proteção social, assim como, o início de ações incipientes de Assistência Social, não se pode sustentar que houve uma ruptura com os padrões prevalentes até então. Conforme RIZOTTI (2007, p.8), “A política social durante o regime militar manteve o caráter assistencialista”.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, inaugura-se um regime político democrático com a meta de “resgate da dívida social”. Do ponto de vista da proteção social não contributiva, especialmente a assistência social passam a contar prioritariamente na agenda de reformas da nova República (ARRETCHE, 2000). Nesse ano, criou-se uma comissão formada prioritariamente por profissionais da área, para reestruturação da assistência social, que padecia da excessiva centralização das decisões e execução, de insuficiência de recursos, fragmentação institucional responsável por ações desconexas, superpostas e pouco resolutivas, além de forte clientelismo e prática do *primeiro damismo* em nível local (ALMEIDA, 1995). As reivindicações dos profissionais da área acabaram entrando para a agenda constitucional, sendo a assistência alçada ao *status* de política pública garantidora de direitos, integrante do Sistema de Seguridade Social, junto da saúde e da previdência social, possuindo como principal característica o caráter público e descentralizado.

¹³ Em 1942 o governo brasileiro cria a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Inicialmente tinha por objetivo prestar serviços sociais às famílias dos expedicionários brasileiros, entretanto, posteriormente se volta para a Assistência à maternidade e à infância. Nesse momento, inicia a política de convênios com as beneméritas instituições sociais, que irá se enraizar na relação entre a emergente Assistência Social brasileira, com a Filantropia e a benemerência. “Assistência Social, Filantropia e Benemerência tem sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas umas das outras” (Mestriner: 2001:14).

¹⁴ Temos então nesse período, a incorporação pelo o Instituto Nacional de Previdência Social, de novos segurados; A expansão da assistência médica previdenciária; Criação, em 1974 a Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos e inválidos com baixa renda; criação de novos mecanismos de poupança compulsória através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, e posteriormente o PIS/ PASEP; Criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pro Rural); Sistema Financeiro de Habitação; Centros Sociais Urbanos; o Programa de Interiorização de Ação de Saúde e Saneamento no Nordeste (PIASS); o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB).

No entanto, apesar do reconhecimento legal/institucional que a assistência galgou a partir da CF/1988, essa política pública demorou a se concretizar nos três níveis de governo, tal como formulada sob a lógica da garantia de direitos. A desconcentração da União foi um processo lento, e a instabilidade ministerial que caracterizou os governos Sarney, Collor e Itamar deixou a assistência sujeita a adaptações em diversos ministérios, continuando a ser utilizada como moeda de troca e barganha política no período (ARRETCHE, 2000). Desta forma, se por um lado alguns autores analisam o período subsequente ao autoritarismo como um período de avanços pela constitucionalização de garantias, pela afirmação dos direitos sociais, no início da nova década, um terço da população brasileira estava em estado de pobreza (DRAIBE, 1993, p. 44).

Pode-se, portanto, identificar dois grandes ciclos de reformas das políticas sociais brasileiras, o primeiro, nos anos 1980, é fruto do quadro de instabilidade econômica e do processo de democratização; enquanto o segundo, a partir de 1995, é marcado pelos processos de descentralização já em um quadro de estabilização econômica e reformas institucionais (VAITSMAN et al, 2009, p. 734; DRAIBE, 2005). Desta forma, no governo de FHC cuja bandeira política assentou-se nas premissas de ajuste estrutural, iniciativas no sentido de implementação de ações focalizadas foram feitas, principalmente para as áreas da saúde e educação (BRASIL, 1996). No que diz respeito à política de combate à pobreza, tem início as políticas de transferência direta de renda. A chamada 'Rede Social', concebia um conjunto de transferências monetárias¹⁵ a pessoas ou famílias de mais baixa renda (DRAIBE, 2003).

No entanto, mesmo com a ampliação das políticas focalizadas, a prioridade dada às políticas de PSNC no sentido da estruturação da rede de serviços e dos princípios contidos na Constituição e na Lei Orgânica de Assistência Social, foi modesta. Com efeito, restou para os municípios a formulação e implementação completa da assistência social neste período devido ao baixo apoio e coordenação federal em um contexto federativo bastante descentralizado. Desta forma, a despeito dos avanços legais, a assistência continuava reproduzindo um modelo de operar bastante associada com o passado assistencialista, de ações fragmentadas e pouco resolutivas (PAPI, 2014).

De forma assemelhada ao caso argentino, os resultados do período neoliberal deixam um legado acumulado de "dívida social", assim como necessárias reformas estatais para os novos governos eleitos.

¹⁵ A rede social foi formada pelos seguintes programas: Bolsa-Alimentação (na área de saúde), Agente Jovem (na Secretaria da Assistência Social) e, pouco mais tarde, Auxílio-Gás (2002). Posteriormente, foram acoplados o Bolsa-Escola, de 1998, e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

4 Governos de Esquerda no Brasil e Argentina, as novas estratégias de implementação de PSNC.

No Brasil a constituição do Programa Bolsa Família, a construção institucional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome – MDS - para dar tratamento específico e prioritário às políticas sociais, assim como a criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS - , marcam os caminhos escolhidos para tratar tal dívida. Na Argentina, a criação da AUH realizada no âmbito da *Administración Nacional de la Seguridad Social* - ANSES - torna-se o marco articulador do novo modelo de proteção social não contributiva. Como veremos ambos programas – o PBF e o AUH- possuem um caráter nacional de forma a conseguir penetração em todos os níveis de governo adaptando e coordenando os federalismos e poderes locais.

Por outro lado o esforço de construção institucional é ainda um processo em curso demandando esforços pela superação da fragmentação precedente e pela produção de capacidade burocrática e administrativa.

No caso argentino, o documento do *Bicentenario Argentino* (2010), disponibilizado pelo *Ministerio de Desarrollo Social* no governo de Cristina Kirchner, ilustra o projeto de governo e a proposta de construção de novas institucionalidades para superar o modelo de política social compensatória em que parte da sociedade possui direitos e outra não (2010, p.10). Para tanto, a estratégia referida, parte da revalorização do papel do Estado como articulador das políticas sociais que tem por objetivo, superar a fragmentação institucional que marcou as políticas anteriores; superar as práticas locais que aplicavam discricionariamente a política social à favor da perpetuação da clientela política; suplantar a noção de assistência como caridade e a noção de pobreza como algo natural e propenso à “vagabundagem” (2010, p.11).

Entretanto, como demonstram Díaz Langou et All (2010), a despeito da intencionalidade do governo, a fragmentação institucional não foi facilmente superada neste período, de forma que determinados programas de transferência condicionada de renda foram distribuídos entre o MDS e o MTEySS – ficando aqueles mais relevantes em termos de cobertura e orçamento, sob a responsabilidade do MTEySS. Ademais, o programa “*Argentina Trabaja*”, que busca reincorporar ao trabalho, trabalhadores que formam parte de cooperativas, ficou sob condução do MDS, sendo utilizado como moeda de troca política e associado a visões assistencialistas (DÍAZ LANGOU ET AL, 2010). Segundo os autores, o *ministério MDS, é um organismo de criação recente cujo processo de consolidação possui um resultado errático (Ibdem, 2010, p.18)* e como tal, restou à grande interferência política, especialmente por parte do Executivo federal (BICHIR, 2012).

Do ponto de vista dos programas de transferência de renda desenvolvidos durante o período de Nestor Kirchner, temos o Programa *Familias por la Inclusión Social* (PFIS) –

sob a responsabilidade do MDS; Programa *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* (PJJHD) e o *Seguro de Capacitación y Empleo* (SCyE) sob a responsabilidade do MTEySS. Tendo em conta os problemas institucionais e os limites destes programas¹⁶, em 2008, inicia no congresso a discussão sobre a necessidade de unificação destes benefícios monetários, a exigência de condicionalidades e critérios de elegibilidade (DÍAZ LANGOU ET. AL., 2010).

No entanto, diante do estancamento econômico em 2009 (quando o crescimento do PIB ficou em 1%) o Asignación Universal por Hijo (AUH) é anunciado em 29 de outubro pela presidenta Cristina Kirchner, por meio do Decreto 1602/09 (ZARAZAGA, 2014, p.3). A partir de então, o AUH tornou-se a iniciativa de proteção social mais importante das últimas décadas, dado seu alcance (ZARAZAGA, 2014; REPETTO e LANGOU, 2010). Conforme atestam Repetto e Langou,

A AUH é a iniciativa mais importante em matéria de proteção social da Argentina dos últimos anos. Sua implementação significou um passo de suma importância para se avançar em um piso de proteção social no país. O AUH garantiu um repasse mínimo em cerca de dois milhões de famílias implicando assim uma importante redução nos índices de pobreza, indigência e desigualdade de renda no país. Além de seu impacto na situação social dos sectores mais vulneráveis, a AUH também implicou na unificação parcial dos programas de transferências condicionadas (PTC) mais relevantes que se implementaram no país. Deste modo, se constitui como um possível pilar para a construção de um incipiente sistema de proteção social (SPS) da Argentina (2010, p. 2)

Em termos de conteúdo a AUH é um benefício destinado aos filhos menores de 18 anos de pessoas desocupadas, ou que trabalham no mercado informal e ganham menos de um salário mínimo mensal, além de "*monotributistas sociales*" (contribuição tributária simplificada para trabalhadores em situação de vulnerabilidade, para que possam ser regularizados) e aqueles incorporados ao Regime Especial de Seguridad Social para Empleados Domésticos e que recebam menos de um salário mínimo. O benefício também se destina a famílias com pessoas com algum tipo de deficiência, o valor atualmente transferido é maior, 1.500 pesos por família por mês, contra 460 pesos mensais para famílias do primeiro perfil. Pode-se notar assim a centralidade do tipo de inserção no mercado de trabalho como eixo central de elegibilidade para o programa. É um programa que, assemelhado ao Bolsa Família, possui condicionalidades em saúde e educação que devem ser cumpridos pelos beneficiários. Seu cumprimento é verificado anualmente por meio da *Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación*, sendo que os beneficiários recebem mensalmente o equivalente a 80% do valor do benefício e os 20% restantes são transferidos anualmente após a verificação (BICHIR, 2012).

¹⁶ Que sofriam críticas por não alcançar os setores mais vulneráveis da população; críticas em torno dos valores dos benefícios transferidos, se seriam suficientes ou não e denúncias de clientelismo e patronagem na implementação, especialmente nos casos do PJJHD e PFIS (NEFFA, 2008)

Do ponto de vista das estratégias de coordenação utilizadas pelo governo federal, Repetto e Lagon, (2010, p.2) destacam que para dar corpo a intervenções mais integrais em termos de proteção social, foram necessárias 1) a fixação de prioridades compartilhadas entre os entes federados; 2) alocação acordada de responsabilidades no momento do desenho das intervenções; 3) implementação com ações complementares de múltiplos atores. Entretanto, levando em consideração a magnitude do programa e os desafios colocados pela dimensão federativa desse país, que conta distintos padrões de relação entre governo federal e unidades subnacionais para a implementação de políticas sociais, a estratégia levada a cabo pelo governo foi **centralizar** suas decisões e implementação no executivo federal. Conforme atestam as Díaz Langou et All (2010, p.63), *as províncias e os municípios são passivos na implementação do programa. Isto se deve, pois as transferências se realizam diretamente por meio da ANSES aos beneficiários. As províncias somente se colocam à disposição, no caso da ANSES requerer maiores informações. Os municípios também são passivos.*

A outra estratégia para driblar a fragmentação ministerial existente na Argentina e centralizar as ações deste programa, foi a alocação da AUH na ANSES. Por ser um organismo reconhecido por sua capacidade de gestão, seu alcance territorial e seus sistemas de informação, estes critérios incidiram sobre a decisão de alocar a AUH nesta instituição (REPETTO E LAGON, 2010). Isto permitiu a ampla centralização da formulação e implementação do programa. Conforme os autores, *o programa se implementa com um manual de operações detalhado e com um mesmo sistema de informação em todo território nacional.* (Ibdem, 2010, p.3). No entanto se esta estratégia garantiu certa maneira, a implementação de uma política nacional capaz de vencer os vetos locais bastante enraizados na matriz federativa da Argentina, ainda são inúmeras as limitações para a consolidação de um sistema de proteção social não contributiva integrado na Argentina, não apenas do ponto de vista vertical, mas horizontal. Conforme salienta Bichir

Podemos dizer que a AUH coloca-se como uma primeira alternativa de maior fôlego e possibilidade de persistência entre os programas de transferência de renda na Argentina, uma vez que foi incorporada como o pilar não contributivo do “Regimen de Asignaciones Familiares”. Entretanto, a grande centralidade do mundo do trabalho – formal – na Argentina acaba por relegar para segundo plano a relevância de esquemas de proteção para a população mais vulneráveis que passem por políticas públicas de assistência social – já que o horizonte normativo com o qual muitos gestores operam é a do pleno emprego, e não a consideração de situações mais persistentes de informalidade ou mesmo “inempregabilidade” (2012, p. 31).

Assim como na Argentina dos governos Kirchner, no Brasil com a eleição de Lula para a presidência houve uma ampla aspiração pela mudança do modelo implementado com bases nas diretrizes neoliberais (DINIZ e BOSCHI, 2007).

Partindo do diagnóstico sobre a excessiva concentração social e espacial da renda e da riqueza, o aumento da pobreza e a exclusão social, a baixa criação de emprego e a inefetividade das políticas do período precedente, a agenda proposta por Lula (anunciada no PPA 2004-2007), articulou um conjunto de investimentos para dinamizar o mercado de consumo interno, partindo do investimento em políticas de emprego e renda, na valorização do salário mínimo, na ampliação de crédito e, sobretudo, em políticas de inclusão social que passam por Programas de Transferência Condicionada de renda PTCs, articuladas a estratégias de proteção social não contributiva, como a assistência social, no atendimento e na prevenção às vulnerabilidades sociais.

Assim como no caso argentino, no Brasil da década de 1990, período governado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se a implementação de Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTCs)¹⁷, que não articulavam-se entre si e eram muitas vezes executadas por ONGs que passavam ao largo das demais ações preventivas e de fortalecimento de vínculos que deveriam ser prestador pela rede pública de assistência social (PAPI, 2012). Neste período, embora algumas iniciativas tenham sido tomadas para dar densidade institucional para o campo da assistência social¹⁸, estabeleceu-se um claro conflito entre o desenvolvimento desta área e a primazia dada aos programas de transferência direta impedindo que a proteção social se constituísse como uma política sistêmica. Ademais diante do contexto de ideologia da “descentralização” em uma federação como a brasileira em que os três níveis de governo gozam de autonomia constitucional (ABRÚCIO, 2006), restou aos municípios a completa gestão de políticas de assistência social sem articulação com as demais políticas sociais e sem apoio federal. Por tudo isso o modelo focalizado e pouco inclusivo imprimido pelo governo FHC, não foi capaz de superar a matriz assistencialista e clientelista das políticas de proteção social não contributiva, brasileira.

Desta forma o governo Lula inicia com grandes desafios para efetivar o campo da proteção social não contributiva como uma política sistêmica: 1) resolver os problemas de fragmentação e isolamento entre os campos da transferência direta de renda e a assistência social; 2) dar densidade ao campo de assistência social, resolvendo problemas históricos de superposição de ações, ineficiência dos serviços, clientelismo e voluntarismo;

¹⁷ Exemplo de iniciativa no campo dos PTCs foi a Rede Social formada pelos seguintes programas: Bolsa-Alimentação (na área de saúde), Agente Jovem (na Secretaria da Assistência Social) e, pouco mais tarde, Auxílio-Gás (2002). Posteriormente, foram acoplados o Bolsa-Escola, de 1998, e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)

¹⁸ a extinção da antiga LBA e a criação da Secretaria de Assistência Social (SAS), ligada ao Ministério da Previdência Social, para implementar as medidas de transição de um modelo centralizado para um descentralizado (ARRETCHE, 2000); a implementação de instituições e órgãos do novo sistema, como o Conselho Nacional da Assistência Social (CONANDA), o Fundo Nacional da Assistência Social, os conselhos e os fundos estaduais e municipais; a aprovação da primeira Política Nacional de Assistência Social em 1997, e posteriormente em 1998, assim como a edição das NOBs de 1997 e 1998; e ainda a implantação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), em 1996.

e 3) produzir “um mapa” sobre a situação da proteção social no país para ser possível seu planejamento, uma vez que não existiam dados sistematizados sobre os programas e serviços prestados em cada nível de governo.

No que diz respeito ao primeiro desafio, cabe destacar a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, que buscou articular e centralizar as políticas de transferências direta de renda, de segurança alimentar, assim como, de assistência social, antes dispersas na Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família e em dois outros distintos ministérios: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA, e o Ministério de Assistência Social – MAS. Com efeito, a alta prioridade dada pelo governo ao recém criado Programa Bolsa Família¹⁹, principal programa de transferência de renda condicionada do governo federal e, o maior da América Latina, tanto em orçamento quanto em cobertura (CAVALCANTE, 2009), exigia esforços para que sua implementação nos três níveis de governo se realizasse de forma efetiva, sem alimentar a oposição política do programa, para seus possíveis problemas e limites. Conforme salientam Veiga e Magalhães (2014, p.15), *no caso do MDS, havia uma missão política prioritária: implantar o PBF, restrito a uma das áreas do ministério.*

No entanto, ao contrário do ANSES, que era uma estrutura institucional com recursos burocráticos e financeiros consolidados, o recém criado MDS carecia de quadro próprio de funcionários, de recursos materiais e técnicos para possibilitar o planejamento e direcionar as ações das equipes – entre eles, bases de dados e recursos informacionais – (Ibdem, 2014). Entretanto, a partir de 2005 após um ano de sua criação, o Ministério veio a consolidar as equipes que possibilitaram a implantação do PBF e posteriormente do SUAS tornando-se central na implementação de políticas de desenvolvimento social, tendo uma posição política bastante distinta de sua contraparte na Argentina (BICHIR, 2012).

Do ponto de vista das similitudes entre os modelos argentino e brasileiro, a centralização da formulação da política e o controle do executivo federal sobre sua implementação, chamam atenção como a principal estratégia de coordenação, a despeito do que dizem os documentos normativos que apontam para a descentralização.

Conforme artigo 11, do Decreto que regulamentou o PBF, estabeleceu-se que a implementação e gestão do programa se fundamenta na descentralização, por meio da

¹⁹ O PBF foi criado em 2003 para unificar ao Fome Zero os programas implantados no governo FHC – o Bolsa Escola, o Auxílio-Gás, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação –, o Bolsa Família é um programa de transferência de renda condicional para famílias em situação de pobreza, que visa a promover o alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda. A ruptura do ciclo intergeracional da pobreza é esperada por meio das condicionalidades, que reforçam o exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação e que, potencialmente, propiciam o combate à pobreza futura, com investimento no desenvolvimento de capital humano. Desde sua implantação o programa foi responsável por tirar da miséria, 13,8 milhões de famílias em todo o país, o que corresponde a um quarto da população brasileira (IPEA, 2013).

conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. Entretanto, conforme argumenta M.H.T. Almeida (2005, p.38), o PBF caminhou no sentido oposto, isto é, rumo a um modelo centralizador da gestão. O Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) que consiste na base de dados sobre a localização e as características das famílias é ilustrativo; Alimentado pelos municípios, sua seleção fica a cargo da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania- SENARC- MDS com base em critérios de cobertura de atendimento de cada cidade e do perfil das famílias.

Entretanto, tal modelo embora centralizado, instituiu ao longo destes anos estratégias de coordenação de modo que municípios e estados assumissem responsabilidades para o cumprimento dos objetivos propostos e minimizassem os problemas de desvios. Dentre eles se destacam: os termos de adesão no qual os municípios passaram a possuir responsabilidades no que tange ao cadastramento, monitoramento das condicionalidades, gestão de benefícios e oferta de programas complementares; a formação instâncias de controle social (ICS) compostas por integrantes do poder público e da sociedade civil; E a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), um indicador de qualidade de gestão municipal que condicional o repasse de verbas federais para o âmbito local.

Do ponto de vista da articulação entre tal programa e a assistência social, cabe destacar que paulatinamente o programa de transferência de renda tem se apoiado em serviços e na estrutura produzida para a assistência social, de forma a ser possível a emancipação dos beneficiários do sistema por meio de estratégias como o fortalecimento de vínculos e a prevenção a situações de vulnerabilidade.

No que diz respeito ao segundo desafio, a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é emblemática, uma vez que tratará de transformar efetivamente os moldes de operação da assistência social no país, seja pelo maior aporte de recursos para a área da assistência social, seja pela instituição de novas regras de prestação de serviços, assim como pela intenção de reordenar o pacto federativo que orienta essa política pública.

A implantação do SUAS em 2005 configurou uma concepção de sistema orgânico da política pública de assistência social, em que a articulação entre as três esferas de governo constitui-se elemento fundamental, a exemplo do Sistema Único de Saúde. A partir de então, estabeleceu-se a regulação e a organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais, em que todos os entes federados têm responsabilidades²⁰

²⁰ De acordo com as novas regras, cabe à União a coordenação e o estabelecimento de normas gerais, enquanto aos estados e aos municípios cabe a coordenação e a execução dos programas (BRASIL, 2004). Ainda se estabeleceu que cada esfera federativa possui a tarefa de coordenar, formular e co-financiar as ações, além de monitorar, avaliar e sistematizar informações pertinentes à sua esfera de atuação.

na implementação da política de assistência social, com atribuições específicas estabelecidas na Norma Operacional Básica do SUAS.

Ademais, o sistema classificou a organização das ações da assistência por níveis de proteção (básica, média e alta complexidade), o que possibilitou a construção de uma referência unitária em todo o território nacional de: nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados, estratégias e medidas de prevenção quanto à presença ou agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais. (BRASIL, 2010). Institui-se uma rede pública de equipamentos através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)²¹ e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)²², além dos abrigos/casas/lares de crianças, adolescentes, idosos, mulheres que operam pela Alta complexidade. Quanto ao financiamento da assistência, o SUAS estabeleceu a utilização de indicadores para a realização da partilha de recursos, considerando o porte populacional, seus indicadores socioterritoriais, a capacidade de gestão, de atendimento e de arrecadação de cada município.

Outra novidade é a maior fiscalização da utilização dos recursos federais pelos municípios. Estes, para terem acesso aos recursos do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), necessitam prestar contas anualmente através do Relatório Anual de Gestão, renovar o plano de assistência social a cada quatro anos e manter ativo o conselho municipal, instância de participação popular. Alia-se aos novos instrumentos produzidos no governo federal para coordenar a política de assistência social, a criação da Secretaria de Gestão da Informação (SAGI) do MDS, que permitiu monitorar e avaliar nacionalmente as ações de assistência, por meio da produção de dados e informações fidedignas sobre a rede de serviços, auxiliando no processo de planejamento da política e na tomada de decisão nacional e local (JANNUZI, 2012).

Como pode-se observar, não foram poucos os esforços feitos pelo governo federal para inverter a lógica da gestão e operação da assistência social. Desde então, as mudanças em curso no campo da assistência não são pequenas. A partir de sua instituição, em 2005, houve uma grande adesão por parte dos municípios ao SUAS. Até 2010, dos 5.564 municípios brasileiros, 5.526 (99,3%) estavam habilitados em algum dos níveis de gestão estabelecidos pela NOB/SUAS 2005 e apenas 38 municípios (0,7%) não o estavam. Por conseguinte houve a crescente institucionalização da assistência social no Brasil por meio de instalações de equipamentos públicos. Até 2010, foram implantados no país 7.475 CRAS, em 5.254 municípios (95% dos municípios brasileiros) e 2.109 CREAS.

²¹ O CRAS atua como a porta de entrada ao Sistema Único e tem por objetivo prestar serviços à população no sentido de fortalecer a função protetiva das famílias, evitando a ruptura de vínculos e o agravamento de problemas sociais, como a violência de diferentes matizes, a situação de rua, entre outros

²² O CREAS é o equipamento onde funcionam os serviços de média complexidade, em situações de agravamento de problemas sociais, tais como famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas e cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto.

Dados do Censo SUAS de 2011 apontam que 75% dos municípios brasileiros contam com secretarias municipais exclusivas, em contraposição ao período anterior, quando a assistência constava como um departamento da saúde, habitação etc.

Assim, ao contrário do ocorrido até então com os municípios que formulavam suas agendas de programas e ações de assistência de forma isolada e reclamavam da ausência das demais esferas federativas no apoio técnico e financeiro para a concretização da política de assistência, com a pactuação ao SUAS, esse quadro muda, de forma que os municípios agora responsabilizam-se por se adequar ao sistema e implementar a política, independentemente da correlação de forças políticas locais.

Através deste quadro sintético sobre as PNSC's no Brasil, pode-se notar que houve avanços do ponto de vista da articulação entre políticas focalizadas e as de natureza protetiva e preventiva com 'vocações' universais como o são as do SUAS. Por mais que se trate de um caminho ainda em construção, sua consolidação e avanço com relação ao modelo anterior são evidentes.

Do ponto de vista institucional, esforços foram feitos para superar a fragmentação e a descentralização desordenada que delegou ao níveis inferiores de governo e ONGs, a produção destas políticas. Ademais o modelo exclusivamente focalizado tem sido substituído pela ideia de articulação entre focalização e universalização como caminhos não excludentes e sim complementares.

As estratégias de coordenação vertical utilizadas pelo governo federal por sua vez são inúmeras, incluindo condicionantes para transferências de recursos no caso do PBF; pactuação entre os entes federados baseado em níveis de gestão; regras e normas estabelecidas pelo governo federal que tipificam e padronizam os serviços; mecanismos de monitoramento e avaliação em nível federal que acompanham os resultados e limitações encontrados na 'ponta' do sistema; além de um sistema de articulação entre políticas setoriais emplacados pelo BSM.

Isto tudo modificou sobremaneira o quadro da proteção social não contributiva, e especialmente da assistência social do país, que migrou de um modelo fragmentado e voluntarista para um modelo público, profissionalizado e com objetivos claros que devem ser perseguidos pelos três níveis de governo para sua efetivação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se traçar no trabalho ainda que de maneira exploratória, o governo federal tanto no caso brasileiro como no caso argentino, nos últimos anos, vem logrando papel estratégico na recuperação da capacidade estatal como forma de viabilizar a nova estratégia de desenvolvimento que combina crescimento econômico e desenvolvimento social.

Mesmo apresentando desafios diferentes, nota-se em ambos os casos os esforços dispendidos no sentido de dar maior densidade institucional à área de proteção social não contributiva, a ampliação do escopo de cobertura e a caminhada pela articulação entre formas focalizadas e universais de proteção social. Ademais o esforço de tornar o caráter de tais políticas como permanentes, ou seja, protegidas das mudanças imprimidas pelo ciclo político eleitoral, também são evidentes.

Para tanto estratégias de coordenação horizontais como verticais mostram-se indispensáveis para viabilizar a implementação de políticas nacionais de proteção social não contributivas, que até então eram desenhadas e implementadas de forma desarticulada pelos entes constitutivos das federações, não tendo alcance e resolutividade coletiva. Desta forma ao contrário do que defendiam os ideólogos da descentralização, a aproximação dos governos locais das demandas populacionais, não foram suficientes para garantir eficiência e democracia nas políticas públicas, tendo em vista os legados problemas sociais que os novos governos tiveram de enfrentar.

Este novo período se coloca então como desafiador para a produção de novas fórmulas de implementação que combinem certa dose de centralização e coordenação estatal em campos estratégicos (formulação da agenda política), com descentralização da execução nos níveis locais de governo, assim como a inclusão da participação social em todas as fases deste processo.

Para que esse processo evolua no caminho até então trilhado, faz-se necessário a superação da antiga associação entre: descentralização, eficiência e democracia, *versus* a centralização, autoritarismo e ineficiência, uma vez que são inegáveis os avanços nas políticas sociais latino-americanas da última década, que associaram maiores níveis de coordenação e regulação federal em prol da execução do projeto nacional que combina desenvolvimento econômico com inclusão social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, F.L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 77-125.

ALMEIDA, M. H. T. **Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências**. In: BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n.º 51, 1.º semestre, Rio de Janeiro: ANPOCS. 2001

ALMEIDA, M. H. T. **Recentralizando a Federação?** Revista de Sociologia e Política. vol.24, pp. 29-40. (2005)

ANDERSON, P. **Linhagens do Estado Absolutista**. São Paulo, Brasiliense, 2004

ARRETCHE, Marta. **Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

_____. **Estado federativo e políticas sociais:** determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Renavan; São Paulo: FAPESP, 2000

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil.** Rio de Janeiro. Editora FGV; FIOCRUZ, 2012

ARRIGHI, G. **O Longo Século XX.** Rio de Janeiro, Contraponto; São Paulo – UNESP, 1996

ARRIGHI, G. SILVER, B.J. **Caos e Governabilidade no moderno sistema mundial.** Rio de Janeiro, Contraponto; UFRJ, 2001

BARRIENTOS, M. **Federalismo comparado entre Brasil e Argentina:** o poder dos governadores desde a redemocratização. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

BICHIR, Renata. **Desafios e oportunidades na implementação de novos arranjos de proteção social no Brasil e na Argentina.** 36º encontro ANPOCS, 2012. Anais eletrônicos

BIELCHOWSKI, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1964,** Rio de Janeiro, CONTRAPONTO, 2004

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro: o Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo.** Rio de Janeiro: IPA/INPES, 1988.

BURGESS, M. Federalism and federation: a reappraisal. In: BURGESS, M.; GAGNON, A. G. (Orgs.). **Comparative federalism and federation:** competing traditions and future developments. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993

CAVALCANTE, P.L. **programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes?** II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 19: Implementação de processo de monitoramento e avaliação dos programas de transferências de renda. 2009 Anais eletrônicos

CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. **Protección social inclusiva en América Latina:** una mirada integral, un enfoque de derechos. Libro de la CEPAL n° 111. Santiago: CEPAL, 2011

CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). **Panorama social da América Latina, 2012.** Santiago do Chile: Publicación de las Naciones Unidas, 2013.

CHANG, Ha-Joo. **Chutando a escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva Histórica.** São Paulo, UNESP, 2004

DAGNINO, E. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa.** Política & Sociedade, nº5 outubro de 2004, UFSC.

DINIZ, Eli (org). **Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no Novo Milênio.** Rio de Janeiro, FGV, 2007

DINIZ, Eli. **Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em países emergentes. Desenvolvimento em debate,** v.1 jan-abril 2010 p.7- 27

DÍAZ LANGOU, Gala; Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, Fernanda: **“Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión”**, Documento de Trabajo N°45, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2010.