

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

LUCIANA PAZINI PAPI

**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**

Porto Alegre

2017

LUCIANA PAZINI PAPI

**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**

Tese apresentada como requisito
parcial para obtenção do título de
Doutora em Ciência Política
Universidade Federal do Rio Grande do
Sul Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política

Orientadora: Profa. Dra. Lígia Mori Madeira

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Papi, Luciana Pazini

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 / Luciana Pazini
Papi. -- 2017.

236 f.

Orientadora: Lígia Mori Madeira.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,
Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Federação. 2. Brasil e Argentina. 3. Combate à
Pobreza. 4. Assistência Social. I. Madeira, Lígia
Mori , orient. II. Título.

LUCIANA PAZINI PAPI

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

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul Instituto de Filosofia e Ciências Humanas Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Aprovada em: ___ / ___ / 2017

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra Lígia Mori Madeira (Orientadora) PPG Ciência Política /UFRGS

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – PPG Ciência Política/UFRGS

Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos - PPG Políticas Públicas/UFRGS

Profa. Dra. Maria Izabel Saraiva Noll - PPG Políticas Públicas/UFRGS

Prof. Dr. Marcelo Fabián Repetto - Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) onde concluí meus estudos de graduação, Mestrado e Doutorado, bem como a todos os professores que lá tive o prazer de conhecer e que contribuíram com minha formação acadêmica.

Agradeço especialmente à professora Maria Izabel Noll, por acolher e estimular desde a graduação, minhas inquietações a respeito da Ciência Política brasileira, especialmente as questões que envolvem o federalismo. Com carinho especial, agradeço a minha orientadora, Ligia Madeira, por acreditar no meu trabalho e me incentivar a seguir em frente nos momentos mais difíceis.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), agradeço pela ajuda financeira na forma de bolsa doutorado durante todo o período em questão e ao doutorado sanduíche que me permitiu realizar a pesquisa empírica desta tese.

À professora Catalina Smulovitz da UTDT, orientadora do doutorado sanduíche, agradeço a atenção dada a minha pesquisa e contribuição teórica indispensável. Gala Díaz Langou e Fabián Repetto do Instituto CIPPEC na Argentina, agradeço a recepção, assim como, a “abertura de portas” que me permitiu realizar valiosas entrevistas. Estendo meus agradecimentos a todos entrevistados, especialmente a Aldo Isuani, Oscar Cetrángolo, Aldo Neri e Pablo Vinocurt.

Agradeço as amigas feitas nesse período que tornaram a experiência do doutorado mais prazerosa e enriquecedora. Em específico, àqueles que contribuíram diretamente com a realização dessa tese. Aos amigos Camila Vidal e Rodrigo Bordignon, Bruno Conceição, Rodolfo Marques, Klei Medeiros, Leonardo e Taciana.

À família, especialmente pai, mãe e irmãos, sou infinitamente grata por acreditarem e apoiarem minhas escolhas, me dando toda força e apoio necessários para eu seguir em frente.

Por fim, gostaria de agradecer às duas pessoas que me inspiram diariamente pelo amor, companheirismo e apoio irrestrito. À minha filha Giovanna agradeço pela compreensão em meus momentos de ausência e pelo apoio, em forma de carinho e companheirismo nessa jornada.

Ao meu querido esposo William devo mais do que agradecer a realização deste trabalho. A ele o dedico, pois desde a formulação das ideias até a etapa final de conclusão ele esteve presente, contribuindo com reflexões que foram decisivas para sua realização. Sou infinitamente grata pelo incentivo dado a minha carreira, ao seu amor e companheirismo nestes 19 anos de caminhada.

RESUMO

A tese dedica-se ao estudo comparado sobre as mudanças na dinâmica federativa ocorrida no Brasil e Argentina com os governos de centro-esquerda, a partir da análise dos desenhos de formulação e implementação de programas de combate à pobreza e assistência social. Sustenta-se que novas formas de coordenação federativa surgem com esses governos, na medida em que os mesmos priorizam tais políticas sociais como parte estratégica dos seus projetos de desenvolvimento. Recuam assim ao modelo focalizado e descentralizador adotado nas décadas anteriores. Do ponto de vista teórico, se por um lado se considera a influência das trajetórias institucionais federativas prévias, forjadas em cada país, nos desenhos mais centralizados e descentralizados de formulação e implementação de políticas públicas, a tese defendida é que tais estruturas foram afetadas por os processos econômicos e políticos globais considerando a condição de periferia dos países latino-americanos. Em termos metodológicos, foram reconstruídas e comparadas as trajetórias federativas dos dois países em um longo percurso histórico, buscando entender as diferenças e similitudes nesse processo. Para análise das mudanças no período recente, foram observados os programas de combate à pobreza e assistência social formulados e implementados pelos governos nacionais de Brasil e Argentina em dois períodos históricos: na década de 1990 e nos anos 2000, a fim de identificar as diferenças nos desenhos decisórios e de implementação. Os achados da pesquisa demonstram que houve um processo de maior centralização e coordenação federal dessas políticas em nível nacional.

Palavras chave: federação; Brasil e Argentina, governos de centro-esquerda; Combate à pobreza e assistência social;

ABSTRACT

The thesis is dedicated to the comparative study on the changes in the formulation and implementation of programs of Combating poverty and social assistance. It is argued that new forms of federative coordination arise with these governments, insofar as they prioritize such social policies as a strategic part of their development projects. They revert as a focused and decentralized model adopted in previous sources. The theoretical point of view, the point of view on the influence of the previous federative institutional trajectories, for the projects in each country, the more centralized and decentralized drawings of the formulation and implementation of public policies, Global economic and political processes considering a peripheral condition Of Latin American countries. In methodological terms, they were reconstructed and compared as federative trajectories of two countries in a long historical period, trying to understand how differences and similarities in this process. In order to analyze the changes in the recent period, the programs to combat poverty and social assistance formulated and implemented by the governments of Brazil and Argentina were observed in two periods: in the 1990s and in the 2000s, Decision and implementation design. The research findings demonstrated that there was a process of greater centralization and federal policy coordination at the national level.

Key words: Federation; Brazil and Argentina, center-left governments; Combating poverty and social assistance;

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Níveis de governo e atores envolvidos na formulação da política pública.....	74
Quadro 2 – Dinâmica de implementação das políticas públicas.....	76
Quadro 3 - Síntese dos programas analisados no Brasil e Argentina nas décadas de 1990 e 2000.....	77
Quadro 4 – Códigos de identificação das entrevistas.....	78
Quadro 5 - Distribuição de competências entre níveis de governo segundo a CF/1988.....	156
Quadro 6 – Distribuição de competências entre níveis de governo segundo a LOAS 1993.....	158
Quadro 7 - Síntese dos programas e estrutura de formulação na década de 1990 na Argentina.....	174

LISTA DE SIGLAS

ANSES – Administración Nacional de la Seguridad Social
AS – Assistência Social
AUH - Asignacion Universal por Hijo
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
BNDS - Banco Nacional de Desenvolvimento
BPC - Benefício da Prestação Continuada
BSM- Brasil Sem Miséria
CABA -Cidade Autônoma de Buenos Aires
CDR's - Centros de Referência
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina
CF-88 - Constituição Federal de 1988
CIT- Comissão Intergestores Tripartite
CME - Coordenação de Mobilização Econômica
CONANDA - Conselho Nacional da Assistência Social
CPE - Comissão do Planejamento Econômico
CPMF- Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras
CRAS - Centros de Referência de Assistência Social
CREAS - Centros de Referência Especializado de Assistência Social
CSN - Conselho de Segurança Nacional
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público
ELADBES - Estado Latino Americano Desenvolvimentista de Bem Estar Social
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNAS - Fundo Nacional da Assistência Social
FONSEAS - Forum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social
FPE- Fundo de Participação Estadual
FPM- Fundo de Participação Municipal
FUNABEM - Fundação Nacional de Bem Estar ao Menor
FUNDEF - Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental

GSF- Gasto Social Federal
IDH- Índice de Desenvolvimento Humano
ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros
LBA - Legião Brasileira de Assistência Social
LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social
MAS- Ministério da Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social – Ministerio do Desarrollo Social
MESA- Ministério Extraordinário de Segurança
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social
MST- Movimento Sem Terra
MTEySS - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
MTEySS - Ministério de trabalho, Empleo y Seguridad Social
NATO- Nodalidade, Autoridade, Tesouro e Organização
NOB- RH Norma Operacional Básica
NOB SUAS- Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social
OFI - Organismos Financeiros Internacionais
OFI – Organizações Financeiras Internacionais
ONGs- Organizações Não Governamentais
PBF - Programa Bolsa Família
PC do B- partido comunista do Brasil
PEC- Projeto de Emenda Constitucional
PFIS- Programa Famílias por la Inclusion Social
PIASS- Programa de Interiorização de Ação de Saúde do Nordeste
PIB - Produto Interno Bruto
PJJH - Plano Jefes e Jefas de hogar
PMDE - Programa de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PPA - Plano Plurianual
PRDE - Plano Diretor de Reforma do Estado
Pro-Rural- Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PSD - Partido Social Democrata
PSNC - Proteção Social Não Contributiva

PT- Partido dos trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PTCs – Políticas de Transferência de Renda Condicionada
RIG's - Relações intergovernamentais
RMV- Renda Mensal Vitalícia
SAGI - Secretaria de Gestão da Informação
SAS - Secretaria de Assistência Social
SCyE- Seguro de Capacitação y Empleo
SDS- Secretaria de Desarrollo Social
SNAS- Secretaria Nacional de Assistência Social
SOMISA- Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina
STF- Supremo Tribunal Federal
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
UDAI- Unidades de Atencion Integral
UDN- União Democrática Nacional
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para Infância
YPF - Yacimientos Petrolíferos Fiscales

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. FEDERALISMO E O DEBATE SOBRE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO	25
2.1 Escolas do pensamento federal e definições de federalismo e federação	29
2.2. Path dependence: uma discussão sobre a permanência e a mudança	39
2.3 A Teria dos Ciclos Sistêmicos: elementos de mudança sob os processos de expansão e retração do Estado	45
2.4 Centralização e descentralização na teoria federativa.....	52
3. APONTAMENTOS METODOLÓGICOS: A PESQUISA COMPARADA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INDICADORES PARA ANÁLISE DAS MUDANÇAS FEDERATIVAS	60
3.1 A Política pública de combate à pobreza e assistência social no Brasil e Argentina como indicador de análise.....	63
3.1.1 Proteção Social, <i>Welfare State</i> e assistência social	64
3.1.2 Formulação e implementação das políticas públicas de combate à pobreza e assistência social como indicadores dos desenhos centralizados e descentralizados	72
4. TRAJETÓRIAS FEDERATIVAS DE BRASIL E ARGENTINA EM PERSPECTIVA COMPARADA: ORIGENS, PROCESSOS FORMADORES E CICLOS SISTÊMICOS.....	79
4.1 O Estado brasileiro e “ <i>La Nación</i> ” argentina: Período Colonial, Independência e processos formadores.....	80
4.2 Brasil e Argentina: motivos para formar-se enquanto uma federação	91
4.2.1 Brasil e a Federação por cima: os motivos para se manter unido ...	91
4.2.2 Argentina e a “ <i>Unidad a Palos</i> ”: motivos para unir-se	98
4.3 Ciclo Desenvolvimentista e as rotas federativas de Brasil e Argentina: o processo de centralização do Estado	104
4.3.1 Brasil: A era Vargas, o interregno democrático e o Regime Militar	107
4.3.2 Argentina: A década infame, o peronismo, os interregnos democráticos e o regime militar	116
4.4 As décadas de 1980 e 1990: Redemocratização e movimentos descentralizadores.....	122

4.4.1 Federalismo brasileiro: Carta Constitucional, o neoliberalismo e a descentralização	125
4.4.2 Federalismo na Argentina: tempos de reformas e Descentralização	132
5. GOVERNOS DE CENTRO-ESQUERDA E A DINÂMICA FEDERATIVA NO BRASIL E ARGENTINA VISTA PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	139
5.1. O Ciclo da formação da proteção social e da assistência social no Brasil: A LBA	143
5.2 O Ciclo da formação da proteção social e da assistência social na Argentina: A Sociedade de Beneficência, Instituto Eva Perón	149
5.3 O 2º ciclo das políticas de combate à pobreza e assistência social no Brasil: A CF de 1988, os PTC´s e a descentralização dos anos 1990	155
5.4 O 2º ciclo das políticas de combate à pobreza e assistência social na Argentina: os PTC´s, as ONG´s e a descentralização dos anos 1990	166
5.5 O 3º ciclo das políticas de combate à pobreza e assistência social com os governos de centro-esquerda no Brasil.....	182
5.6 O 3º ciclo das políticas de combate à pobreza e assistência social com os governos de centro-esquerda na Argentina	197
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	207
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	216
ANEXO ÚNICO	231

1. INTRODUÇÃO

Ao longo da última década, a América Latina passou por importantes transformações políticas, econômicas e sociais que despertaram na comunidade acadêmica um interesse particular em refletir sobre as mudanças em curso. O cenário de fins do século XX e as promessas econômicas do neoliberalismo, como a retomada de crescimento estável a taxas elevadas e a eliminação dos déficits governamentais, não se confirmavam no centro nem na periferia (VISENTINI, 2015). Pelo contrário, a implementação do pacote de ajustes, orientado pelo Consenso de Washington, sustentado nas privatizações, em cortes em gastos sociais e na queda de impostos, intensificou em todo o mundo a concentração da renda e os índices de pobreza, desigualdade e desemprego¹. Esse cenário de crise social, somado a um novo contexto de crise econômica nos países centrais nos anos 2000 (BOSHI E GAITÁN, 2015), contribuiu com o desgaste das ideias neoliberais, abrindo espaço para uma reacomodação de forças no sistema internacional a favor do mundo “emergente” e a revisão dos paradigmas até então vigentes.

A ascensão da China como potência ofertava novos padrões para pensar a atuação do Estado e acenava com novas propostas de integração e cooperação com o mundo em desenvolvimento, reforçando o eixo sul das relações internacionais, sobretudo a partir dos países integrantes do BRICS (VISENTINI e REIS, 2010; BOSCHI E GAITÁN, 2015).

Do ponto de vista ideológico, o *“início do novo século notabilizava-se pelo pensamento crítico aos anos neoliberais e pela procura de uma redefinição de rumos no que se refere às prioridades da agenda pública”* (DINIZ, 2011, p 502). Os livros de Há-Joon Chang (2004; 2008) *“Chutando a*

¹Na Inglaterra do período de Margaret Thatcher, a pobreza saltou de 10% para 20%; o desemprego na Europa ocidental, que era de 3% em 1971, atingiu 12% em 1985 (18% na Grã-Bretanha em 1987 e 25% na Espanha nos anos 1990) (VISENTINI, 2015, p. 8). Com relação à pobreza na América Latina, houve um crescimento significativo da década de 1980 para o início de 1990 (saltando de 40,5% para 48,03% em 1990), sendo que, em termos absolutos, houve um salto de 136 mil pessoas para 200,2 mil pessoas pobres (CEPAL, 2006). A indigência teve um acréscimo nessas décadas, saindo de um patamar de 18,6%, em 1980, para 22,5%, em 1990 (CEPAL, 2006, p.19). Na década de 1990, aumentou significativamente em termos absolutos o número de pessoas pobres: de 200,2 milhões, em 1990, para 211,5 milhões, em 1999.

escada” e *“Maus Samaritanos”* demonstraram que os países centrais haviam seguido rotas de desenvolvimento inteiramente distintas das orientações dadas aos países periféricos, sendo essa uma forma de tirá-los do jogo de competição internacional. Amartya Sen, no seu livro *Desenvolvimento como liberdade* (1999), fez uma crítica ao modelo de desenvolvimento adotado pelas sociedades ocidentais até então, afirmando que esse desenvolvimento não pode ser tomado apenas como sinônimo de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de cada país, mas antes deve incorporar outras dimensões humanas medidas pela liberdade de participação política e pela oportunidade de se receber educação básica e assistência médica e de se ter acesso a serviços.

Fechando esse cenário de reorientação político-ideológica internacional, abriu-se espaço para uma inflexão democrática que elegeu em quase todos os países da América do Sul (FIORI, 2007) representantes alinhados ao espectro político de centro-esquerda. Iniciado em 1999, com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela, tal movimento se fez seguir pela região com as eleições de Luiz Inácio da Silva no Brasil, em 2002, Nestor Kirchner na Argentina, em 2003, Tabaré Vázquez no Uruguai e Evo Morales na Bolívia, ambos em 2005, Michele Bachelet no Chile, em 2006, e Daniel Ortega na Nicarágua e Rafael Correa no Equador, ambos em 2007. Abria-se, assim, uma série de questões sobre o significado desses novos governos nos campos econômico, social e institucional.

Iniciou-se, com isso, a discussão para entender se estávamos sob a égide de uma renovada onda de desenvolvimentismo (PEREIRA, 2007), ou se se tratava de um projeto pós-neoliberalista (SADER, 2013). Não havendo consenso, o que uniu a literatura foi a compreensão de que tais governos expressaram uma aspiração comum por mudança nos projetos de desenvolvimento aplicados até então e redefinição de prioridades da agenda pública para além da estabilização e da rigidez fiscal (BRESSER-PEREIRA, 2007; FIORI, 2007; MOREIRA, 2007; DRAIBE E RIESCO, 2009, 2011; DINIZ, 2007; 2011; BOSCHI, 2015).

Dessa forma, a despeito da heterogeneidade dos partidos e das coalizões de esquerda² que assumiram os governos naquele contexto, dadas as especificidades históricas e culturais dos países, é possível afirmar que o eixo comum de ações manteve-se em torno de: 1) oposição ao modelo econômico ortodoxo neoliberal e tentativa de delinear projetos de desenvolvimento alternativos baseados no reforço da atuação do Estado; 2) crítica ao papel internacional dos Estados Unidos da América como gendarme do mundo e aos organismos internacionais como definidores das políticas públicas do continente; 3) revalorização do papel do Estado frente ao mercado, como estratégia central do projeto de desenvolvimento; 4) defesa dos direitos humanos e, sobretudo, da justiça e do desenvolvimento social, dado o cenário de extrema pobreza e indigência legado historicamente na região (MOREIRA, 2007; FIORI, 2007; DINIZ, 2007, 2011; BRESSER-PEREIRA, 2007).

Nesse sentido, ao contrário do que ocorrera nas décadas pretéritas, em que se postulava a necessidade de redução do Estado e de sua atuação apenas como “regulador”, com os novos governos, temas como a reconstituição das capacidades estatais para atuar em áreas estratégicas na implementação de políticas públicas ganham força. Conforme salientou Diniz (2007, p. 37), a tendência geral do contexto foi a de revalorização da capacidade da ação estatal como pré-requisito ao êxito dos governos nas situações de crise.

Por fim, e igualmente central para esses governos foi a valorização do desenvolvimento social como balizador dos projetos de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2007; FIORI, 2007; DRAIBE E RIESCO, 2009, 2011; DINIZ, 2007). Com efeito, as políticas sociais, especialmente as de combate à pobreza e assistência social, ganharam grande centralidade sobre o debate do desenvolvimento na virada do século XXI. Seja em função dos déficits sociais

²Muitos foram os esforços para demonstrar que os governos de centro-esquerda que assumiam o poder naquele contexto tinham diferenças substanciais nos projetos políticos econômicos e societários. Moreira (2007, p. 39) ofertou dois modelos para se pensar em uma distinção básica sobre os mesmos: uma esquerda racional e gradualista (Chile, Brasil e Uruguai); e uma esquerda populista e rupturista (Venezuela, Bolívia e Equador), ficando a Argentina como um caso intermediário – derivada do peronismo. É possível identificar contrastes entre o panlatinoamericanismo militar de Chávez, o neoperonismo de Kirchner e o indigenismo nacionalista de Morales, assim como o traço de tendência mais pró-mercado de esquerda de Lula, Vásquez e Bachelet (MOREIRA, 2007).

legados pelas décadas pretéritas, seja pela redefinição do conceito de desenvolvimento trazido por Amartya Sen(1999), houve uma valorização do campo social nesses países que começaram a implementar, com maior ou menor intensidade, políticas de recuperação do emprego, de transferência de renda às famílias e ampliaram coberturas de proteção social não contributivas. Esse fato demandou reorganização dos Estados em termos federativos e em relação à sua capacidade implementadora, para formular e implementar tais políticas, que, de maneira geral, passaram a ter caráter estratégico e nacional na maioria dos países.

Essas mudanças na política e na economia da América Latina, que indicavam um novo movimento de recuperação do Estado como um ator-chave para a geração da dinâmica de desenvolvimento, fez emergir com força uma agenda de pesquisa interessada em explicar esse novo tipo de desenvolvimento engendrado com os novos governos e suas aproximações com o velho desenvolvimentismo, dadas certas características da ação estatal que se repetiam (DINIZ, 2011; BRESSER-PEREIRA, 2006, 2012; SISCO et all, 2007; BRESSER-PEREIRA & GALA, 2010; ERBER, 2011; MORAIS & SAAD-FILHO, 2011; MOLLO & FONSECA, 2013).

Nesse cômputo, a agenda de pesquisas sobre políticas sociais, que já estava em evidência na América Latina em fins da década de 1990, passou a receber larga atenção pela comunidade acadêmica na virada do século XXI, sendo que, a partir de então, foi possível observar a disseminação de encontros, simpósios, artigos e livros publicados, cujas preocupações situaram-se em pensar os limites e os rumos da proteção social e dos *Welfare States* latino-americanos.

No entanto, se, por um lado, se percebia uma agenda ampla interessada em entender o conteúdo das mudanças nas políticas de proteção social, por outro, notava-se uma lacuna na explicação sobre a *reorganização territorial do poder*, ou ainda, *sobre como o Estado estava redefinindo seus federalismos e suas relações* intergovernamentais neste novo contexto, para implementar os novos projetos de desenvolvimento que tinham, nas políticas nacionais e no papel do governo central, os fios condutores. Atentando-se a tal lacuna, o interesse pelo desenvolvimento desta tese inseriu-se nesse campo, qual seja, entender os desdobramentos desse processo que “traz o Estado de

volta”(EVANS, 1993)e redefine suas estruturas para implementar políticas públicas estratégicas, sobretudo na área social.

Resta evidente a insuficiência dessa agenda de pesquisa, sobretudo se comparada à cobertura que teve na década de 1990. Se a última década do século XX caracterizou-se pelos estudos acerca da descentralização e do federalismo (ARRETCHE, 1996), nos anos 2000 essa agenda parece não ter logrado o mesmo prestígio. Nesse sentido, interessava-me entender como as políticas de proteção social, especialmente as de combate à pobreza e de assistência social, estavam sendo implementadas a partir de uma perspectiva mais nacional e como lidavam com a redefinição do processo descentralizador, cujo teor localista mostrou-se insuficiente para resolver os problemas da gestão pública nas décadas passadas.

Chamava-me igualmente a atenção, dadas a sincronia dos acontecimentos históricos e a implementação de agendas de desenvolvimento na América Latina, conforme evidenciaram Fiori (2007) e Boschi e Gaitán (2015), como as instituições, assim como o federalismo, estavam respondendo a mais uma rodada de expansão do Estado. Estariam os países da América Latina passando por processos políticos em que a expansão do Estado se coadunava novamente com a concentração de poder e centralização? Haveria certa correspondência entre esses processos históricos? Dessas inquietações maiores, a pergunta de pesquisa foi sendo delineada a partir de um referencial teórico que compreende a relação entre fenômenos externos, como os ciclos capitalistas e os processos de expansão e retração do Estado na periferia (WALLERSTEIN, 1974; ARRIGHI, 1996; SAMIR AMIN, 2006), e as peculiaridades institucionais estatais, buscando entender que, se houve um processo sincrônico oriundo dos movimentos econômicos (capitalistas), estariam os países respondendo de formas similares em termos de arranjos estatais? E quanto à autonomia do Estado e ao papel de suas instituições no delineamento dessas mudanças? Qual o papel das instituições e seus legados no desenvolvimento e desenho das políticas públicas sociais? Como interagem esses dois elementos? Tais questões conduziram, do ponto de vista teórico o interesse pela investigação.

Diante desse cenário, a pesquisa comparada se mostrou a melhor estratégia para investigar tal fenômeno empírico. A seleção de dois países,

como Brasil e Argentina, que possuem legados institucionais diferentes, mas, em termos históricos, responderam aos movimentos econômicos e políticos de maneira mais ou menos similar e sincrônica (FIORI, 2007), mostrou-se adequada para buscar entender essa relação entre economia e instituições, satisfazendo, segundo Marc Bloch (1980), os requisitos necessários à pesquisa científica: *a proximidade de sociedades no tempo e no espaço, similaridade nos fatos observáveis e certa dessemelhança no ambiente em que ocorrem. Quer dizer, sociedades sujeitas à ação de mesmas causas, com alguns traços originários comuns e importantes dessemelhanças no ambiente interno.*

Brasil e Argentina, dois países federados, que possuem as maiores dimensões geográficas da América Latina e que têm forte peso político na região, passaram por processos históricos semelhantes e relativamente sincrônicos, o que justifica sua escolha. Fruto de processo colonizador, as histórias dos dois países estiveram intimamente ligadas aos centros políticos e econômicos do mundo ocidental, respondendo aos processos engendrados pelo mesmo. Em que pese as distintas formações culturais, institucionais e socioeconômicas internas, houve muitas similitudes nos processos vividos pelos dois países, sobretudo após a década de 1930. Do ponto de vista econômico, ainda como colônia e logo após suas independências, ambos implementaram modelos de desenvolvimento econômico voltados ao exterior (agroexportação); a partir da década de 1930, no Brasil, e 1940, na Argentina, dado o cenário de crise, ambos os países tentaram inverter importações e ampliaram o papel do Estado na condução da economia e da industrialização. Na década de 1970, passaram concomitantemente por regimes autoritários, e, na década seguinte, por transições democráticas, com pequenas diferenças temporais nos acontecimentos. Na década de 1990, foram atingidos pela crise econômica e aplicaram reformas pró-mercado e as orientações do consenso de Washington no que tange às privatizações, à descentralização e à focalização de políticas sociais.

Na virada do século XXI, a partir do desgaste da aplicação das ideias político-econômicas neoliberais, mais uma vez esses dois países seguiram rotas semelhantes: elegeram governos de centro-esquerda como resposta, e, nesse caso, não apenas acompanharam a onda da América Latina, mas lideraram esse processo de mudança, dados seus pesos políticos na região. A

partir de então, os projetos de desenvolvimento começam a ser revistos, sendo que questões antes periféricas entraram na agenda dos governos, como a preocupação com o crescimento para dentro, através de uma concepção de desenvolvimento com inclusão social. Foi possível constatar nesses países, a partir das eleições de Luiz Inácio Lula da Silva e Nestor Kirchner, um recuo nos processos de minimização do Estado e um conjunto de ações que buscaram restituir e até mesmo criar capacidades estatais³ perdidas.

Quanto à matriz produtiva, houve recuo nas privatizações e resgate de setores estratégicos, em ambos os países (BOSCHI e GAITÁN, 2015). 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 social com seus programas de assistência e transferência de renda. Sobre esse ponto que permeia a investigação desenvolvida, foi evidente a priorização dessa pauta nas agendas domésticas de Brasil e de Argentina, que expandiram seus sistemas de proteção social na última década, buscaram superar problemas originários, como as extensas seletividade e focalização das políticas, e, por fim, investiram importantes recursos institucionais e financeiros nesse setor.

Ademais, fato que interessa especificamente a este trabalho, os desenhos de formulação e implementação de políticas públicas sofreram nitidamente um recuo em relação à hegemonia da descentralização no que diz respeito ao “desenho ideal” de gestão pública, como disseminado na década de 1990. Se nessa década a descentralização logrou grande prestígio acadêmico, sendo considerada, muitas vezes, como sinônimo de democracia, *accountability* e método de eficiência de gestão, nos anos 2000 passou a ser questionada como estratégia que, *per se*, conteria qualidades intrínsecas e traria resultados ótimos para a gestão pública e a sociedade (ARRETCHE, 2012; BOISIER, 1990; REPETTO & MASSETO, 2011).

³O tema sobre capacidades estatais foi desenvolvido por Tilly para analisar o poder do Estado na arrecadação de impostos. Hoje é aplicado por vários ramos das ciências humanas. No campo da Ciência política o tema ganhou relevância com o trabalho de Teda Skocpol, Rueschemeyer e Evans, em que se relacionou a autonomia relativa do Estado com a habilidade do Estado de implementar seus objetivos. Sinteticamente, podemos conceituar capacidades estatais como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. Conforme Evans (1993), trata-se da capacidade de ação do Estado.

No caso brasileiro, a partir da eleição do presidente Lula, foram postos em prática um conjunto de estratégias para conferir maior coordenação e articulação entre os entes federados na implementação de políticas públicas nacionais, com o objetivo de equacionar os problemas de desarticulação e baixa efetividade da primeira rodada de descentralização. Esse foi o caso das políticas de assistência social, através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e dos programas de transferência de renda, como o *Bolsa Família* (PBF) e o *Brasil Sem Miséria* (BSM), que, a despeito da execução descentralizada, devia seguir a receita de implementação tal como era formulado pelo nível federal.

Seguindo orientação semelhante, no caso argentino esteve em curso um processo de reconstrução nacional das políticas de proteção social, em que o programa *Asignación Universal por Hijo* (AUH) reorientou a lógica/paradigma de transferências de renda até então vigentes, apostando em um modelo de asignación universal que visava combater a pobreza e integrar as famílias com filhos em um sistema mais amplo de proteção social. Para tanto, as estratégias de implementação buscaram, inicialmente, superar a fragmentação e a fragilidade institucionais existentes no país, não apenas em nível local, mas em nível ministerial, lançando mão de estratégias centralizadoras (DÍAZ LANGOU ET ALI, 2010).

Diante desse cenário de expansão do Estado, sobretudo na área social, a pesquisa teve como problema central compreender se, a partir do novo *projeto* de desenvolvimento inaugurado pelos governos de centro-esquerda de Brasil e Argentina, é possível afirmar a existência de uma rodada de reformas centralizadoras nas políticas de combate à pobreza e assistência social? Como podemos interpretar as mudanças nos desenhos de formulação e implementação (centralizado/descentralizado) dessas políticas, tendo em conta os efeitos combinados dos legados institucionais do federalismo e dos processos econômicos e políticos que incidem sobre o fenômeno?

Partindo do pressuposto de que as trajetórias institucionais são fundamentais (SKOCPOL 1985; PIERSON 2004; MANN 2006) para entender os arranjos federativos (padrões centralizados e descentralizados de decisão e implementação de políticas públicas) formados nos diferentes contextos históricos, defende-se que as mesmas são suscetíveis a mudanças cíclicas

impulsionadas por movimentos externos. Nesse sentido, a teoria dos ciclos sistêmicos é fundamental para demonstrar que os arranjos econômicos e políticos do centro podem afetar a periferia de distintas formas, inclusive as próprias instituições federativas.

Tendo em vista que a teoria federativa contemporânea (BURGESS E GAGNON, 1993; WATTS, 2006; SOUZA, 2006; COSTA, 2007) considera que federações são plurais e mutantes, argumenta-se que a dinâmica federativa de sociedades como Brasil e Argentina devem ser compreendidas como fruto de rotas institucionais que respondem aos seus legados ao mesmo tempo em que são suscetíveis a processos econômicos e políticos globais que incidem sobre as mesmas.

Partindo desses pressupostos, defende-se a tese de que os novos governos de centro-esquerda, em parte reflexo do rearranjo sistêmico acima narrado, trouxeram novas formas de articulação e coordenação federativas para as políticas de proteção social, como as de combate à fome e assistência social, pois as mesmas representavam parte estratégica dos projetos de desenvolvimento. Com isso, desenharam-se novas formas de relações federativas para esse campo de políticas, não mais pendente ao processo descentralizador, tal como desenvolvido nos anos 1990. A descentralização da execução das principais políticas se manteve, porém, com maior centralização de decisões em nível nacional.

Para sustentar o argumento central da tese, a pesquisa se voltou para entender as mudanças ocorridas nos desenhos de formulação e implementação de políticas públicas de combate à pobreza e assistência social no Brasil e na Argentina a partir da eleição dos governos de centro-esquerda, considerando a influência dos legados institucionais do federalismo de cada país, assim como dos processos políticos e econômicos que incidem sobre os mesmos na virada do século XXI.

Foram estabelecidos dois grandes objetivos de pesquisa:

- Comparar a trajetória institucional do federalismo de cada país, observando suas peculiaridades estruturantes e seus movimentos de centralização e descentralização (nas relações entre os diferentes níveis da federação), de forma a compreender como os

processos sistêmicos externos e os legados institucionais internos moldam as relações federativas de Brasil e Argentina;

- Reconstituir de maneira comparada os processos de formação das políticas de combate à pobreza e assistência social nos dois países, atentando para os arranjos federativos e os desenhos de formulação e implementação dessas políticas em diferentes contextos históricos, sobretudo nas décadas de 1990 e 2000.

Do ponto de vista teórico-metodológico, a investigação foi realizada a partir das seguintes estratégias: primeiramente, buscou-se entender a redefinição dos federalismos brasileiro e argentino, olhando para os desenhos (centralizados ou descentralizados) de formulação e implementação de políticas de combate à pobreza e assistência social, a partir dos governos de centro-esquerda. Nesse sentido, a dimensão institucional (o próprio federalismo) foi colocada como variável dependente, ou seja, procurou-se evidenciar que os federalismos são mutantes e sofreram impulsos por rearranjos das competências entre os níveis de governo a partir dos movimentos de expansão e retração do Estado, respondendo às oscilações cíclicas internacionais e às dinâmicas políticas e sociais internas.

Em seguida, ao encontrar as diferenças nas políticas públicas implementadas, assim como em seus desenhos de formulação e implementação, as instituições de cada país, sobretudo o federalismo e as rotas de proteção social, foram tratadas como variáveis independentes, capazes de explicar os distintos caminhos de mudanças.

Por essa razão, a pesquisa comparada foi fundamental, na medida em que permitiu compreender quais aspectos das mudanças observadas nos dois países eram reflexos de processos gerais e quais eram reflexos de dimensões internas, como as instituições e seu *modus operandi*.

A pesquisa comparada foi executada em dois momentos. Inicialmente, a pesquisa lançou mão do resgate histórico das *trajetórias do federalismo* de ambos os países, a partir de uma perspectiva de longa duração. Buscou-se mapear especificamente os momentos fundadores do federalismo dos países, assim como os ciclos de maior centralização e descentralização nas relações federativas dos mesmos, relacionados com o período histórico e com os

respectivos processos de desenvolvimento que trouxeram maior expansão ou retração do Estado. O foco analítico voltou-se para maximizar as diferenças nas construções das rotas institucionais relacionadas com as especificidades sócio-históricas de cada país, buscando as aproximações ou semelhanças em termos dos arranjos federativos desenvolvidos pelos casos analisados como respostas ao contexto político-econômico internacional.

As categorias analisadas para exercer a comparação foram: 1) formação de Estado e sociedade e os distintos processos formadores prévios à formação da federação; 2) aspectos internos que levaram à adoção da fórmula federativa como o tamanho territorial, os processos de ocupação do território (processos migratórios) e as questões regionais (BALÁN, 1974). 3) divisão de competências constitucionais históricas; 4) processos de centralização e descentralização em quatro períodos (processos formadores; “repúblicas velhas”; desenvolvimentismo; e, especialmente, nos anos 1990 e no início do século XXI através das políticas de combate à pobreza e de assistência social).

A análise sobre os movimentos e os arranjos federativos mais recentes de Brasil e Argentina se deu a partir do exame das políticas de combate à pobreza e assistência social, especificamente seus programas-chave em duas décadas (1990-2000). Essa escolha se mostrou adequada como objeto de análise para o fenômeno estudado, pois, apesar de tais programas terem sido historicamente relegados a ações assistencialistas, na década de 1990, assim como nos anos 2000, tal campo passou a ser estratégico para os governos dos países estudados, primeiramente, para conter os efeitos sociais da crise econômica desencadeada em fins da década de 1970/1980, e, posteriormente, por ser concebido como parte central dos projetos de desenvolvimento.

O exame sobre essa política pública teve a capacidade de “indicar” os processos de centralização e descentralização nos anos recentes, especialmente o aspecto da autonomia para formular e implementar tais políticas. Os processos de centralização e descentralização da política pública foram tomados como representantes de um processo mais amplo que ocorre nos países, que é a redefinição da dinâmica federativa. Mas, para se chegar a efeitos mais conclusivos sobre ela, exigir-se-ia abarcar um conjunto mais amplo e diversificado de políticas públicas estatais. Em termos de técnicas de pesquisa dispendidas, a coleta de dados deu-se por meio de pesquisa

documental e entrevistas com atores governamentais, nas quais se buscou mapear as distintas formas de formulação e implementação dessas políticas nas duas décadas investigadas. As entrevistas e visitas de campo, sobretudo nos ministérios e órgãos centrais formuladores e implementadores de políticas combate à pobreza e assistência social, foram fundamentais para resgatar *histórias* e dados não mais disponíveis pelos governos, sobretudo no caso argentino, que carece de um sistema nacional de informações perene.

Em face a esses objetivos, esta tese está estruturada em cinco capítulos. Além desta introdução, o segundo capítulo constrói o referencial teórico que orienta a análise, trazendo os conceitos fundamentais que nortearam a pesquisa. Primeiramente, o tema federalismo é reconstruído do ponto de vista histórico e teórico demonstrando como os processos de centralização e descentralização são entendidos pela literatura. Na sequência, a perspectiva analítica da dependência de trajetória (*path dependence*) sustenta teoricamente a ideia de que os legados institucionais importam para compreender os desenhos atuais das federações. Postula-se assim, que os federalismos investigados respondem a modelos peculiares fundados em cada sociedade. A perspectiva teórica dos ciclos econômicos fecha o capítulo buscando demonstrar que os movimentos econômicos e políticos do centro podem afetar a periferia de distintas formas, inclusive os movimentos de centralização e descentralização das federações.

No terceiro capítulo, são apresentadas as escolhas metodológicas de análise dos programas de combate à fome e assistência social, assim como as categorias específicas que foram utilizadas para observar os movimentos de centralização e descentralização (decisório e implementador) da política pública nos dois contextos.

A seguir, no quarto capítulo, são analisadas as trajetórias federativas de cada país, a partir de uma perspectiva comparada e histórica em que, além das estruturas institucionais, os contextos internacionais (ciclos de expansão e retração do Estado) são retratados.

No quinto capítulo, são abordadas as mudanças ocorridas nos desenhos de formulação e implementação nos dois países, sobretudo no período mais recente, a partir da análise das políticas públicas objeto da tese.

Por fim, na conclusão, são trazidos os achados e as reflexões finais da pesquisa, que buscaram sustentar a tese de que as investigações sobre as redefinições do Estado (em suas inúmeras frentes) nos países latino-americanos devem considerar as histórias particulares (legados e instituições) e a relação estrutural com o ambiente internacional, dada a situação periférica desses países.

2. FEDERALISMO E O DEBATE SOBRE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

O federalismo envolve um antigo e vasto interesse teórico das ciências sociais pertinente a conhecer as distintas dinâmicas políticas de formação e funcionamento dos Estados-nação na modernidade.

Comumente se considera a origem dos estudos sobre federalismo nos séculos XVII e XVIII, quando autores como Montesquieu, Proudhon e Immanuel Kant teceram considerações a respeito da vida em comunidade e passaram a fazer referências ao federalismo como uma das formas de convivência humana mais adequadas para manter a paz mundial, na medida em que garantia a distribuição equânime de poder, recursos e responsabilidades entre os povos (BOBBIO; MATTEUCCI; PAQUINO, 2004).

Em oposição às formas absolutistas de poder erigidos no século XVII e enaltecendo os valores da revolução francesa como a liberdade e a igualdade, os autores entendiam as formas federadas como alternativa teórica e prática aos Estados nacionais centralizados e belicosos vigentes na época. Kant recomendou a “federação mundial” como,

[...] a única forma de governo que garante a liberdade e a igualdade dos cidadãos. Ela, de fato, de um lado, limitando a liberdade de cada um, torna possível a coexistência pacífica entre os indivíduos segundo uma lei universalmente válida, e de outro permite aos homens obedecerem somente as leis que ajudaram a elaborar [...] Porém este regime político não poderá atingir sua perfeição enquanto não se crie uma “relação externa entre os Estados regulada por leis”. (KANT, 1909 apud BOBBIO; MATTEUCCI; PAQUINO, 2004, p. 479).

Já Hueglin e Fenna (2006), creditam a origem dos estudos sobre o federalismo moderno à Johannes Althusius, um filósofo Calvinista alemão que, à época da transição do feudalismo para o capitalismo entre os séculos XVI e XVII, passou a contestar o poder absoluto que se erigia e a defender formas de vida em comunidade marcadas por maior pluralidade. Segundo tais autores, Althusius defendia dois argumentos em favor da federalização do bem comum: 1) a consorciação entre os homens para conservar as relações sociais e a convivência pacífica; e 2) a estabilidade política, mediada pelo reconhecimento da autoridade e pelo pacto social estabelecido.

Tratava-se de uma concepção originária de compartilhamento de soberania e associação entre os povos que marcará profundamente a base conceitual sobre a qual surgem os estudos do federalismo contemporâneo. Em que pese sua obra não ser amplamente disseminada, a partir do livro “*Politica*”⁴(1610), Althusius passou a ser considerado como *pai da moderna ideia federalista* e defensor de um Estado cuja soberania sustentava-se nos povos (ALAIN DE BENOIST, 1999; HUEGLIN E FENNA, 2006).

Se a origem teórica das ideias federalistas datam do século XVII, o caso de independência norte-americana, em meados do século XVIII, marcou profundamente a produção teórica em torno do tema, trazendo novas indagações sobre os limites e possibilidades do sistema federativo no Estado moderno. Com efeito, a associação das 13 colônias em um Estado formado da base para o topo, em que as partes pré-existentes decidem se unir, oferta novos marcos para se pensar a organização do poder estatal e o funcionamento das relações entre Estado e sociedade, que até então se formara na Europa do século XVI e XVII a partir de um movimento completamente distinto: do topo para a base.

Os *federalistas*, como ficaram conhecidos Hamilton, Madison e Jay, foram extremamente influentes nesse processo. Em um contexto marcado por conflitos entre as elites internas, que pretendiam manter a autonomia originária das colônias, e as que desejavam um Estado forte, capaz de proteger as fronteiras e promover a prosperidade econômica (COSTA, 2007), os autores passaram a publicar ensaios de natureza jurídica e filosófica propondo uma nova forma de organização do Estado que garantisse a coordenação desses interesses divergentes.

Em seus escritos defenderam a separação de poderes, a convivência harmônica entre diversidade/autonomia de poder local e unidade política (união nacional), as liberdades individuais e a segurança coletiva, tudo a partir de uma fórmula: a Federação. Para os autores, se a confederação tornava fraco o

⁴A política de Althusius deriva de sua concepção do social, que é também uma sociologia e inclui uma economia no sentido aristotélico do termo. Na verdade, procura estudar todos os grupos humanos, naturais e sociais, a partir da perspectiva de uma psicologia geral comum que lhe permite identificar as propriedades primárias e as leis essenciais da sua associação. Na medida em que visa essencialmente a preservação da vida social, não se concentra efectivamente sobre os feitos do Estado, mas sobre o que concerne os grupos envolvidos na vida social. Para mais sobre a obra de Johannes Althusius ver Alain de Benoist (1999)

papel do governo central para levar a cabo processos de crescimento e desenvolvimento concernentes ao interesse da maioria, era necessário pensar em outra forma de coordenação de interesses que garantisse a unidade diante da diversidade. Analisando as proposições do grupo de autores americanos conhecidos pelo conjunto de artigos “*Os Federalistas*”, Fernando Limongi afirma que

[...]O termo federal, como nomeamos esta forma de governo, era, até o momento, sinônimo de confederação. A distinção está no ponto assinalado por Hamilton; enquanto em uma confederação o governo central só se relaciona com Estados cuja soberania interna permanece intacta, em uma Federação essa ação se estende aos indivíduos, fazendo com que convivam dois entes estatais de estatura diversa, com a órbita de ação dos Estados definidos pela Constituição da União(2005, p.248).

A partir da assinatura do tratado da Filadélfia em 1787, que consubstanciou as ideias de pacto político em uma Constituição escrita, o modelo de federalismo norte-americano passou a se mostrar como um exemplo de organização estatal para o mundo, tornando-se, ao longo do tempo, sinônimo de democracia, salvaguarda das liberdades individuais e forma superior de se governar diante de diferenças e necessidade de coesão interna.

Entretanto, se por um lado a história de formação da nação americana determinou o desenho das suas instituições políticas, por outro, inúmeras nações que adotaram a forma federativa não passaram pelo mesmo processo. Para Estados unitários nascidos da monarquia e com o poder concentrado no governo central, adotar o Federalismo significava dividir o poder, dando autonomia aos entes federados. Por essa razão fática, no século XX, os estudos sobre o federalismo ganharam novos contornos, aparecendo como principal preocupação a compreensão sobre o funcionamento concreto das federações.

Desta maneira, ao contrário do sentido normativo-filosófico das teorias originárias, em que o federalismo estava associado à oposição aos regimes absolutistas da Europa ocidental do século XVII, inicia-se um período de estudos baseados nas experiências de Estados federalistas existentes. Para tanto, voltam-se à análise não somente às características desta forma de

organização do Estado, mas aos motivos de adoção do modelo federalista em cada país, às diferenças entre os modelos observados e à sua diferença em relação aos Estados unitários existentes.

Como demonstrou Esther Villadangos (WATTS, 2006, p.23), o século XX foi o século dos estudos comparados sobre federalismo. Inicialmente escassos e pouco profundos, os estudos buscaram compreender o funcionamento das federações a partir de suas Constituições. Kenneth Wheare (1946) e Bowie e Frederich (1954) se dedicaram a comparar Constituições com a intenção de entender os perfis federativos desenvolvidos entre os países (ibidem, p.24).

William Livingston (1956) fez uma forte crítica a esse tipo de estudo que se baseava apenas sobre a natureza legal dos estados, inaugurando uma perspectiva distinta para compreender o federalismo: a socioeconômica. Conforme este último autor: *“a natureza essencial do federalismo deve ser buscada não à sombra da letra legal e constitucional, mas nas forças econômicas, sociais e políticas que tem sido necessárias às diversas formas de federalismo”* (LIVINGSTON, 1956, p.1).

A partir daquele momento os estudos comparados foram multiplicados e refinados. Na década de 1960, William Riker (1964) aportou ao campo de estudos importantes contribuições que vão além da descrição. O autor preocupou-se em mapear a natureza dos estados federais, apontando as razões para sua adoção e continuidade. Tendo como foco o caso norte-americano, gerou novas hipóteses capazes de contrastar e explicar outras realidades federativas (como as colônias britânicas e latino-americanas).

Posteriormente, outras obras como a de Duchaceck (1970) chamaram atenção para a dimensão territorial e os interesses coletivos que sustentavam o federalismo, a importância de relacionar federalismo e democracia e a divulgação de categorias como as assimetrias federais para compreender as federações. Ademais, deslocou o eixo de análise, ao considerar a formação de federações modernas no século XX a partir de outras matrizes e demandas internas diferentes das observadas no caso norte-americano.

Elazar, no livro *Exploring Federalism* de 1987, tornou-se referência clássica para os estudos comparados. Sua preocupação principal foi entender, tomando por base a experiência norte-americana, no que as demais experiências federativas no mundo se afastavam ou se aproximavam daquela.

Entretanto, apesar do estudo ter produzido conceitos importantes para o avanço das pesquisas sobre o tema, reintroduziu a ideia de “dogma fundante” do federalismo a partir de um pacto/contrato, conservando a ideologia do federalismo como sinônimo da experiência *botton-up*⁵ norte-americana, ficando as demais subsumidas a este modelo.

Uma nova geração de autores, sobretudo a partir da década de 1990, marcada pela multiplicação massiva dos estudos federativos⁶, trouxe avanços para a teoria federal ao buscar diferenciar os conceitos de federalismo e federação (BURGUESS E GAGNON, 1993) e, a partir da análise histórica de construção das instituições de cada Estado (WATTS, 2006), demonstrar a existência de variedades de federalismos e federações, seu funcionamento concreto, seu caráter mutável e plural.

Em face desse panorama sobre a evolução histórica do pensamento federativo, passamos a explorar, nas páginas que seguem, as distintas definições de federalismo e federação, suas principais escolas, assim como as implicações desses conceitos para análise do funcionamento e mudança dos Estados.

2.1 Escolas do pensamento federal e definições de federalismo e federação

Há uma grande variedade de definições de federalismo na literatura (LIJPHART, 2003), sendo que as mesmas passam pelas escolas que lhes dão sentido. Consideraremos duas grandes escolas acerca da teoria federativa, que permitem interpretar o fenômeno de maneira mais ou menos normativa e/ou realística. A primeira é a escola constitucionalista/contratualista que tem

⁵ Expressão que tem como significado “de baixo para cima”. Utilizada como conceito nos estudos sobre políticas públicas, será abordado no Capítulo 3.

⁶ A década de 1990 marcou a *publicação massiva de ensaios sobre as formas descentralizadas de poder, particularmente sobre o federalismo* (VILLADANGOS 2006, p.26 IN WATTS, 2006). Tal proeminência dos estudos deveu-se ao contexto de mudanças internacionais advindas em fins da década de 1980, que trouxe a terceira onda de democratização nos países centrais e periféricos; a redefinição de fronteiras na Europa, sobretudo no leste que passou a adotar formas descentralizadas. Ademais a concomitância do processo de reforma do Estado embasado em concepções de enxugamento da máquina estatal por meio de processos desconcentradores e descentralizadores, trouxe o interesse por compreender os fenômenos do federalismo, muitas vezes associado ao conceito de descentralização. Por essa razão se disseminaram estudos interessados em compreender a natureza, as origens e efeitos dos diversos federalismos sobre a democracia (STEPAN, 1999), federalismo e crescimento econômico (RODDEM, 2006) as implicações sobre as relações intergovernamentais na implementação de políticas públicas redistributivas.

como expoentes Wheare (1953) e Elazar (1991), para quem o federalismo é compreendido como ideia de aliança ou pacto assegurado por uma Constituição. A segunda, realista/racional, tem autores como Livingston (1954), Riker (1975), Burgess e Gagnon (1993), Watts (2006) que consideram as forças reais do sistema político, os sistemas de partidos nacionais, as práticas políticas e as estruturas do poder econômico como variáveis independentes ante o federalismo.

Na primeira escola o federalismo é definido *como pacto*, entendido por sua essência como parceria estabelecida e regulada por uma aliança, em que as relações internas refletem um tipo especial de partilha de poder que deve prevalecer entre os parceiros, com base em um reconhecimento mútuo da integridade. Carrega assim a ideia de *pacto federativo* como resolução de conflitos, através do compartilhamento de soberania e o estabelece como pré-requisito para a convivência pacífica entre os diversos.

Wheare (1963) conceitua o federalismo, a partir do “princípio federal”, que seria: “*O método de divisão de poderes, de modo que os governos geral e regional se insiram respectivamente em um espaço coordenado e por sua vez independente*” (Ibidem, p.11). O autor defende que para se considerar a existência de um Estado autenticamente federal há que se coadunar os princípios federais com a existência de uma constituição escrita que o garanta. Adverte, entretanto, que nem todos os Estados que possuem Constituições federais exercem na prática os princípios federais, podendo o contrário também ocorrer, uma vez que a lógica federativa se sustenta em requisitos prévios, como a existência de diversidade e unidade e a vontade de permanecer unidos e não se dissolver em um estado unitário.

Essa definição se aproxima em muito da de Elazar (1991, p.5) no conceito de *Self rule and shared rule* para definir federalismo, *para quem há combinação de regras próprias e regras compartilhadas via pacto ou aliança consolidada em uma constituição*. Elazar considera a “ideia federal” como algo presente nos primórdios da humanidade. Segundo o autor, a ideia de *aliança* constava na bíblia para definir a parceria entre o homem e Deus, posteriormente estendendo-se a indivíduos e famílias, levando à formação de um corpo político.

Como muitos filósofos, teólogos e teóricos políticos do mundo ocidental observaram, a ideia federal tem suas raízes na Bíblia. De fato, o primeiro uso do termo foi para fins teológicos, definir a parceria entre o homem e Deus, descrita na Bíblia, que, por sua vez, deu forma à ideia de uma relação de aliança (ou federal) entre os indivíduos e as famílias levando a formação de um corpo político e entre órgãos políticos levando à criação de políticas compostas. As aplicações políticas do uso teológico deram origem à transformação do termo "federal" em um conceito explicitamente político (ELAZAR, 1991, p.5).⁷

Através dessa lógica, uma federação só existe enquanto encarnação desse princípio federativo, por isso, não raro, a literatura considerou as aplicações do autor como ideológicas ou dogmáticas. Segundo o autor, o federalismo pode ser compreendido como:

O termo "federal" é derivado do foedus latin, que, como o termo hebraico *brit*, significa aliança. Em essência, um acordo federal é de parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas relações internas refletem o tipo especial de compartilhamento que deve prevalecer entre os parceiros, baseado no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e na tentativa de promover uma unidade especial entre eles. Significativamente, *shalom*, o termo hebraico para a paz, é um cognato de *brit*, tendo a ver com a criação da totalidade da aliança que é a verdadeira paz (ELAZAR, 1991. p.5)⁸.

Do ponto de vista político e pensando na realidade fática das federações, o princípio federativo para o autor, trata-se da distribuição constitucional de poder garantido em uma Constituição e o compartilhamento de funções nos processos comuns de elaboração de políticas e administração delas, mantendo a autonomia das partes *“Em um sistema federal, as políticas básicas são feitas e implementadas através de negociação de alguma forma*

⁷No original: “As many philosophers, theologians, and political theorists in the Western world have noted, the federal idea has its roots in the Bible. Indeed, the first usage of the term was for theological purposes, to define the partnership between man and God described in the Bible, which, in turn, gave form to the idea of a covenantal (or federal) relationship between individuals and families leading to the formation of a body politic and between bodies politic leading to the creation of compound polities. The political applications of the theological usage gave rise to the transformation of the term "federal" into na explicitly political concept” (ELAZAR, 1991, p.5).

⁸No original: “The term "federal" is derived from the Latin foedus, which, like the Hebrew term *brit*, means covenant. In essence, a federal arrangement is one of partnership, established and regulated by a covenant, whose internal relationships reflect the special kind of sharing that must prevail among the partners, based on a mutual recognition of the integrity of each partner and the attempt to foster a special unity among them. Significantly, **shalom**, the Hebrew term for peace, is a cognate of *brit*, having to do with the creation of the covenantal wholeness that is true Peace” (ELAZAR, 1991, p.5).

para que todos possam compartilhar os processos de tomada de decisão e execução do sistema” (ELAZAR, 1991, p.6)⁹.

Sintetizando, os pressupostos dessa escola levaram à conceituação de federalismo tendo em conta sua essência como forma superior de dividir a autoridade política e o poder no interior de um Estado de forma a se garantir a autonomia e a convivência pacífica entre as partes que pactuam e consolidam tais princípios em uma constituição. A definição mais simples é a de autogoverno, regra compartilhada que envolve algum tipo de (1) vinculação contratual estabelecida em caráter permanente; (2) partilha de poder considerando a questão da soberania das partes; (3) sem a substituição ou diminuição dos laços orgânicos anteriores ao momento de integração; e (4) resolvendo problemas de organização e integração política de maneira menos conflituosa (ELAZAR, 1991).

Apesar das grandes contribuições e capturas de elementos importantes para entender os sistemas federativos dessa abordagem, ao enfatizar mais as relações cooperativas e integrativas entre coletividades, a teoria obscureceu as dimensões conflitivas, as divisões políticas existentes no interior dos Estados e as barganhas existentes. Ao postular o equilíbrio – a paz – como fizeram os filósofos teóricos do federalismo, o autor claramente opta pela abordagem da permanência do que pela contradição e movimento.

Muitas reações e críticas a Elazar e a sua perspectiva de federalismo constitucional/cooperativo partiram de autores inseridos na escola com influências do realismo e da escolha racional. Na década 1950, Livingston¹⁰ já havia chamado a atenção para os limites da teoria federativa de corte constitucional/contratual para explicar o funcionamento concreto das federações. Para Livingston (1967), existe uma série de diferenças que atuam para a federalização de um Estado que precisam ser consideradas: ordem econômica, tamanho territorial, religião, etnia, nacionalidade, língua, diferenças históricas precedentes aos processos de independência que importam nas conformações federais.

⁹No original: “In a federal system, basic policies are made and implemented through negotiation in some form so that all can share in the system's decisionmaking and executing processes”(ELAZAR, 1991, p.6).

¹⁰ A Note Of The Nature Of Federalism (1967).

Riker (1975) segue a mesma linha crítica ao postular que para entender o funcionamento dos sistemas federativos não é suficiente compreender a estrutura constitucional, mas sim as forças reais do sistema político, os sistemas de partidos nacionais, as práticas políticas e as estruturas do poder econômico. Estudando o caso norte-americano, Riker define federalismo como:

Federalismo é uma organização política em que as atividades do governo são divididas entre os governos regionais e um governo central de tal forma que cada tipo de governo tem algumas atividades nas quais toma decisões finais (RIKER, 1975, p.101)¹¹.

Contrariando a ideia de pacto e equilíbrio, o autor defende que a adoção do federalismo geralmente deriva de uma barganha racional entre partes que desejam a expansão (econômica) e a autonomia, mas se sentem ameaçadas por forças externas (1975, p.116). Dessa forma, a adoção de um modelo federado, apesar da necessidade de fazer concessões mútuas entre os níveis de poder, seria a estratégia para obter vantagens para as partes envolvidas, por meio da associação.

Partindo do caso norte-americano, Riker sustenta que todas as federações estáveis criadas no século XIX e XX seguiram essa rota de se unir por um processo de barganha, diante da pressão de ameaças externas, produzindo um centro forte e vantagens mútuas para as partes. Arretche (2001) ao analisar a obra de Riker ilustra muito bem esse processo,

A criação da federação norte-americana derivou de um processo de barganha, cuja condição necessária foi a ameaça externa ou oportunidade de expansão, ou defesa militar ou diplomática. Nesse sentido, governos centrais com intenções expansionistas ou temerosos da ameaça externa, mas incapazes de dominar os governos locais pela força, cedem parte de sua autoridade aos governos locais, porque estes detinham a lealdade dos cidadãos. Por sua vez, governos locais com história e identidade próprias, por razões expansionistas ou por necessidade de defesa, fazem concessões a uma autoridade central, para aumentar sua capacidade militar ou diplomática (ARRETCHE, 2001, p.24).

¹¹ No original: "Federalism is a political organization in which the activities of government are divided between regional governments and a central government in such a way that each kind of government has some activities on which it makes final decisions" (RIKER, 1975, p.101).

Trazendo a análise sobre o federalismo para o âmbito concreto da formação das federações, Riker dá um passo adiante na teorização, ao considerar que a estrutura constitucional sozinha não é suficiente para explicar a dinâmica política interna das federações. Em sua interpretação eivada de influências da escolha racional, fica clara a ideia do conflito, jogo e barganha na definição da origem e funcionamento das federações.

Apesar dos avanços que representam seus estudos, a tese da origem militar das federações (ameaças externas) somada à generalização de sua interpretação centrada na trajetória norte americana (ARRETCHE, 2001, p.24), pode nublar a compreensão dos fatores desencadeantes de outros casos, como o brasileiro, em que questões de ordem econômica, assim como o interesse em preservar a unidade nacional de um Estado unitário em sua origem, estiveram presentes.

Avançando neste campo, as contribuições de Burgess e Gagnon (1993) assim como as de Watts (2006) são valiosas. Os primeiros autores alertam que a análise do tema requer separar conceitualmente federalismo e federação, sendo que o federalismo mostra-se como um conceito de valor/ideologia que alimenta a federação, de forma semelhante às primeiras definições dogmáticas dos “princípios federativos”. De tal modo, a federação é tratada como

Um arranjo institucional que inclui estruturas e técnicas para dar conta de uma realidade, e se distingue das demais formas organizativas, pois o governo nacional incorpora unidades regionais — a diversidade — nos procedimentos decisórios e divisão de competências, por força de mandamentos constitucionais (BURGESS e GAGNON 1993, p. 35).

Segundo esses autores, as federações precisam do impulso do federalismo para se formar e se sustentar no tempo e são adotadas de forma geral por países em diferentes circunstâncias históricas que atravessam 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 do todo sob ameaças disruptivas.

Por essa razão é possível admitir a existência de grandes variedades de federações. Ademais, ao distinguir os conceitos de federalismo e federação, os

autores ofertam à teoria federativa a opção de refletir sobre o fenômeno a partir de um marco que observa as mudanças e não apenas de permanência. Celina Souza, sintetizando a colaboração de Burgess e Gagnon, destaca que

A noção de federalismo como valor implica o reconhecimento de que *valores variam* não apenas em relação aos seus princípios, mas também de acordo com cada circunstância histórica, com a dinâmica da economia política, dos partidos e da cultura política. A teoria enfatiza, sobretudo, a importância do entendimento da economia política de um Estado federal, ou seja, os interesses dos atores políticos e econômicos (2008, p.34, 35 *grifos meus*).

A partir dessa perspectiva é possível analisar a mudança nas federações a partir de uma dinâmica que afeta os valores/interesses, dando um impulso para a mudança concreta nas relações de poder e divisão de competências que se manifestam para além de seus aspectos legais/formais. Aplicando a teoria de Burgess e Gagnon, Souza demonstra que

Mudanças ocorrem quando novos grupos e interesses vocalizam novas demandas, construindo uma agenda reformista. Esses interesses passarão a influenciar o federalismo — os valores —, o qual, por sua vez, promoverão mudanças na federação. Em síntese, as federações são diferentes e passíveis de mudanças porque os interesses que as compõem (o federalismo) também são diferentes e mutantes (2008, p.35).

Pesquisas orientadas por esse referencial teórico abrem portas para entender o papel de movimentos mais amplos, como os advindos da economia e da política nas mudanças no federalismo e na federação, dando um passo fundamental na compreensão das diferentes dinâmicas federativas de países cujas construções históricas e econômicas diferem do caso norte-americano.

Na mesma ideia de considerar as variedades de federalismos, Watts (2006) chamou a atenção para a importância de se voltar à gênese das federações e compreender suas forças impulsionadoras para compreender a dinâmica federativa. Trabalhando com a ideia de sistemas federais, concorda que é necessário considerar a relação entre instituições e processos políticos.

Para se compreender o funcionamento concreto das federações não basta olhar apenas para os aspectos legais

que a sustentam. As relações entre a sociedade, instituições políticas e processos políticos não são estáticas estando em contínua interação. A compreensão dos sistemas federais, assim como o desenho dos mesmos (centralizados ou descentralizados) é influenciado não apenas pelas forças sociais vigentes no momento da adoção, mas pelas superestruturas políticas e as conexões entre procedimentos e práticas políticas. É na diversa interação entre forças sociais, constituições escritas e práticas dos governos onde se fundamenta a compreensão da natureza e efetividade dos sistemas federais (WATTS, 2006, p.109).

A preocupação com o funcionamento concreto das federações ganha relevo em abordagens mais contemporâneas e de viés realista. Como sugeriu Stepan (1999), das 24 federações existentes, apenas três (Estados Unidos, da Suíça e Austrália) surgiram em função do pacto ou barganha inicial em que as partes decidem se unir para formar a união. As demais surgem de processos distintos em que Estados Unitários pré-existentes decidem dividir poder entre as partes para garantir a unidade.

Assim o autor se soma aos demais autores de viés realista abordados anteriormente, que admitem a importância de mecanismos constitucionais na garantia da autonomia e responsabilidades entre as partes, no entanto, postula que para se compreender a realidade fática e a dinâmica das federações, não se pode subsumir ao aspecto legal. Desta forma chama a atenção para a necessária a compreensão dos elementos sociais e históricos estruturantes (como a gênese da construção das sociedades), assim como os processos políticos que incidem sobre elas.

Esse quadro teórico demonstra um ponto em comum na literatura no que se refere à conceituação do federalismo: que se trata de uma forma de distribuição territorial e de autoridade em jurisdições autônomas, com base em suas respectivas constituições. Promove-se a integração de diferentes entidades territoriais, respeitando sua autonomia para atuar diretamente sobre o interesse de seus cidadãos no exercício de suas competências legislativas, tributárias e executivas, de forma a garantir sua unidade em torno do interesse comum.

Conforme sintetizou Watts (2006, p.106), as características estruturais mais comuns em federações são: 1) duas ordens de governo atuantes sobre seus cidadãos; 2) uma divisão de competências dos poderes legislativos e

executivos que garantam a distribuição de recursos entre as ordens de governo, que garantam a autonomia; 3) a provisão de um fórum de representação, como uma segunda câmara federal; 4) um árbitro em forma de tribunal ou referendo que regule a disputa entre governos; 5) procedimentos e instituições que facilitem a colaboração intergovernamental, uma vez que há amplo consenso de que em sistemas federados existe grande interdependência entre os governos que se relacionam por questões constitucionais, interesses econômicos e políticos, e com isso geram resultados/produtos à sociedade, como a implementação de políticas públicas.

A par destas definições, a agenda de pesquisa mais atual tem buscado compreender não apenas a origem e as distintas formas federativas, mas a influência dos mesmos sobre a política, a prática democrática e a política pública, ou seja, considerando-as como variáveis independentes para explicar os fenômenos políticos e societários.

Nesse ímpeto, muitos autores ainda buscam nas formas originárias de como se gestam e funcionam as federações – em suas formas mais cooperativas ou competitivas - o fator explicativo para a distribuição de poder (recursos legislativos, financeiros e decisórios) e as relações intergovernamentais em seus desenhos mais centralizados e descentralizados.

Não obstante a literatura mais realista (Burguess e Gagnon, 1993) ter ofertado caminhos para se entender a dinâmica federativa a partir de repertórios que ressaltam a importância de fenômenos econômicos e políticos, ainda tem-se buscado muito na “arquitetura institucional” a resposta para a dinâmica das federações, como se ela repetisse sistematicamente sua trajetória originária. Nesse campo, a abordagem neoinstitucionalista tem oferecido importantes contribuições a partir do conceito de *path dependence*.

Entretanto, sem negar a importância de se mapear os legados institucionais e buscar entender o que cada país tem de permanente em suas federações e como isso influencia os processos de repartição de poderes e responsabilidades em suas histórias, é necessário ir mais longe para compreender de que forma os processos econômicos, políticos e sociais (externos e internos) influenciam as federações e os federalismos.

Para esta tese, interessa mobilizar duas concepções sobre esses fenômenos políticos: a que revela o peso e relevância das trajetórias e legados

institucionais na determinação das dinâmicas federativas de cada país; e a força dos processos econômicos e políticos externos que dão movimento e novos desenhos às relações intergovernamentais (WATTS, 2006, COSTA, 2007).

Ao analisar o federalismo de países de formação periférica, que possuem intrincada relação com a dinâmica econômica e política do centro, tal opção teórico-metodológica torna-se central para não descolar a teoria da realidade que lhe dá origem.

A mobilização destes dois importantes referenciais teóricos da Ciência Política se mostram, desta forma, fundamental para analisar o fenômeno proposto, qual seja, as mudanças nos desenhos de formulação e implementação de políticas de combate à pobreza e assistência social no Brasil e Argentina, a partir da ascensão dos governos de centro-esquerda em 2003. Permite explorar o federalismo, dialeticamente, como elemento determinante e determinado pelas trajetórias institucionais.

Como fator determinante, é importante entender o federalismo enquanto arquitetura institucional que influencia as práticas políticas, como a distribuição de autoridade e competências para formulação e implementação de políticas públicas nos três níveis de governos. Para tanto, a perspectiva institucionalista, e sobretudo o conceito de *path dependence* contribuem para compreender os aspectos originários dos federalismos que repercutem posteriormente no *modus operandi* das federações. Já como elemento determinado, o federalismo, sobretudo em sociedades periféricas como Brasil e Argentina, pode ser compreendido como suscetível aos processos econômicos e políticos globais que incidem sobre os mesmos.

Assim, para entender as mutações do período recente nas relações intergovernamentais, sobretudo em seus desenhos de formulação e implementação, a presente tese utiliza a *teoria dos ciclos econômicos sistêmicos para explicar porque as relações federativas mudam e os “sentidos da mudança”*; já a *path dependence* irá explicar como as federações responderam às mudanças sistêmicas, possibilitando analisar diferenças entre os países analisadas.

2.2. Path dependence: uma discussão sobre a permanência e a mudança

A teoria neoinstitucionalista e suas vertentes sociológicas, da escolha racional e histórica surgem como reação a alguns paradigmas de interpretação dominantes na Ciência Política na década de 1960 e 1970 (HALL E TAYLOR, 2003) como o *behaviorismo* e, sobretudo o estrutural-funcionalismo na sua vertente marxista, que compreendia os processos políticos como resultantes das estruturas econômicas, de classe, e grandes processos históricos.

Na tentativa de desenhar um escopo próprio e independente de análise (BRESSER PEREIRA, 2015) que superasse as limitações das estruturas e do comportamento político, o neoinstitucionalismo, sobretudo em sua vertente histórica, passou a conceber o estudo dos processos políticos tendo como variável independente as instituições. Para o mesmo, a organização institucional da polity é o fator principal que estrutura o comportamento coletivo e gera distintos resultados na política (FERNANDES, 2002). A burocracia, os partidos políticos e o processo decisório influenciam os resultados societários.

Ou seja, ao contrário de se pautarem por explicações sustentadas na estrutura, ou na abordagem sociocêntrica como faziam autores sob o paradigma funcionalista, ou marxista, os neoinstitucionalistas advogam um espaço específico para pensar a influência do Estado na economia e na sociedade. Trata-se da inversão da lógica de pensamento, antes centrada no papel da sociedade na determinação das ações do Estado (lógica de baixo para cima) para o papel e autonomia do Estado como determinante dos fenômenos sociais econômicos e políticos (de cima para baixo).

O trabalho de Skocpol, Evans e Rouschmeyer (*Bringing the State Back in* -1985) foi fundamental para esta ruptura. Conforme os autores, pensar na autonomia do Estado implica em concebê-lo como organização que formula metas e não apenas como simples reflexo das demandas de interesses de grupos, classes sociais ou sociedade.

Até recentemente, paradigmas teóricos dominantes nas ciências sociais comparadas não destacavam os estados como estruturas organizacionais ou como atores potencialmente autônomos. Na verdade, o termo "estado" raramente era usado. Pesquisas atuais, contudo, consideram cada vez mais o Estado como um ator que, embora obviamente influenciado

pela sociedade que o rodeia, também molda os processos sociais e políticos (SKOCPOL et al, 1985, p.9)¹²

Os estudos baseados na abordagem neoinstitucionalista seguiram uma rota epistemológica weberiana acerca do estudo do Estado em ação, ancorada em uma perspectiva histórica de investigação (FERNANDES, 2002). Partindo desta perspectiva, postulam que atores com intencionalidade forjam a ação social por meio de interação e institucionalizam regras e roteiros que incidirão sobre a sociedade, em uma clara tentativa de destacar a superestrutura (na acepção de Marx) como conformadora da ordem social.

Os estudos neoinstitucionalistas se desdobraram em três escolas de pensamento: o neoinstitucionalismo sociológico, o da escolha racional, e o histórico (Hall e Taylor, 2003). O neoinstitucionalismo sociológico se origina dos estudos organizacionais (DI MAGGIO & POWELL, 1983) preocupados em demonstrar como as organizações não eram determinadas por escolhas e procedimentos técnicos internos, sendo altamente reflexivos às pressões societárias externas, oriundas do Estado e de um contexto econômico e industrial que influíam nas regras internas das organizações. BERGER e LUCKMANN (2006) tiveram forte influência sobre esta escola explicando as instituições como produto da interação social (indivíduos) na construção de regras e normas que incidem posteriormente sobre a própria sociedade.

O neoinstitucionalismo da escolha racional (Rational Choice) postula que os atores “interessados” compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos (conformando-se habitualmente a condições muito precisas, como o princípio da transitividade) e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências, com frequência num alto de estratégia, que pressupõe um número significativo de cálculos (HALL & TAYLOR, 2003, p.205).

Já o neoinstitucionalismo histórico parte de estudos das instituições para explicar o comportamento estratégico de grupos sociais e indivíduos num dado momento histórico. Vincula-se a uma concepção de que a história e a

¹²No original: “Until recently, dominant theoretical paradigms in the comparative social sciences did not highlight states as organizational structures or as potentially autonomous actors. Indeed, the term “state” was rarely used. Current work, however, increasingly views the state as an actor that, although obviously influenced by the society surrounding it, also shapes social and political processes” (SKOCPOL et al, 1985, p.9).

sequência dos acontecimentos são importantes para compreender a formatação das instituições e a estrutura que condiciona “o jogo político”. Dessa forma, definem instituições como, “*procedimentos formais e informais, normas, rotinas e convenções inseridas na estrutura organizacional da política (polity) ou da economia política*” (Ibdem, p. 196). North (1993) complementa a ideia, afirmando que as normas formais e informais, o tipo e a eficácia de sua obrigatoriedade determinam a índole total *politics* (jogo) (FERNANDES, 2002, p. 83).

Dado que essa vertente do neoinstitucionalismo vincula-se estreitamente a uma concepção particular do desenvolvimento histórico, uma perspectiva metodológica que se tornou central para compreendê-lo foi o conceito de *path dependence*, que sinteticamente significa que eventos passados (momento histórico particular) influenciam variações nas sequências sociopolíticas, ou nos resultados dos países, sociedades e sistemas. Trata-se de afirmar, simplificadamente, que a história, a trajetória das instituições é fundamental para compreender a situação presente. De acordo com Hall e Taylor,

Os autores dessa escola tornaram-se ardentes defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, *path dependent*, ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado (2003, p.196).

Entretanto, a definição do conceito de *path dependence* não se esgota em seu postulado histórico. O institucionalismo histórico o utiliza como método específico que permite desvendar resultados políticos e sociais, como derivados do modo pelo qual as políticas e decisões foram adotadas no passado (PIERSON, 2004). Para o autor, além do tempo, a ordem como surgem e se combinam os fatos históricos condicionam decisões e políticas posteriores ao encorajarem as forças sociais a se organizar segundo certas orientações e não a outras.

Desta forma, quando um país inicia uma trajetória institucional torna muito alto o custo de revertê-la, sendo alta a probabilidade de seguir o mesmo caminho trilhado originalmente conforme o tempo avança. O alto custo decorre

do fato de que atores políticos atuam em horizontes curtos de tempo e pelas restrições às mudanças engendradas pelas próprias instituições.

Tais restrições são explicadas pelo autor através dos conceitos de retornos crescentes e feedbacks positivos que envolvem as instituições. Com origem na economia (especificamente no campo da tecnologia), a ideia de retorno crescente (*increasing returns*) se confunde com a própria ideia de *path dependence* (PIERSON, 2004). Em termos gerais esse conceito significa que a possibilidade de dar um passo à frente na mesma rota estabelecida aumenta cada vez que se move no mesmo caminho. Assim, os benefícios relativos à atividade corrente produzem feedbacks positivos que reforçam a trajetória percorrida.

No campo da tecnologia esse arranjo teórico explicou como certas tecnologias se tornaram hegemônicas ao seguir a trajetória e se tornarem prevaletentes sobre outras sobrepujando a concorrência. No campo da Ciência Política, serviu para sustentar pesquisas e análises que buscassem na história e trajetórias particulares das próprias instituições, a explicação para fenômenos como a distinta rota de evolução/desenvolvimento econômico dos países (NORTH, 1993; ACEMOGLU e ROBINSON, 2012).

Neste, caso cabe o exemplo da obra de North (1993) que buscou demonstrar as distintas rotas de desenvolvimento de Inglaterra e Espanha a partir das escolhas originárias feitas em “momentos críticos” (como a crise fiscal no século XVI e a entrada na modernidade). Para o autor as escolhas cruciais feitas nesse contexto implicaram em rotas institucionais contrastantes (difíceis de reverter com o tempo) como a queda de poder da Espanha no século XVI e a ascensão da Inglaterra como potência.

Avançando na definição de *path dependence*, o autor postula que as instituições adquirem estabilidade ao longo do tempo, o que faz conservar a estrutura normativa, tornando qualquer caminho ou rota de mudança dependente desta estrutura pré-estabelecida (1993, p. 121).

Com efeito, a partir das definições trazidas, é necessário concordar que a teoria neoinstitucionalista histórica contribuiu para individualização da compreensão de processos políticos desenvolvidos em cada sociedade, ao demonstrar que uma série de resultados distintos podem ser possíveis graças às trajetórias particulares de instituições. Ao enfatizar as tendências de

reprodução e resistência institucional, e a implicação destas na moldura de fenômenos sociais, políticos e econômicos, ofertou um importante arcabouço teórico-metodológico para refletir as causas pelas quais processos globais (industrialização, modernidade, liberalismo, intervencionismo, neoliberalismo) não produzem os mesmos efeitos em todos os lugares.

Todavia, conforme assinalou Bresser Pereira, cabe ter parcimônia sobre a determinação das instituições sobre a ordem social e o quanto também são determinadas, inclusive por fenômenos abrangentes como os processos econômicos e políticos globais (2015, p.48-49).

Além dessa observação, cabe salientar outro ponto em que o conceito de *path dependence* se mostra frágil: para explicar as mudanças. Partindo da concepção de que as instituições não são estáticas, uma geração neoinstitucionalista mais contemporânea (MAHONEY e THELEN, 2010) preocupou-se em entender a mudança institucional.

Segundo os autores, se o próprio conceito de instituição aponta para um conjunto de características relativamente duradouras da vida política e social (regras, normas, procedimentos), nas quais comportamento e estrutura não podem ser alteradas facilmente, como pensar a mudança, já que a conexão inata entre instituição e persistência faz com que seja “natural” para todas as abordagens (neo-institucionalistas) concentrar-se mais na explicação das continuidades? (MAHONEY E THELEN, 2010).

Nesse sentido, parte dos neoinstitucionalistas históricos, passa a explicar a mudança a partir de “situações críticas”, que podem ser compreendidas como momentos decisivos da vida política em que se fazem escolhas cruciais (momentos de transições que estabelecem direções de mudanças e excluem outras) num caminho que molda a política por anos. (LIPSET e ROKAN, 1967, p. 37).

Collier e Collier (1991, p. 29) possuem definição semelhante. Para os autores, o momento crítico é definido como uma situação de transição política e/ou econômica, vivida por um ou vários países, caracterizada por um contexto de profunda mudança, seja revolucionária ou realizada por meio de reforma institucional. O processo de mudanças por sua vez deixa um legado que conduz os atores do jogo político a fazerem escolhas que geralmente reproduzem esse legado (*path dependence*).

Na tentativa de não determinar que as instituições são imutáveis, houve um esforço teórico em considerar o aspecto da mudança institucional a partir do conceito dos “momentos críticos” que relaciona conjunturas históricas decisivas e grandes transformações políticas e econômicas com mudança de rumo das instituições. Por outro lado a ideia de permanência, dado que os caminhos são limitados pelas experiências passadas continuou a subsistir como a principal força teórica dessa escola institucionalista. As mudanças serão assim sempre incrementais/reformas que lançam os governos em novos caminhos.

Por essa razão, resgatar uma abordagem defendida por estruturalistas históricos, que entendem as instituições como parte de uma estrutura econômico e social maior, pode ser muito útil para ir adiante na compreensão dos fenômenos das sociedades periféricas, como o processo de centralização e descentralização em diferentes contextos históricos. Conforme Bresser Pereira,

Os novo-institucionalistas “descobriram” as instituições para, literalmente, se livrarem do pensamento estruturalista e holista que os incomodavam do ponto de vista ideológico em um momento em que o pensamento conservador se tornara hegemônico. Sua visão das instituições é muito diferente da defendida pelos estruturalistas apoiados no pensamento de Marx. **Nós estruturalistas**, vemos as instituições como parte de uma estrutura econômica e social maior, como normas e valores que estão presentes nas três instâncias da sociedade: econômica; política- onde está o Estado e suas leis; na instância cultural, onde estão as ideologias; Não vemos portanto como separar instituições e estruturas (2015,p.48)

É nesse sentido, que a presente tese adota conceitos e análises histórico-processuais que recolocam no centro do debate federalista o papel dos ciclos sistêmicos para compreender as causas e os sentidos das mudanças observadas nos federalismos pesquisados, especialmente no que diz respeito aos movimentos de centralização e descentralização.

2.3 A Teria dos Ciclos Sistêmicos: elementos de mudança sob os processos de expansão e retração do Estado

Teóricos da *escola dos Annales*¹³, como Fernand Braudel, e outros do marxismo anglo-saxão como Imanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi, chamaram a atenção para a transformação dos Estados nacionais a partir da mudança sistêmica na qual se coadunam aspectos econômicos e políticos externos e internos. Os autores, apesar das abordagens peculiaridades, evidenciaram como as grandes transformações históricas capitalistas, sobretudo no centro, têm resultado em rearranjos não apenas geopolíticos (hegemonias), mas dos próprios Estados nacionais centrais e periféricos. Tais mudanças seriam desencadeadas, sobretudo, por períodos de crise e reestruturação da economia capitalista mundial¹⁴.

A origem de tal processo, segundo os mesmos, foi gestada na Europa antes mesmo da existência do capitalismo e da formação do Estado moderno. Conforme Wallerstein (1974) e Anderson (2004) foi a crise do sistema feudal no século XIV e seu esgotamento como sistema econômico e político, que alçou como solução a formação do capitalismo "primitivo" e do Estado moderno ocidental com seu aparato jurídico e coercitivo. Desde então, conforme assinalou Braudel (1984, p.92) "*tal metamorfose na Europa se transformou no grande modelador da história mundial*" e assim se sucedeu, a cada ciclo do capitalismo uma nova solução política e econômica foi lançada no cenário internacional para centro e periferia.

Giovanni Arrighi (1996, 2001), partindo da noção de *ciclos sistêmicos* de acumulação¹⁵, demonstrou a alternância de hegemonias de determinadas

¹³ Foi um movimento historiográfico nascido em 1929 em torno de um periódico francês. Baseada na perspectiva de história de longa duração teve como grandes expoentes, Marc Bloch e Fernand Braudel.

¹⁴ Tais teóricos fazendo uso de instrumentais da economia para entender as relações políticas entre as nações utilizando deliberadamente os modelos de crise cíclicas do capitalismo originalmente cunhada por Marx e posteriormente apropriadas por outras teorias, como a dos ciclos longo e curtos do capitalismo formulados por Kondratieff que divide os ciclos capitalistas por ondas longas e curtas derivadas das flutuações de longo prazo no preço das mercadorias.

¹⁵ Para a definição de Ciclo Sistêmico de acumulação, Arrighi fundamenta-se em Braudel e recorre ao esquema Marx para realizar uma analogia da flexibilização do capital. Arrighi afirma: O aspecto central deste padrão é a alternância de épocas de expansão material (fases DM de acumulação de capital) com fases de renascimento e expansão financeiros (fases MD'). Nas fases de expansão material, o capital monetário "coloca em movimento" uma massa crescente de produtos (que inclui a força de trabalho e dádivas da natureza, tudo transformado em mercadoria); nas fases de expansão financeira, uma massa crescente de capital monetário "liberta-se" de sua forma mercadoria, e a acumulação prossegue através de acordos

nações durante sequências históricas, em que se dá a expansão do desenvolvimento econômico e tecnológico seguida por um período de crise sinalizadora e queda. Essas crises são responsáveis por alçar novas hegemonias, trazendo padrões e características políticas, econômicas e sociais distintas para centro e periferia. De acordo com o autor, houve quatro ciclos sistêmicos na história moderna: o primeiro liderado por Gênova e Veneza; o segundo liderado pela Holanda; o terceiro pela Inglaterra e, finalmente, Estados Unidos. Recentemente o autor trabalha com declínio de hegemonia norte-americana e ascensão de novos atores com liderança internacional em um sistema cada vez mais multipolar (ARRIGHI, 2008).

Seguindo a mesma orientação analítica de ciclos sistêmicos, porém enfatizando a relação centro-periferia, um grupo de intelectuais latino-americanos dos anos 1950 e 1960 ligados à Comissão Econômica Para América Latina- CEPAL - e ao Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB-, buscou entender as estruturas e processos que levaram ao subdesenvolvimento dos países periféricos.

Entre os mais notáveis intelectuais, Celso Furtado e Ignácio Rangel mostraram como após o processo histórico específico ligado à difusão do capitalismo europeu, configuraram-se estruturas econômico-sociais e políticas duais (setores, regiões modernos e arcaicos, momentos históricos distintos) na periferia, que respondem aos movimentos de fluxo e refluxo da economia externa de acordo com sua formação econômica social interna. Dessa maneira, não apenas as atividades econômicas locais exigiram reconfigurações, mas as próprias estruturas políticas e estatais se reconfiguraram a partir das mudanças desencadeadas pelos ciclos internacionais¹⁶.

Conforme assinalou Bresser Pereira (2009, p.33-34), aplicando o modelo de ciclos para entender os padrões de mudança do Estado em face dos movimentos do mercado, “*a intervenção do Estado segue um padrão cíclico. Ao responder aos fracassos do mercado, como nos anos 1920 e 1930, ele aumenta seu escopo. No entanto, nos anos 1970 [...] com a crise fiscal e a*

financeiros (como na fórmula abreviada de Marx, DD’). Juntas, essas duas épocas, ou fases, constituem um completo ciclo sistêmico de acumulação (ARRIGHI, 1996: 06).

¹⁶ Aliás ambos autores – desenvolvimentistas – reforçavam o papel central dos Estados em países periféricos na superação do subdesenvolvimento. Ou seja, deveriam eles, a partir de uma atuação deliberada e por meio de estruturas de planejamento, construir modernas estruturas estatais e uma nação economicamente desenvolvidas (BIELCHOWSKI, 2004).

aceleração da globalização abre-se espaço para a privatização e a desregulação do mercado [...]”. Foi assim durante a história¹⁷ a alternância entre processos de expansão e retração da atuação do Estado.

Na crise de 1929, o modelo de *Laissez-faire* vigente durante o século XIX sobre a hegemonia do *Imperialismo britânico de Livre comércio* (ARRIGHI, 1996) entra em declínio¹⁸ (desde o pós - I guerra mundial) cedendo espaço para um modelo de desenvolvimento coordenado pelo Estado em que as políticas de proteção ou *bem estar social* tornaram-se parte estratégica de um sistema sustentado na associação do capital ao trabalho e ao consumo de massas.

No centro, as saídas da crise passaram pelas ideias de John Maynard Keynes que buscava construir uma nova era para o capitalismo baseado no pleno emprego e no consumo de massas. Na periferia a saída da crise passou pelo modelo de inversão de importações sustentadas nas ideias desenvolvimentistas que passaram pela formulação de teóricos como Ignácio Rangel, Celso Furtado e Raul Prebisch (BIELCHOWSKI, 2004), de forte influência keynesiana, que adaptam seus princípios da economia política para países periféricos latino-americanos.

Com suas peculiaridades, atreladas ao grau de desenvolvimento das sociedades em pauta, tais modelos econômicos e políticos se sustentavam em um papel ativo do Estado como interventor na economia (através da criação de bancos públicos, indústrias nacionais e infraestrutura) e como provedor de políticas de Bem Estar social (através de proteção ao emprego formal e

¹⁷Existiriam para o autor cinco formas históricas do Estado que se alteraram com o tempo. 1) **O modelo autoritário patrimonial**, gestado no absolutismo e do processo que lhe dá origem; 2) **O Estado liberal do século XIX** em que vigorou Imperialismo britânico de Livre comércio (e na periferia a expropriação de tributos, mão de obra e recursos naturais por meio da articulação ou intervenção política (como no caso da Índia); 3) **O Estado Social democrático** do século XX (1930-1970) sob liderança dos EUA, em que o desenvolvimento econômico carreado pelo Estado (Keynesianismo no centro e desenvolvimentismo na periferia) e ampliação direitos sociais foram centrais para superar a crise pretérita de fins do século XIX; 4) **O Estado social-liberal** em que as forças do mercado mais uma vez ganham força *vis a vis* ao Estado; se restringem direitos sociais em nome de uma ordem econômica; e se promove a reforma do Estado, como já apontado extensamente no início do trabalho. 5) **O Estado neo-desenvolvimentista** dos países latino-americanos em que houve a construção de uma estratégia alternativa de desenvolvimento pautada na retomada do crescimento econômico nacional com promoção de desenvolvimento social por meio da revalorização política do papel do Estado (BRESSER PEREIRA 2007, FIORI 2007, DINIZ, 2007).

¹⁸ por conta do modelo de produção rígida e em larga escala baseado no consumo de massas que leva à crise de superprodução e ao Crash da bolsa de New York (HARVEY, 2005)

assistência aos desvalidos e pobres). Ademais, tal sistema se estruturava em instituições fortes e centralizadas com grandes estruturas de planejamento econômico (PEREIRA, 2009).

Nesse sentido, o modelo erguido no pós-guerra que articulou a intervenção deliberada do Estado somado à ampliação de direitos sociais como educação básica, acesso à saúde, a renda e ao emprego, garantiu não apenas altos índices de crescimento e estabilidade econômica durante todo o decorrer do século XX, mas uma referência de atuação estatal para futuros contextos de crise em que o mercado sem condições de sustentar-se autonomamente recorre ao Estado para lhe garantir sobrevivência.

Com efeito, após esses anos de crescimento, a década de 1980 e 1990 assinalam períodos de novas crises e renovação do discurso liberal. A década de 1970 foi marcada por uma profunda crise de natureza econômica, energética e política, que afetou tanto o centro quanto a periferia do sistema mundial. Entre as principais causas se encontra a crise do petróleo representado pelo aumento do preço em 1973 e 1979 que afetou a produção e comércio mundial (MILANI, 2014). Isso levou paulatinamente a uma redução das taxas de crescimento econômico nos países industrializados e nos países de industrialização recente passando a afetar as políticas do Estado de bem-estar social e a legitimidade do modelo político de desenvolvimento erguido no pós II Guerra.

Ademais, diante do processo de fim da Guerra Fria com a derrocada do bloco socialista (representado pela queda do muro de Berlim e dissolução da URSS), um conjunto de formulações teóricas contribuíram para o desgaste e questionamento do modelo anterior de atuação estatal. O modelo de gestão do Estado centralizado, e seu padrão de desenvolvimento (baseado na intervenção econômica e na produção de serviços), passaram a ser responsabilizados pela crise. Assim, um processo sistêmico, já observado na década de 1930, por exemplo, passa a ser explicado pelo *mainstream* internacional não pelas teorias das crises cíclicas do capitalismo, mas pela forma política dominantes nos países de então, de forma a justificar as mudanças e as reformas do Estado.

O “Fim da História” (FUKUYAMA, 1989), a inevitabilidade da globalização proferida por Margareth Thatcher (“*There Is No Alternative*”)

(CHANG, 2008) e por fim as elaborações do modelo de Estado neoliberal consubstanciados pelo Consenso de Washington¹⁹ encerraram o contexto teórico que legitimaria as mudanças ocorridas no cenário internacional das décadas de 1980 e 1990.

Como eixos estruturantes da proposta de reformas no centro da economia mundo, se postulou a necessária estabilização econômica, a abertura comercial e financeira como sustentáculo da globalização. Em relação ao Estado, reformas administrativas e a readequação de órgãos e atividades estatais que abrangeu programas de privatizações, projetos de delegação e descentralização, encontrando referência teórica nas formulações da *New Public Management*²⁰ (PETERS, 2005).

Na periferia do sistema internacional, por sua vez, as formulações do Consenso de Washington foram o sustentáculo teórico à “necessária” saída da crise, indicado pelos países centrais aos em desenvolvimento (CHANG, 2008, DINIZ, 2005). Neste contexto, as instituições multilaterais, sobretudo o Banco Mundial e o FMI, passaram a se envolver em quase todas as áreas da política econômica e da agenda social do mundo em desenvolvimento, muitas vezes de maneira sobreposta e contraditória (HALL E MIDGLEY, 2004), orientando os rumos das reformas. Segundo Chang

Elas (instituições de Breton Woods) passaram a controlar áreas como orçamento de governo, regulação industrial, definição do preço dos produtos agrícolas, regulamentação do mercado de trabalho, privatizações e assim por diante. Na década de 1990, houve grande passo nesta missão à medida que atrelavam esses **condicionantes de governança** à concessão de seus empréstimos. Isso implicou intervenções em áreas que não eram imaginadas até então como a democracia a descentralização de governo [...](2008, p.31).

¹⁹ Reunião realizada em Washington em 1989 entre funcionários do governo estadunidense e do Fundo Monetário Internacional (FMI) com o objetivo de formular uma espécie de receituário de políticas econômicas para a América Latina. Dentre as orientações constavam a abertura unilateral das economias, privatizações e reformas monetaristas, criação de um mercado autor regulável sem interferências do Estado.

²⁰ A O termo foi introduzido pela primeira vez por acadêmicos no Reino Unido e Austrália para descrever abordagens atividades dos governos na década de 1980. Vocalizava a ideia de tornar o serviço público mais eficiente usando modelos de gestão do setor privado.

No caso da América Latina houve a adoção, com maior ou menor intensidade, de tais orientações. Os governos de centro-direita²¹ que governavam no período, dada as suas peculiaridades, implementaram políticas e reformas em torno da abertura econômica, da privatização de empresas nacionais e por um conjunto de ações que buscaram integrar as economias à era da globalização (HARVEY, 2005). De maneira geral, todos os governos provocaram um efeito de minimização do papel do Estado no processo de desenvolvimento nacional.

O início do século XXI se inaugura ainda em meio à crise econômica. A adoção do modelo neoliberal, reinante durante a década de 1990, se mostrou incapaz de responder às crises cíclicas e estruturais do capitalismo contemporâneo. Diante da conjuntura de queda de crescimento dos países centrais²², da consolidação da China como nova superpotência no sistema internacional e da crescente relevância dos países emergentes em inúmeros fóruns internacionais (G20 e G77, IBAS) e instituições multilaterais como no FMI, aprofunda-se o movimento de multipolaridade apontado por Arrighi (1996).

Se no centro, o refluxo do discurso neoliberal demora a perder força²³, na periferia, sobretudo na América Latina, a eleição de governos de centro-esquerda incentiva a revisão do paradigma neoliberal e a crítica à estratégia de desenvolvimento até então vigente. Esse movimento devolve ao Estado importante papel na promoção de mudanças, especialmente nos campos econômicos e sociais (DINIZ, 2007, 2011) e, assim como na década de 1930, ocupa espaço fundamental na resolução dos problemas desencadeados pelas crises econômicas sistêmicas.

Interpretar o fenômeno de mudanças estatais no Brasil e Argentina nas últimas décadas tendo em conta essa correlação entre os processos externos e internos, torna-se central para entender o significado e a profundidade das

²¹Datam deste período os governos de Fujimori no Peru, Salinas no México, Carlos Menen na Argentina e Fernando Henrique Cardoso no Brasil, que embora envolvidos com a implementação das orientações políticas de Washington, o fizeram em ritmos e escalas diferentes.

²² Segundo Boschi e Gaitan (2015) vêm perdendo paulatinamente peso geopolítico no século XXI, vide a queda na participação do PIB mundial de 63% em 2002 para 52% em 2011

²³ A partir dos efeitos da crise da bolha imobiliária de 2008 nos EUA, novos contornos são dados na relação Estado-mercado. No centro, o Estado passa por uma revalorização no controle e regulação do mercado através, por exemplo, da compra de bancos privados como a *Lehman Brothers*;

mesmas, especialmente no que diz respeito aos projetos de desenvolvimento, opções por políticas de proteção social e seus desenhos de implementação.

Como demonstrado brevemente, o referencial teórico baseado na ideia de ciclo sistêmico, e dentro disso a relação centro-periferia, são instrumentais analíticos relevantes para entender não somente o período de ascensão do terceiro mundismo na virada do século XXI e do refluxo, em certa medida, da agenda neoliberal nos países estudados. Demonstra, sobretudo, que os processos de expansão-retração do Estado, respondem a esse processo desde as origens da formação do Estado-Nação.

A partir deste pressuposto, é possível entender as mudanças estatais ocorridas ao longo da história, em especial nos países em desenvolvimento, não apenas como decorrência de suas rotas institucionais ou de escolhas de elites autônomas. Permite evidenciar: 1) que as mudanças ocorridas nos Estados (federativos ou unitários) possuem alta correlação com o ambiente externo; 2) a alta correlação existente entre ciclos econômicos e políticos desenvolvidos no centro da economia mundo e os movimentos de expansão-retração da intervenção estatal nos modernos Estados-nação; 3) o “sentido” das mudanças estatais, sobretudo em países periféricos, em resposta aos ciclos econômicos e políticos impulsionados pelo centro do sistema.

Assim, se de um lado a teoria institucionalista permite analisar as rotas institucionais dos federalismos, respondendo às diferenças observadas entre Brasil e Argentina a partir de seus legados, é a teoria dos ciclos sistêmicos que irá subsidiar a explicação acerca da relativa sincronia²⁴, no tempo e no conteúdo, das mudanças estatais nestes países, especialmente em relação aos movimentos de centralização e descentralização de suas relações federativa.

²⁴José Luis Fiori (2007) defende a ideia de que a América Latina, a despeito de sua heterogeneidade interna, desde suas “guerras de formação” no século XIX, tem se movido de maneira mais ou menos sincrônica aos padrões de desenvolvimento engendrados pelo centro. Destaca os contextos que apontam esta convergência na região: o momento da integração agrário-exportadora à economia industrial europeia a partir de 1870; o movimento de inversão de exportações na década de 1930 e a reação desenvolvimentista; a instalação de golpes militares e regimes ditatoriais a partir da década de 1960 e 1970; O processo de redemocratização a partir de 1980; por fim, a adoção nos 1990 de políticas de Consenso de Washington, que com maior ou menor intensidade, impuseram na região um movimento de desregulamentação econômica, privatização dos bens nacionais e um conjunto de reformas estatais.

2.4 Centralização e descentralização na teoria federativa

No debate sobre federalismo, a centralização e a descentralização são tomadas como medidas ou parâmetros para escalonar e entender a dispersão de poder de cada país e em que medida os mesmos se distanciam ou aproximam de Estados unitários (modelo em que não há garantia de divisão de autoridade política entre os níveis de governo).

Conforme demonstrado até aqui, a origem e tradição dos estudos federativos se deram, de forma majoritária, por oposição às formas centralizadas e autoritárias edificadas no século XVII e fortalecidas durante o século XVIII. Essas formas concentradoras de poder econômico, político e simbólico (BOURDIEU, 2014) foram reconhecidas como potencialmente belicosas, propícias à tirania e à desintegração social.

Por esta razão, a definição de centralização não carrega grandes controvérsias. No debate federativo, podemos considerá-la como o processo de concentração de poder a nível federal, onde um ente estatal se coloca em um nível hierárquico acima dos demais, acumulando um conjunto de recursos, dentre eles recursos fiscais, legislativos, políticos e burocráticos que lhe garantem autonomia decisória.

Conforme demonstraram Immanuel Wallerstein (1974) Perry Anderson (2004), a centralização/concentração do poder se originou como resposta ao decadente sistema feudal, e seus eixos de poder pulverizados/descentralizados, que entrou em crise de crescimento no século XIV e exigiu uma saída do ponto de vista econômico e político. A saída econômica passou pela procura de novos territórios produtivos (grandes navegações) e estruturação do capitalismo primitivo com base na exploração (ANDERSON, 2004). Já a saída política, para viabilizar o novo sistema econômico, passou pela formação do Estado moderno e por um processo de concentração de recursos e autoridade antes dispersas, como o aparato de defesa, de arrecadação de impostos e formação da burocracia (WEBER, 2009).

O resultante desse processo formador do Estado Nação foi um constante fortalecimento do poder nacional (central) ao longo dos séculos XVII,

até meados do século XX, consolidando-se como o eixo estruturador de toda a política, concentrador de todas as atribuições de um Estado.

Conforme demonstrou ABRÚCIO (2006), o fortalecimento dos aparatos centrais de governo, foram progressivos. Do século XVII ao XIX foi estratégia para a colonização e, mesmo diante da doutrina do *laissez-faire*, foi arma no jogo geopolítico no contexto da busca por novos mercados. No século XX, após a crise de 1929 e, sobretudo, com a II Guerra Mundial legitima-se como principal indutor do desenvolvimento econômico, provedor de políticas infra estruturais e de proteção social, através da intervenção estatal instituída pelo modelo keynesiano, adotado amplamente pelos países centrais, assim como em países periféricos, sob os moldes do desenvolvimentismo. Segundo Elazar (1991, p.201), estabeleceu-se uma “sabedoria convencional” de que a centralização era um componente inevitável do Estado-nação do século XX.

Nos países em desenvolvimento, especialmente nos países latino-americanos estudados, a centralização do Estado foi base da estratégia de implantação do projeto desenvolvimentista, que tinha como grande objetivo superar o subdesenvolvimento, ou seja, modernizar e realizar a revolução capitalista nestes países através da atuação deliberada do Estado como indutor e/ou investidor direto (BIELCHOWSKI,2004).

No início dos anos 1970, na esteira da crise capitalista, tendências contrárias à centralização começaram a se estabelecer no âmbito internacional e na academia, trazendo o debate sobre a descentralização e federalismo para o centro das análises da ciência política (ELAZAR, 1991). Em oposição à credibilidade gozada no pós-guerra, o modelo de Estado interventor e centralizado passou a ser responsabilizado pela crise econômica e social observada. Em sua dimensão política, as formas centralizadas de poder passaram a ser associadas a práticas não democráticas, clientelísticas e não transparentes de gestão, por terem sido largamente utilizadas durante os períodos autoritários (ARRETCHE, 1996).

Com efeito, sob o ponto de vista normativo da reforma do Estado, a descentralização passou a ser apreciada como sinônimo de “boa prática de governança”. Como princípio de modernização da gestão pública, foi associado à superação do passado interventor e à aproximação entre os centros decisórios e os cidadãos, entre a concepção e a execução das políticas

públicas, promovendo maior eficiência, controle social, democracia e *accountability* dos governos em relação aos cidadãos (BOISIER, 1990; ARRETICHE, 1996).

Dessa forma, os governos locais, que durante o período de *welfare state* foram responsabilizados pelas mais diversas práticas oligárquicas, são colocados no centro da nova reforma estatal defendida, passando a ser concebidos como berço de democracia, de práticas inovadoras e da eficiência em políticas públicas, *verdadeiros laboratórios de boas práticas* (Figueiredo & Lamounier, 1996).

Isso se deve ao fato de que, historicamente, o pensamento liberal associou poderes descentralizados e governos locais à democracia. Desde clássicos como o livro de Alexis de Toqueville, *A democracia na América*, a descentralização é tomada como o modelo institucional de organização do Estado mais adequada para contemplar as demandas “que vem de baixo”, promovendo a maior participação, eficiência na tomada de decisão e na implementação de políticas públicas.

De acordo com ABRÚCIO (2006), em muitos países desenvolvidos e de tradição centralizadora, como a Grã-Bretanha e França, adotaram-se reformas que repassaram poder ao plano local. Igualmente na Bélgica, Espanha e Itália, os governos subnacionais conquistaram forte autonomia. Nos Estados Unidos, país de histórica tradição federalista, houve também uma significativa renovação no discurso em prol da descentralização (ABRÚCIO 2006).

Nos países periféricos, em uma conjuntura em que muitos países estavam avançando na derrubada de regimes autoritários²⁵, diversos Estados reforçaram seus pactos federativos em favor dos governos locais, desonerando o centro das responsabilidades pelo conjunto de políticas assumidas no período pretérito. Segundo estudo de Arretche (1996), dos 75 países em desenvolvimento, 63 implementaram reformas nas quais teria ocorrido um processo de transferência de poder político aos governos locais e para o terceiro setor, composto em geral por ONGs e entidades privadas na década de 1990. Nesse contexto, a descentralização foi adotada por distintos países

²⁵Entre 1980 e 1990, mais de uma dezena de países latino-americanos viveram a transição democrática: na América do Sul, por exemplo, o fim do regime militar ocorreu em 1982, na Bolívia; em 1983, na Argentina; em 1984, no Uruguai; em 1985, no Brasil e em 1988 no Chile.

do centro e periferia, de maneira praticamente hegemônica, fazendo parecer *que a roda da história pendia para a descentralização*”(Ibdem, 1996, p.2). Autores como BOISIER (1990), CAO (2006) e PEREIRA (2004), examinando a aplicação do conceito, afirmaram que nesse contexto histórico a *descentralização se tornou uma “panaceia universal”*.

Se do ponto de vista normativo, a descentralização gozou de certa hegemonia nesse período, sua definição enquanto conceito não é simples, atravessando áreas e campos distintos, podendo se concretizar de diferentes formas. Peters (2005, p.20) entende a descentralização como uma estratégia geral onde o padrão dominante foi mover a política e os controles administrativos à distância do centro político do governo.

No debate federativo, podemos considerar a descentralização como um processo que dispersa ou distribui o poder que estava anteriormente concentrado (PETERS, 2005, ELAZAR, 1991; WATTS, 2006). Ou seja, trata-se da dispersão de poder decisório, constitucionalmente estruturada (ELAZAR, 1991), que capacita às instâncias políticas subnacionais e de seus eleitores a tomarem decisões sobre seus territórios, sua alocação de recursos e suas políticas públicas (SOUZA, 2008). Deriva, portanto, de um *arranjo constitucional e institucional* que garante autonomia e responsabilidades partilhadas.

Corroborando em termos gerais com tal definição, Falleti (2006, p.60) conceitua a descentralização como um processo de reforma do Estado composta por um conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados de governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado.

Em geral a descentralização em Estados federativos é tratada em três âmbitos pela literatura: *a política, a fiscal e a administrativa*. A *política* transfere autoridade para atores subnacionais, sendo materializada, principalmente, quando os ocupantes de cargos no Executivo e Legislativo são eleitos por voto popular (SOUZA, 2008). Ademais assegura autoridade legislativa para cada uma das esferas da federação (WATTS, 2006) para legislar sobre assuntos próprios. Segundo esse autor, são indicadores da autonomia política/legislativa, o grau com que cada nível de governo exerce seus poderes constitucionais atribuídos, o grau de extensão de competências exclusivas, concorrentes e

compartilhadas, e a extensão de tratados e regras formalizados pelo governo federal que afetam o âmbito de competências de outros entes (Ibidem, p.187).

A *descentralização fiscal* diz respeito ao aumento da capacidade de arrecadar recursos próprios e de poder decisório sobre sua aplicação. Um indicador razoável para esse tipo de descentralização seria a estimativa da arrecadação própria, não somada às transferências constitucionais. Outro indicador são o tamanho e o caráter de transferências não constitucionais de um nível de governo a outro para implementar políticas que não são de seu âmbito de competência. O grau de autonomia ou dependência (descentralização ou centralização) com que os níveis de governo executam suas competências pode ser aferido por essa estimativa. Conforme Watts,

A extensão com um nível de governo pode usar seu poder de gasto para atuar ou influir em âmbitos de competências de outros níveis de governo, responde sobremaneira sobre o nível de autonomia com que se materializa o grau de descentralização de um sistema político concreto (Ibidem, 2006, p.189).

Por fim, a *descentralização administrativa* diz respeito ao conjunto de provisão de serviços e políticas públicas transferidas aos governos subnacionais, como saúde, assistência social, educação, moradia, etc. A autonomia, por sua vez, pode ser estimada a partir: da relação entre o tamanho dos serviços públicos de cada nível de governo e suas responsabilidades administrativas; do nível de adesão dos entes federados em relação aos programas federais definidos pelo centro; a extensão do nível de dependência de um nível de governo a outro para a implementação de suas políticas públicas.

Avançando nessa definição de descentralização trazida pelos autores, fica claro que para aferi-la é necessário considerar duas dimensões: constitucional, que estipula a divisão de competências de cada ente constitutivo (autonomia política, fiscal e administrativa formal para desempenhá-las); e a real, amparada no grau de autonomia concreta que as unidades constituintes logram para desempenhar um papel significativo *no processo decisório* do dito nível.

Autonomia, por essa lógica, pode ser considerada como a liberdade com que os governos decidem e implementam suas políticas, sem interferência legislativa ou dependência financeira dos demais níveis de governo. Trata-se, portanto, de um importante indicador da descentralização concreta nos Estados federativos. Conforme evidenciaram Watts (2006) e Arretche (2012), nem sempre a garantia de autonomia federativa transmitida pelas constituições se converte em autonomia decisória real. Segundo essa lógica, políticas públicas aparentemente descentralizadas no nível da execução podem ser centralizadas no nível de decisão.

Para esses autores é o nível de *decisão* e não de *implementação* que define o grau de centralização ou descentralização de uma política pública, ou de uma federação. Watts (2006) utiliza o caso japonês para elucidar essa premissa, afirmando que naquele país há a descentralização administrativa no âmbito da execução, na medida em que as decisões principais são dadas no nível central. ARRETCHÉ (2012), na mesma linha argumentativa, mostrou o caso dos municípios brasileiros e seus constrangimentos estruturais (desigualdades regionais e baixa capacidade arrecadatória) e institucionais (referentes à baixa capacidade de os níveis locais legislarem sem interferência do nível federal e terem corpo burocrático adequado) para lograr da autonomia real.

A autora estabelece a distinção entre os conceitos de *policy making*, relativo à descentralização de competências, e *policy decision making*, descentralização de autoridade decisória sobre as mesmas políticas, argumentando que, em muitos países, governos subnacionais podem ter grande responsabilidade por políticas públicas sob a elevada regulação e supervisão dos governos centrais. A distinção entre *policy making* e *policy decision making* torna-se útil para examinar as relações intergovernamentais e a produção de políticas públicas nas federações, permitindo a distinção entre autonomia formal e real de que gozam os governos locais diante da descentralização. Conforme a autora,

Governos locais podem ser escolhidos diretamente sem que tenham total autonomia sobre a execução das políticas que lhes são atribuídas. A autonomia decisória dos governos subnacionais pode ser fortemente restringida, mesmo em Estados federativos por diferentes mecanismos institucionais

tais como obrigações constitucionais e a legislação nacional [...] tais mecanismos institucionais implicam limitações à autonomia dos governos locais para tomar decisões sobre suas próprias atividades. (ARRETCHE, 2012, p. 149).

No início do século XXI, passado o período de euforia com as reformas, em decorrência da conjuntura crítica em termos econômicos e sociais e do refluxo do ideário neoliberal, pesquisas empíricas passaram a balizar os resultados da descentralização em diferentes países (ARRETCHE, 1996, 2012; CAO, 2006; SOARES, 2014) e a fazer a crítica desse modelo como “fórmula” para resolução dos problemas públicos como a ineficácia das políticas públicas e o clientelismo.

Para ARRETCHE (1996), a análise sobre as mazelas e benefícios trazidos concretamente por cada um destes formatos institucionais na implementação de políticas públicas parece ter sido uma discussão menor do que foi a dimensão ideológica que permeou este tema na década de 1990.

Assumindo a premissa apresentada pela autora, não há porque tratar a discussão centralização-descentralização a partir de um viés normativo, tampouco creditar a um desses modelos qualidades e defeitos intrínsecos. Assim, os ideais democráticos ligados às políticas públicas devem ser associados menos à escala ou nível de governo encarregado da sua gestão, e mais ao seu conteúdo e à natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões.

Acrescenta-se ainda, a constatação de que tampouco a eficácia das políticas dependa do nível de governo responsável pela sua formulação ou implementação, mas antes de suas capacidades estatais historicamente construídas e, sobretudo no caso de estados federados, à capacidade de coordenar ações e políticas que atendam aos interesses mais gerais. O maior *accountability* dos governos em relação aos cidadãos não depende apenas do nível de governo, mas da capacidade de se criar canais participativos/deliberativos e de controle social.

Enfim, foi creditada aos movimentos de centralização e descentralização (por diferentes espectros políticos em diferentes momentos históricos) uma capacidade imanente de resolver problemas políticos e de gestão do Estado, tão profundos que atravessam a história, em suas dimensões institucionais,

econômicas, políticas, sociais e culturais de um país. Por essa razão, examinar esses fenômenos e seus efeitos requer um esforço de compreender sobre que realidade eles se impõe. Implica em associar aspectos que são processuais com questões estruturais.

A partir do debate aqui estabelecido a cerca do federalismo e de seus movimentos de centralização-descentralização, pode-se estabelecer as seguintes premissas: 1) os legados federativos, construídos através das trajetórias peculiares de cada Estado, conformam a estrutura de distribuição de poder de cada país e a moldura pela qual se estabelecem as relações intergovernamentais; 2) o federalismo é mutável, adotando formas mais centralizadas ou descentralizadas conforme sua trajetória e os impulsos dados pelos movimentos cíclicos do sistema capitalista, que tende a lhe apontar um “sentido”; 3) os níveis de centralização e descentralização estatal, em seus diversos aspectos, são importantes indicadores de distribuição de poder decisório, sendo, entretanto, insuficientes para análise quanto à eficácia ou ao conteúdo democrático das políticas públicas estatais.

Partindo destas premissas teórico-metodológicas, a presente tese procederá com a reconstrução da trajetória federativa de Brasil e Argentina, de forma a compreender as peculiaridades da estruturação dessa instituição em cada caso; e, como as mesmas responderam aos movimentos sistêmicos globais, sobretudo nas décadas de 1990 e nos anos 2000, observando os desenhos de formulação e implementação das políticas públicas de combate à pobreza e assistência social.

3. APONTAMENTOS METODOLÓGICOS: A PESQUISA COMPARADA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INDICADORES PARA ANÁLISE DAS MUDANÇAS FEDERATIVAS

A tese foi realizada a partir do método comparado sob a perspectiva *histórica*. Tal escolha foi apropriada para a pesquisa, pois a partir da análise sobre as semelhanças e diferenças nos países escolhidos foi possível compreender os elementos explicativos sobre o fenômeno, qual seja, a mudança nas dinâmicas federativas mais atuais atinentes às políticas de combate à pobreza e assistência social e seus condicionantes (variáveis institucionais e sistêmicas).

Brasil e Argentina têm sido objeto de estudos comparados desde os anos 1950 e 1960. Interesses como o de comparar o peronismo e o getulismo (FONSECA e ANDRÉS 2012); o federalismo dos países (CARMAGNANI, 1993; BARRIENTOS, 2009), os processos de reforma do Estado que os afetaram na década de 1990 (SIMÕES, 2014), assim como, as rotas de desenvolvimento recentes, como fazem Boschi e Bustello (2015), manifestam as potencialidades de se estudar e comparar esses países.

O fato dessas sociedades terem proximidade espacial e processos históricos relativamente semelhantes e sincrônicos, ao mesmo tempo em que possuem importantes dessemelhanças no ambiente em que ocorrem, pode ter levado os analistas a encontrar um campo profícuo para aplicar a metodologia baseada nas semelhanças e diferenças para compreender fenômenos que atingem concomitantemente os dois países.

Conforme sugere Marc Bloch (1980, p.13), os requisitos necessários à pesquisa científica comparada são: a proximidade de sociedades no tempo e no espaço, similaridade nos fatos observáveis e certa dessemelhança no ambiente em que ocorrem. Quer dizer, para proceder a comparação deve-se lançar mão de casos-sociedades sujeitas à ação de mesmas causas, com *alguns* traços originários comuns e importantes dessemelhanças no ambiente interno. Para o autor, só assim é possível buscar explicações, para problemas de pesquisa, permitindo entender as diferenças das causas locais para as gerais.

No caso deste estudo, Brasil e Argentina foram escolhidos para compreender o fenômeno da mudança na dinâmica federativa, pois se tratam de dois países federados em que formalmente os entes logram de autonomia constitucional para: eleger seus representantes, recolher e administrar seus recursos fiscais, decidir e gerir suas políticas públicas. Além disso, tais países têm passado desde sua formação colonial, por processos políticos e de desenvolvimento semelhantes, relativamente sincrônicos, que imprimem certos traços comuns na ação desses Estados no que diz respeito a seus processos de expansão e retração de intervenção na ação pública.

Desta forma, em que pese o século XIX representar diferenças em termos de estágios de crescimento e desenvolvimento econômico, na medida em que na Argentina em 1880 vivia-se a *belle époque* (LENZ, 2003), enquanto o Brasil encontrava-se amarrado a um modelo de desenvolvimento essencialmente agrícola, após as crises econômicas iniciadas nos anos 1930, tais países começam a trilhar caminhos similares e, mais ou menos sincrônicos, em termos de respostas econômicas e modelos de intervenção estatal. No Brasil, se a década de 1930 representa o momento de inflexão que permite a inversão de importações e a construção do Estado moderno. Na Argentina tem-se a busca de volta ao passado e uma importante retração econômica. Entretanto, mesmo com alguns anos de diferença, nos 1940, sobretudo no período peronista, inicia-se um processo de recuperação econômica com forte intervenção estatal nos moldes do caso brasileiro. Com a crise de 1970, ambos passam por processos recessivos e iniciam as reformas pró-mercado em 1980-1990, que implicaram em respostas estatais sustentados na liberalização e afrouxamento dos governos centrais, a partir da aplicação das orientações do Consenso de Washington.

Na virada do século XXI, dado o questionamento da matriz político-econômica neoliberal anteriormente adotada, elegeram governos de centro-esquerda como resposta. A partir de então os projetos de desenvolvimento começaram a ser revisados, sendo que questões antes periféricas entraram para a agenda, tais como a preocupação com o crescimento para dentro (BOSCHI e GAITÁN, 2015) com inclusão social. Nesse ínterim as políticas de proteção social, sobretudo de combate à pobreza e assistência social passam

a ser centrais para esses governos sofrendo mudanças em seus conteúdos e desenhos, que em um processo semelhante, aparentou centralizar-se.

Entretanto, dadas as distintas constituições de seus Estados, sociedade e suas elites, desenvolveram-se rotas federativas distintas. Com efeito, desde antes da formação como Estado-nação Brasil e Argentina apresentam diferenças na conformação do poder territorial e político por conta das colonizações que imprimiram formas peculiares de controle e articulação com os povos e elites que se formaram nos novos territórios (CARVALHO, 2007). As guerras de independência se diferenciam sobremaneira, na medida em que no Brasil a estratégia da pactuação e arranjo pró-continuidade foi muito mais marcante do que na América espanhola (futura Argentina) que se dissolveu em guerras civis. Nos processos conformadores dos federalismos, no primeiro caso, tem-se uma escolha como decorrência da república e, novamente pela via do pacto, torna-se uma estratégia para acomodar os polos de poder para *permanecer unidos*. No caso argentino, a escolha do federalismo será pautada pela disputa entre fortes elites locais e o interesse de *unir-se* por conta das vantagens econômicas e políticas de conter o poderio de outra província (Buenos Aires).

Esses aspectos originários, analisados em paralelo aos movimentos cíclicos mais amplos, foram fundamentais para mensurar as diferenças e similitudes encontradas, ofertando importantes indicadores para entender como mudanças nos desenhos de formulação e implementação das políticas estudadas respondem a aspectos internos e externos.

Nesse sentido, a perspectiva histórica *de longa duração*²⁶ foi escolhida para interpretar o fenômeno objeto da tese, pois se entende que a compreensão das dinâmicas federativas atuais dos países não podem ser analisadas apenas

²⁶Braudel defende a pesquisa histórica que prioriza a longa duração. Os fundadores da revista dos *Annales* já pensavam a história a partir de longos períodos, contrapondo-se à história política dos séculos XVIII e XIX. Dessa maneira rompe-se com a ideia de tempo revolucionário da modernidade e se busca uma explicação estrutural da história – mais consistente. Para o analista representa a necessidade de uma desaceleração da história, trazendo para o mundo da pesquisa o conceito de “estrutura social. Assim, priorizando a longa duração, sem negar o evento, Braudel passa a pensar a história em termos de “dialética das durações”. A dialética das durações, como coloca Braudel, liga, relaciona, articula os diferentes tempos da história. Superar a história “acontecimental” atribuindo uma importância maior à relação entre as diferentes velocidades com as quais o tempo histórico viaja, exprime sinteticamente a ideia de dialética das durações (CRACO, 2009).

pelo que *aparentam ser*, devendo ser perseguido *como e por que* se tornaram *o que são hoje*.

Tal perspectiva de investigação histórica baseada em períodos longos logrou amplo prestígio nos anos 1970 a partir de trabalhos como de Barrinton Moore (1966); Bendix (1973); Tilly (1975); Braudel (1984); Wallerstein (1974); Arrighi (1996, 2001, 2008), Anderson (2004) se assentando na premissa geral de que a compreensão de fenômenos presentes só podem ser compreendidos pela busca de uma explicação *estrutural da história* – mais consistente que as explicações conjunturais. Entretanto, nos tempos atuais, em face do avanço das ideias pós-modernas trazidas com a terceira revolução industrial (HARVEY, 2005), tal abordagem parece ter caído em descrédito²⁷.

Contrária a essa tendência, neste trabalho optou-se por trazer a história como estratégia para entender as trajetórias específicas dos federalismos (*Path-dependence*), assim como, compreender por que ocorrem as mudanças ao longo dessa trajetória através dos ciclos sistêmicos.

Feitos esses apontamentos passamos a abrir os conceitos utilizados na tese, assim como justificar a escolha da análise sobre política pública, especialmente de combate à pobreza e assistência social.

3.1 A Política pública de combate à pobreza e assistência social no Brasil e Argentina como indicador de análise

A escolha das políticas de combate à pobreza de assistência social como objeto analítico desta tese, para indicar as mudanças nas dinâmicas federativas recentes dos países, deveu-se a alguns aspectos chave: a) primeiramente por ser parte dos sistemas de proteção social dos países, a mesma responde a processos mais amplos da relação Estado-economia. Isso quer dizer que seus conteúdos, desenhos, coberturas variam com os tempos históricos e com os processos e projetos de desenvolvimento, indicando processos de expansão e retração do estado na condução de seu *Welfare State*; b) Em segundo lugar, tal política tem-se revelado para os países

²⁷Conforme salientou Elisa Reis referindo-se a esse fenômeno, a própria semântica das ciências sociais se alterou nas últimas décadas. *Por exemplo [...] vimos conceitos como gênero, identidade e movimentos sociais dividirem atenções com a classe social, Estado nacional, poder político, etc* (ELISA REIS, 1998, P.28).

periféricos, nas últimas quatro décadas, como uma política pública estratégica, seja para minimizar custos sociais dos pacotes de ajustes fiscais, seja para compor projetos de desenvolvimento cujo teor combina crescimento econômico e inclusão social; c) por se tratar de políticas nacionais, demandam distribuição de competências e articulação entre os entes federados, seja para formular, seja para implementar as mesmas.

Entender como as competências se alteram para além das definições constitucionais, assim como a autonomia decisória de cada ente, mostrou-se como um indicador importante para entender as dinâmicas federativas e seus processos de centralização e descentralização. Nesse cômputo, a definição sobre os termos *desenhos de formulação e implementação* foram necessários, para estabelecer os critérios definidores da autonomia de cada ente para decidir e implementar sua agenda de políticas públicas.

Por sua vez a política pública de assistência social e combate à pobreza foram situadas na discussão sobre Proteção social e *Welfare State*, como segue.

3.1.1 Proteção Social, *Welfare State* e assistência social

A distinção entre conceitos como proteção social, *Welfare State* e assistência social são importantes para o debate proposto nessa tese. De maneira geral há acordo entre a literatura da área (DI GIOVANNI, 1998; CASTEL, 2003; BOSCHETTI, 2007; JACCOUND, 2009; SPOSATI, 2009; CECHINI E MARTINEZ, 2011) no que diz respeito ao significado da proteção social como o guarda chuva que dá origem e abarca os demais conceitos. Segundo Di Giovanni a proteção social pode ser compreendida como:

A forma mais ou menos institucionalizada que as sociedades humanas encontraram para proteger parte ou o conjunto de seus membros diante de vicissitudes da vida natural ou social tais como a velhice, a doença, os infortúnios e as privações. Inclui-se aí também, as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social [...]. De alguma maneira, seja, através de instituições não especializadas ou com alto grau de institucionalização, as sociedades humanas, mesmo as que apresentam estruturas

sociais muito simples, desenvolvem sistemas de proteção social(DI GIOVANNI 1998, p.10).

Dessa maneira é possível afirmar que desde sociedades tradicionais com baixos níveis de complexidade, até nas mais complexas, a proteção social se estabeleceu como um processo recorrente e universal, dados os riscos e vulnerabilidades que as afetam desde sua origem.

Entretanto, o nível de complexidade dos sistemas de proteção social, seu desenho e coberturas variaram com o tempo e com o tipo de sociedade desenvolvida. Dessa forma, se nas sociedades antigas a garantia de proteção social se dava por meio de solidariedades tradicionais, sustentado na base comunitária e familiar, com a evolução do capitalismo e seus processos de industrialização e urbanização, houve forte demanda pela institucionalização da proteção social – em forma de sistemas - dados os níveis de agudização da vulnerabilidade e insegurança social desencadeados por esse processo.

Por ter essa intrincada relação com o processo de complexificação societária derivada da evolução do modelo produtivo, os sistemas de proteção social vão se configurar respondendo a esse processo mais geral de estruturação do capitalismo, mas igualmente responderão às peculiares realidades socioeconômicas de cada sociedade e os níveis de conflito presente. Em razão disso, é tácito o fato de que as tipologias dos sistemas de proteção social das sociedades periféricas ou de desenvolvimento tardio, como a América Latina, terão configurações distintas das dos países centrais que acumularam historicamente padrões de proteção segundo uma lógica e tempo distintos (DRAIBE e RIESCO, 2011).

Na Europa, os sistemas de proteção social na transição da idade média para a idade moderna transformaram-se de um padrão de atenção ocasional aos pobres e desvalidos, baseado na filantropia e no status local, para modernos sistemas de proteção social em que o Estado nacional assumiu paulatinamente o dever de proteção frente às crescentes demandas oriundas das transformações capitalistas da modernidade (DI GIOVANNI, 1998, CASTEL, 2003). Conforme salienta Marshall,

Os seguros foram iniciados timidamente sob a ótica privada e destinados a reduzidas categorias profissionais, e se espalharam no fim do século XIX e início do século XX, de

modo que nas primeiras décadas desse século quase todos os países da Europa ocidental tinham algum tipo de seguro compulsório contra doença, alguma forma de aposentadoria contributiva, planos para atender acidentes no trabalho e seguro obrigatório contra desemprego (MARSHALL 1967, p. 81).

Nos países europeus o sistema foi se expandindo para um modelo de proteção social universal prestado pelo Estado, que passou paulatinamente a se responsabilizar pela manutenção das condições de vida das pessoas, cobrindo outras áreas como a habitação, a saúde e educação e uma “rede de segurança” e de serviços de assistência (DUMONT, 1995)²⁸. A partir desses alicerces e da ampliação do padrão de intervenção estatal na vida e bem estar social, é possível compreender as formas de proteção social que floresceram na Europa e em quase todos os grandes países ocidentais no período posterior à Segunda Guerra Mundial: o *Welfare State*.

O *Welfare*, assim, pode ser compreendido como um momento específico de estruturação de sistema de proteção social ocidental, em que as sociedades que iniciaram a industrialização foram confrontadas com o mesmo problema da insegurança face às alterações no padrão tradicional de relações sociais pressionando as estruturas estatais a responderem com provisão do bem-estar aos membros da sociedade por meio de direitos e políticas sociais (FLEURY, 1994; DRAIBE, 2011).

Entretanto é fundamental considerar a advertência feita por Esping Andersen (1991), quando afirma ser o *Welfare* mais do que o incrementamento de políticas sociais, mas uma estratégia econômica e política posta em marcha por países capitalistas centrais e periféricos frente ao avanço do comunismo e das crises econômicas desencadeadas pelo *laissez-faire*. Segundo o autor

O *Welfare State*, uma das marcas da "era dourada" de prosperidade do pós-guerra, significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido. Em termos gerais, representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do

²⁸O Plano Beveridge de 1942 foi o precursor dessa ideia ampliada de proteção social baseada na regulação da economia de mercado a fim de manter elevada a empregabilidade e a prestação pública de serviços sociais universais

emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa das ideias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o *Welfare State* foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo e do bolchevismo. Muitos países se auto-proclamaram *Welfare States*, não tanto por designarem desse modo as suas políticas sociais, quanto por promoverem uma integração social nacional (ANDERSEN, 1991, p 73).

Se nos países centrais no contexto do pós guerra investia-se em grande medida na ampliação das seguranças sociais rumo a processos de universalização de políticas como educação e saúde, no caso dos países periféricos, dado o distinto tempo histórico e *rota* do desenvolvimento, inicia-se a montagem dos modernos sistemas de proteção social e a tentativa de construção do *Welfare State* no âmbito do capitalismo dependente (DRAIBE 2011, DINIZ, 2007), de modo que ainda hoje há forte discussão sobre a rota incompleta do mesmo (SANTOS, 1989).

Sônia Draibe (2011), considerando a contribuição de Therborn (1995) e Goug (1999) que chamaram a atenção para a inexistência de um único caminho à modernidade para se compreender o desenvolvimento de tipos específicos de *Welfare State*, conceituou Estado de bem estar social latino-americano buscando dar conta da rota peculiar de desenvolvimento e proteção social construída.

O ELADBES, para a autora, ou o Estado *Desarollista de Bienestar Social Latino-americano* forjou-se em dois marcos: 1) como sustentáculo do processo de modernização capitalista periférico, em que buscou por meio da produção de infraestrutura, serviços e de bases da acumulação industrial deixar para trás o passado exclusivamente exportador e atrasado. Neste ínterim se deu sustentação para o surgimento de classes (empresariado e trabalhadores assalariados urbanos) que junto das novas classes médias passam a ocupar lugar proeminente na nova etapa de desenvolvimento; 2) como fiador da proteção social *seletiva* aos trabalhadores formais como estratégia de inclusão no sistema produtivo e mercado de consumo, relegando o restante da população a gestão filantrópica da pobreza. Para a autora 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 durante o ciclo desenvolvimentista (Ibdem, 2011) restando uma “dívida social” acumulada na região de dimensões significativas.

Os Estados Desenvolvimentistas foram especialmente ativos na transformação das estruturas socioeconômicas da região. Sob sua égide, o empresariado e os trabalhadores assalariados urbanos, juntamente com as novas classes médias, emergiram e passaram a ocupar lugar proeminente na nova etapa de desenvolvimento. Massas camponesas foram conduzidas às cidades, tornaram-se letradas e experimentaram melhoras na sua saúde. O fato de que as políticas sociais cumpriram essencial papel nestes processos costuma ser ignorado. Mas é certo, também, que o sistema de políticas sociais erigido sob a liderança desenvolvimentista trouxe consigo o viés “industrialista” do seu objetivo primeiro, qual seja, a prioridade de proteção aos trabalhadores (DRAIBE, 2011, p. 239).

Por essa razão, apesar de ser extensa a discussão teórica a respeito das tipologias dos Estados de Bem estar social latino americanos (SANTOS, 1979, AURELIANO e DRAIBE, 1989; KORNIS, 1994; SOARES, 1995), há certo consenso entre a literatura acerca de o processo de construção de sistemas de proteção social nesses países ter sido marcado pela incorporação desigual de parcelas da população a um conjunto relativamente limitado de políticas e direitos.

É desse resultado articulado entre modelo de desenvolvimento e construção de políticas sociais, ou seja, de nosso modelo específico de *Welfare State* que é possível compreender o padrão de assistência social erigido nos países latino americanos, onde se situam o caso de Brasil e Argentina.

Como já apontado acima, em muitos desses países o sistema de proteção social nasceu a partir de uma concepção contributiva, com *seguros sociais* voltada aos trabalhadores formais e, em geral urbanos, como base para alavancagem das engrenagens desenvolvimentistas. A carteira de trabalho, nesse caso era o único garantidor de direitos e cidadania, restando os demais indivíduos, trabalhadores rurais ou informais, sem qualquer tipo de cobertura de proteção orientada pelo Estado, ficando sujeitos à gestão filantrópica da

pobreza, realizada predominantemente por instituições caritativas, eclesiásticas²⁹ e privadas.

Essa tradição de atender as necessidades prementes dos ‘desvalidos’ a partir do voluntariado acompanhou a história da assistência social, dificultando a transformação da mesma em uma política pública organizada e voltada à garantia de direitos através de uma concepção moderna de cidadania. Em que pese no contexto de construção do capitalismo na região, mediado pelos projetos desenvolvimentistas, alguns países terem estruturado seus ELADBES, ainda que incipientes, a proteção social continuou presa à ótica securitária, sendo grande parte da população sem vínculo trabalhista formal, atendida por meio da lógica da benemerência em instituições eclesiásticas e de caridade.

Nesse ínterim, o perfil constituído de assistência social pode ser resumido como trabalhos voluntários, realizado prioritariamente por mulheres ligadas à igreja que atuavam segundo a lógica da “salvação pessoal” pela dedicação ao próximo e ao apostolado social (LIMA, 1976; EGG, 1975, CASTRO, 2000). As ações se ligavam geralmente à entrega de alimentos, medicamentos (auxílio médico) e encaminhamentos quanto a demandas múltiplas de vulnerabilidade social.

Nos anos desenvolvimentistas, quando muitos países passaram concomitantemente por ditaduras, a questão social passou a ganhar maior

²⁹ É nesse vazio da atenção pública à população vulnerável que demanda por proteção social que nasce a assistência social. Inicialmente como sinônimo de benemerência, não se pode considerar como uma política pública, tal como a educação e a saúde, senão como um conjunto de ações dispersas e voluntárias executadas geralmente pelas igrejas (CASTRO, 2000). A esse respeito cabe ênfase importante ao peso da igreja católica na construção da área e na concepção construída no interior dela sobre a atenção social. A ideia de “fazer o bem por Deus” que acompanhou a tradição europeia na transição para a modernidade (EGG, 1975, BORIS LIMA 1976, CASTRO, 2000) se instalou na construção da profissão na América Latina, sendo minimizada apenas na história recente da política pública. Conforme demonstrou Castro (2000) em um estudo minucioso sobre a influência da igreja católica sobre o serviço social, na América Latina, tal princípio de caridade, ‘fazer o bem’, atender os pobres e desvalidos a partir da ideia de sacrifício e voluntariado, não derivou apenas dos princípios cristãos instituídos pela igreja, mas de um projeto claro de expansão da igreja em um contexto de queda de sua influência *pari passu* aos valores seculares e liberais que se instituíam na região nos séculos XIX e XX. Em face do crescente avanço dos ideais socialistas e liberais (ambos antagônicos, porém laicos) em âmbito mundial, a Igreja encontrava-se em face de perder prestígio e seus fiéis. Dessa forma, de uma maneira organizada e estruturada a partir das encíclicas (formulações e orientações clara sobre o papel da igreja em diversos âmbitos), estabelece a questão social como sua prioridade - *um mote de atuação para cuidar e conquistar fiéis* (grifos do autor). Nesse sentido a ordem cristã foi realizadora e idealizadora do serviço social originário em muitos países. Incentivaram a criação de escolas de serviço social em diversos países da América Latina, como no Chile, em 1925; no Brasil o centro Dom Vidal em 1922; no Peru e Argentina, (CASTRO, 2000) em que se disseminou a ideia de benemerência, de tutela e atenção aos desvalidos.

atenção do Estado, entretanto, sem chegar a se institucionalizar como uma política pública. Especialmente entre os anos 1940 e 1950, o trabalho continuou com seu perfil assistencialista-caritativo, prestado, sobretudo, por mulheres (as 'visitadoras sociais'). As primeiras damas, nesse contexto, ganharam importante espaço na execução das ações assistenciais, vide casos do Perú, Argentina e Brasil³⁰. Conforme demonstra Castro a respeito do perfil das obreiras sociais,

Tratavam-se de damas, senhoras da alta sociedade, vinculadas ao governo e aos círculos sociais privilegiados da época; não possuíam nenhum relevo acadêmico; era evidente a influência direta e indireta dos princípios da 'ação católica'; tal grupo se distinguia pela participação em obras de caridade e a mentalidade filantrópica (CASTRO 2001, p.123).

A prática assistencialista e de *primeiro damismo* predominou por longo tempo na região. Somente a partir da década de 1970, em face da crise econômica internacional e a ampliação do empobrecimento, alguns países passaram a investir recursos institucionais criando Ministérios para tratar sobre o tema (MESTRINER, 2001), embora geralmente esses se encontrassem fundidos com a saúde e trabalho.

A pressão pela abertura dos regimes militares, associada ao empobrecimento da população em razão da crise econômica, trouxe a necessidade de outra abordagem sobre essa política pública no que ficou conhecido como *reconceitualização* (KRUSE, 1971; SIERA, 1971; MOREAU, 1971; NETTO, 1981). Tornou-se necessária sua profissionalização e mudança de paradigmas para uma lógica de direitos e cidadania, em que o passado assistencialista e de cunho católico fosse superado.

No caso brasileiro³¹ a Constituição de 1988 foi um marco para a área, na medida em que incluiu a assistência social no campo da seguridade social, ao lado da saúde e da previdência, passando a reconhecer o campo como política

³⁰Sra Benavides no Perú em 1940; Eva Perón Argentina (embora com diferenças que serão aprofundadas no capítulo 5; Darcy Vargas do Brasil que embora tivesse menos prestígio político que Eva peron, impulsionou obras sociais e fundação de entidades assistenciais, destacando-se, em 1938, a Fundação Darcy Vargas aos menores que se ocupavam da venda de jornais no centro da capital carioca e em 1942, e a Legião Brasileira de Assistência retratado no capítulo 5.

³¹ Tratado em profundidadeno capítulo empírico.

pública de dever do Estado, de caráter não contributivo, universal e com objetivo de garantir direitos sociais a todos a quem dela necessitar (art. 203/204). Nesse sentido ampliou legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal.

Na Argentina, a reforma de 1994 não deu o devido alcance constitucional a área de assistência social como no Brasil, mas houve alterações na concepção e na forma de entender a política pública em face do crescente empobrecimento e vulnerabilidade social trazidos pela crise dos anos 1990. De maneira articulada com os organismos e instituições multilaterais (BM, BID e UNICEF), iniciou-se a implantação de políticas de combate à pobreza, em geral focalizadas e, em muitos casos, como Transferências Condicionadas de Renda, que irão delinear o novo modelo de assistência social.

Com efeito, em face da crise que se abatia em grande parte dos países da América latina, sobretudo nos países estudados, a política pública que combinou combate à pobreza e assistência social, até então tomada como periférica pelos governos, passou para o centro das atenções governamentais, que dedicaram esforços de construção institucional para implementá-las. Tratando-se de Estados federativos com distintas características, tais governos tiveram que traçar estratégias de formulação e implementação atendendo aos perfis e rotas federativas desenvolvidas e às pressões internacionais que financiaram muito dessas políticas e indicaram seus modelos.

Nas décadas recentes, sobretudo com os governos de centro-esquerda, as políticas de combate à pobreza e assistência social passaram a ter seu papel valorizado como política pública, sendo pensada como parte central dos projetos de desenvolvimento implementados. Uma vez que as fórmulas anteriores não resolveram, senão aprofundaram os problemas sociais, nas décadas recentes, novos modelos de políticas, conteúdos e desenhos foram desenvolvidos. Por essa razão, sustentamos que a escolha de políticas de combate à pobreza e assistência social que combinam a diferentes programas de transferência de renda, como políticas alimentares, proteção à criança e adolescência, tem-se mostrando um importante balizador para entender as mudanças na relações federativas mais recentes nos países estudados. Tais políticas, dada a relação com Estado e economia tem capacidade de indicar

como o Estado tem reagido às pressões externas (econômicas/políticas) e, por óbvio, como os legados do próprio federalismo e da política pública interagem na construção desses novos modelos.

Tendo em conta esses aspectos e a própria abrangência do que pode ser considerada as políticas de combate à pobreza e assistência social, nessa tese optamos pela análise dos programas focalizados, que incluíam ou não Transferência de Renda, considerados chave nos anos 1990 nos dois países estudados, assim como, a estruturação da rede de serviços de assistência social para entender os processos de descentralização/centralização.

Para viabilizar a comparação com os anos 2000 e as mudanças nos governos de centro-esquerda, optou-se pela análise dos Programa Bolsa família (PBF) e a construção do SUAS, no Brasil. Na Argentina o programa Asignación Universal por Hijo (AUH) e a criação dos CDR's são os pontos principais de análise. Importante salientar que a metodologia aplicada buscou identificar prioritariamente os desenhos desenvolvidos para formulação e implementação das políticas, dado que os conteúdos e impactos trazidos por tais políticas demandaria certamente outro estudo.

Feitos esses apontamentos, são apresentados os conceitos de desenhos de formulação e implementação de políticas públicas e por que os mesmos são úteis para identificar a dinâmica federativa de centralização e descentralização

3.1.2 Formulação e implementação das políticas públicas de combate à pobreza e assistência social como indicadores dos desenhos centralizados e descentralizados

Nos estudos sobre políticas públicas, o *policy making* foi pensado como um processo em que estágios inter-relacionados fluíam entre a definição de problemas até os produtos (políticas públicas), dando origem posteriormente aos modelos de análise relativos ao que seria o ciclo da política pública³²(HAROLD, LASWELL 1956; KINGDON, 1984). Embora tal modelo

³² Ainda que possuam pequenas distinções, os modelos que abordam o ciclo constituem-se geralmente por 5 etapas: (a) montagem da agenda, que é o processo pelo qual se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos; (b) formulação da política, que diz respeito como as propostas são formuladas no âmbito governamental; (c) tomada de decisão política, que é o processo pelo qual os governos adotam um curso de ação e não outro; (d) implementação da política, em que os governos dão curso efetivo a uma

tenha sofrido críticas por deixar em aberto algumas lacunas que permitiram uma interpretação da progressão linear e etapista entre as fases, a ideia do ciclo oferta um modelo altamente pedagógico para entender a produção de políticas públicas, permitindo analisar as 'etapas' em si, assim como, de maneira articulada, uma fase influencia e interage com a outra (HAWLETT et All, 2013,p16).

Para fins de definição, entende-se por formulação de políticas públicas o processo de criação de opções sobre o que fazer com um problema público depois que esse foi definido com tal e entrou para a agenda formal do governo (HAWLETT et All, 2013,p16, p. 123). Envolve a identificação de solução mais apropriada entre as várias alternativas de ação para um problema (FREY, 2000) de forma sistematizada e que permita colocá-la em ação por meio da implementação. Trata-se, portanto, de um processo também entendido como "decisório" na medida em que, grupos e atores podem deliberar acerca de um problema público que entrou para agenda, definir objetivos e estratégias/metodologias de implementação (JONES, 1984; HAROLD, 2001). Embora o processo decisório passe por deliberação, nem sempre o mesmo se dá de maneira dialógica e consensual como postulada pela teoria deliberativa. Ao contrário, por envolver um conjunto diverso de atores com interesses, geralmente divergentes, trata-se de uma etapa permeada por conflitos e contradições. Dessa forma, dada a necessidade de considerar informações e aspectos técnicos como substrato da decisão, avaliar as condições ambientais e as capacidades administrativas e financeiras de implementação, assim como ouvir as partes interessadas pela política pública, a decisão por uma solução para um problema público nem sempre passa por processos deliberativos e consensuais como propõem os modelos analíticos habermasianos. Alguns atores podem ter vantagens sobre outros no processo político, assim que investidos de autoridade para encaminhar ou viabilizar uma proposta (HOOD, 1986). Conforme salientou tal autor com a máxima NATO - Nodalidade, Autoridade, Tesouro e Organização, os governos geralmente podem enfrentar problemas públicos, lançando mão de seu poder como atores políticos centrais

política pública; e, (e) avaliação da política em que os atores estatais monitoram os resultados e propõem novos cursos para a ação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.15).

que lançam mão de poderes legais disponíveis, acúmulo de recursos/dinheiro e organizações formais à sua disposição.

Desta forma, usando a ideia de “recursos de governo”, ou acúmulo de autoridade em esferas de governo fazemos uso do conceito de desenho institucional de formulação nessa tese. Conforme demonstrado na seção teórica, o federalismo estabelece níveis de governos autônomos para decidir sobre sua agenda de políticas públicas, recolher seus tributos, eleger seus representantes e administrar sua máquina pública de forma a atender o interesse da população de seu território. Entretanto a montagem da instituição federativa é complexa e responde aos processos de formação do Estado-sociedade e economia de um país. *Dessa forma, o poder pode-se concentrar mais em uma esfera federativa do que em outra, por conta de questões estruturais tais como: a história, os legados políticos e a desigualdade socioeconômica; assim como, por questões conjunturais tais como, os processos reformistas que impelem processos de centralização e descentralização em diferentes contextos históricos.*

Dessa forma utilizando o conceito de desenho de formulação de políticas públicas, mapeou-se o ator federativo que “decidia” sobre as políticas de combate à pobreza e assistência social e não apenas as executava, para identificar o nível de centralização e descentralização. Seguindo os pressupostos de Arretche (2012) buscou-se mapear a *policy decision making* e não apenas a *policy making*.

O quadro abaixo sintetiza os aspectos pesquisados que permitiram cotejar essa dinâmica decisória.

Quadro 1 – Níveis de governo e atores envolvidos na formulação da política pública

Atores Formuladores	Nível de governo envolvido	Estrutura normativa/legal que orienta a política pública:
1) Atores internacionais (BM, BID, FMI) 2) Atores não governamentais (igreja, ONG's, entidades privadas)	1) Nação/União 2) Províncias/estados 3) Municípios	1) Constituição 2) Normas operacionais básicas 3) Cadernos de orientação

3) Participação popular (Fóruns, conselhos, conferências)	1) Nação/União 2) Províncias/estados 3) Municípios	
---	--	--

Fonte: a autora

No que diz respeito à implementação de políticas públicas, compreende-se como a *fase que põe as ideias e decisões prévias dos governos em ação* (HAWLETT et All, p. 179), recorrentemente entendida como fase problemática no ciclo de políticas públicas, suscitando distintas gerações de estudo a compreendê-la ajudando a torná-la efetiva. Entre as interpretações mais clássicas situam-se o modelo *Top-down* desenvolvido no âmbito da teoria administrativa e sustentado na máxima de que a relação perfeita entre intenção política e ação administrativa são possíveis (BARRET, 2004). Tal concepção entende a implementação como parte do trabalho administrativo que se desenvolve de cima para baixo, ou do centro para a periferia, baseada na hierarquização da autoridade, divisão entre os escopos políticos e gerenciais, assim como, na visão técnico-racional, como se existisse um insulamento de informação e poder na instância superior da concepção.

Por outro lado o modelo *Botton-up* enfatizou suas atenções na outra extremidade onde se dá a ‘realidade’ da implementação da política. Para autores como LIPSKY (1980) o comando da implementação exige que se leve em consideração os chamados implementadores de nível de rua. Dado que os mesmos logram graus de liberdade, autonomia e conhecimento das situações locais, a atuação desses burocratas pode ser benéfica para a política pública. A implementação é vista nesse caso como um processo iterativo de formulação, implementação e reformulação (LIMA, D’ASCENZI, 2013, LOTTA, 2012). Ambas abordagens, conforme apontam HOWLETT, RAMESH e PERL (2013, p.184), são consideradas no âmbito da análise do ciclo de políticas públicas, como *design* de implementação.

Sem desconsiderar as conceituações acima, a forma como se emprega *desenho de implementação* nesse estudo faz uso de outras concepções teóricas mais próximas das teorias do federalismo. Embora se possam fazer algumas aproximações entre a descentralização e a perspectiva *Botton-up*, uma vez que as decisões surgem de baixo para cima, assim como, a perspectiva centralizadora com a *top-down*, pois ambas irradiam decisões do

centro para a periferia, muitas são as distinções entre elas se consideramos a demarcação entre um problema político e um problema gerencial. Assim, se a primeira perspectiva pensa na dimensão da técnica e burocrática envolvida na implementação, a segunda atenta para a dimensão política que envolve os níveis governamentais responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas.

Quanto a esse ponto, teóricos brasileiros sobre o federalismo ressaltaram a relevância dos arranjos institucionais para a implementação de políticas públicas (SOUZA,1998; ABRÚCIO, 2006; 2007; ARRETCHE, 2012; MARIA HERMÍNIA, T. DE ALMEIDA, 2005). Segundo esses autores, os impactos dessa instituição sobre a implementação são múltiplos: primeiramente, a questão legal estabelece a definição de competências e responsabilidades sobre políticas entre as múltiplas jurisdições, entretanto, muitas vezes, tais responsabilizações não acompanham as capacidades estatais para implementá-las, dentre elas recursos, burocracia e instituições; em segundo lugar, pensando na implementação de uma política pública estratégica e nacional que afeta o conjunto da população, deve-se ocorrer a cooperação entre os níveis governamentais para que ela se implemente na sua totalidade. Dessa forma, similarmente a definição do desenho de formulação, o desenho de implementação mais centralizado e/ou descentralizado acompanha o nível governamental (ator) que o implementa. Para entender como se processou a implementação das políticas de combate à pobreza e assistência social nessa tese, considerou-se os seguintes aspectos:

Quadro 2 – Dinâmica de implementação das políticas públicas

Atores formuladores	Atores implementadores	Capacidades estatais do implementador
1)Atores governamentais;	1)nível de governo: município, estados, União	1)recursos financeiros
2) Atores não governamentais;	2) ONG´s, Igrejas, entidades privadas	2)recursos burocráticos
3)Atores Internacionais	3) ONG´s	

Fonte: a autora

Apresentados os critérios de análise dos desenhos de formulação e implementação de políticas de Combate à pobreza e assistência social, apresentamos um quadro síntese dos programas analisados nas décadas de 1990 e anos 2000.

Quadro 3. Síntese dos programas analisados no Brasil e Argentina nas décadas de 1990 e 2000

PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	
BRASIL	ARGENTINA
1993-1998 – comunidade solidária	1994 - Plan social / 1995 - PROSOCO,
2003 – 2015 PBF	1999 - 2001 – Plan Trabajar
2004 - 2015 SUAS	2002 – Jefes e jefas de Hogar
2011 – 2015 BSM	2007 – 2015 - AUH e CDR´s

Fonte: a autora

Em termos de técnicas e fontes lançou-se mão de pesquisa bibliográfica, em documentos de domínio público tais como livros, artigos científicos, periódicos e documentos institucionais dos países investigados. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas a ex-gestores e gestores nos Ministérios e órgãos centrais formuladores e implementadores de políticas combate à pobreza e assistência social, sobretudo na Argentina para resgatar *histórias* e dados não mais disponíveis pelos governos. O roteiro de entrevistas combinou perguntas abertas e semi-abertas, onde o entrevistado teve a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto sendo possível resgatar as trajetórias das políticas, programas e projetos investigados. Quanto a técnica de interpretação dos materiais coletados na pesquisa, a estratégia empregada foi a análise de conteúdo em que a partir do levantamento de categorias realizou-se análise temática que trabalha a partir de recortes do texto em unidades que podem constituir palavras, frases, temas, acontecimentos, indicados como relevantes para pré-análise (BARDIN, 1995). Procedeu-se à classificação e agregação das informações e dados, estabelecendo as categorias teóricas e empíricas capazes de nortear as interpretações inter-relacionadas com o quadro teórico desenhado inicialmente (MINAYO, 2010).

A fim de oferecer um subsídio para conduzir as citações ao longo do texto, construiu-se um quadro síntese de referências para as entrevistas realizadas que buscou manter o sigilo dos entrevistados por meio de códigos. Abaixo segue o quadro de referências.

Quadro 4 – Códigos de identificação das entrevistas

Entrevista	Sexo	Cidade	Formação/Cargo que ocupou	Ano que ocupou o cargo
1	Masculino	Buenos Aires	Economista/Subsecretario de Relações com as Províncias do Ministério de Economia	2001
2	Masculino	Buenos Aires	Político Argentino Ministro do MDS	1994-1998
3	Masculino	Buenos Aires	Cientista social Sub-Coordenador do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais MDS	2000
4	Masculino	Buenos Aires	Cientista político Diretor Adjunto UNICEF Argentina; Secretario de Terceira idade e ação social. MDS	1995-1997 1999-2001
5	Masculino	Buenos Aires	Cientista social setor de monitoramento e avaliação MDS	2014-2016
6	Masculino	Buenos Aires	Sociólogo Secretário de políticas sociais MDS	2001

Fonte: a autora

Feitos os apontamentos metodológicos, no capítulo que segue se trazem os achados empíricos da tese, inicialmente reconstruindo de maneira comparada as trajetórias federativas do ponto de vista histórico, e posteriormente trazendo a análise sobre as políticas de combate à pobreza e assistência social para situar as mudanças ocorridas nos desenhos de formulação e implementação de tais políticas.

4.TRAJETÓRIAS FEDERATIVAS DE BRASIL E ARGENTINA EM PERSPECTIVA COMPARADA: ORIGENS, PROCESSOS FORMADORES E CICLOS SISTÊMICOS

Neste capítulo, são comparadas e discutidas as trajetórias federativas de Brasil e Argentina, desde seus momentos fundadores prévios à adoção da fórmula federativa, até início do século XXI, com o refluxo das políticas neoliberais e ascensão dos governos de centro-esquerda (2003-2015). Tais análises buscam reconstruir a história e identificar os legados federativos destes dois países, de forma a subsidiar a análise dos movimentos de centralização e descentralização nas políticas de combate à pobreza e assistência social durante este período, realizada no Capítulo 5 da presente tese.

Para tanto, busca-se evidenciar as seguintes questões: por que as federações destes países decidem se unir ou manter-se unidos - ou nas palavras de Burgess (1993), como respondem a *uma situação federalista originária*; em que momentos, quais as causas e de que forma se dão os movimentos de centralização ou descentralização estatal em sua condição federalista.

Considerando os apontamentos teóricos do institucionalismo histórico, de que a ordem dos acontecimentos e sua combinação influenciam nas variações institucionais, adota-se uma periodização que tem como principal critério a definição dos momentos históricos em que os Estados nacionais, de Brasil e Argentina, reestruturam seu pacto federativo em resposta às mudanças econômicas e políticas engendradas pelos ciclos sistêmicos internacionais.

Para interpretar as rotas institucionais construídas pelos Estados Federativos estudados, soma-se aos pressupostos neo-institucionalistas históricos a relação entre sistema internacional, projetos de desenvolvimento nacional, a partir da perspectiva da teoria dos ciclos sistêmicos.

O emprego de tal metodologia de análise resultou na definição de quatro períodos distintos na trajetória federativa de Brasil e Argentina. O primeiro, diz respeito à condição colonial que originou o que viria se tornar os Estados brasileiro e argentino. Neste período, busca-se a compreensão da relação

entre as diferenças estabelecidas no processo de colonização portuguesa e espanhola e as formas federalistas que Brasil e Argentina assumiram.

O segundo período é marcado pela independência dos dois países até a década de 1930. Neste período, o principal fator a ser analisado é a “condição originária” distinta entre os federalismos de Brasil e Argentina. O primeiro, um território com alto grau de centralização estatal pela Coroa Portuguesa, é instituído de forma negociada e segue durante o período, de reinado até o fim a República Velha, buscando a manutenção de sua unidade originária; o segundo, nascido da união de províncias autônomas com importantes disputas para conformação de um Estado nacional unificado.

O terceiro período, que se inicia a partir da década de 1930 e se estende até início da década de 1980, corresponde ao momento de forte centralização característico Estado desenvolvimentista latino-americano. Influenciado pelo modelo keynesiano de desenvolvimento econômico e de bem estar social, concentra no Estado os mecanismos políticos, administrativos e fiscais capazes de conduzir o projeto nacional.

O quarto e último período é marcado pela redemocratização e ascensão do neoliberalismo como modelo econômico e político. Com o objetivo de suplantando o Estado interventor, é o período em que os movimentos de descentralização passam a ser entendidos como sinônimo de democracia, modernização e desenvolvimento econômico e social, implicando em repactuações federativas nos dois países e com importantes repercussões.

Através da análise comparativa das federações e seus movimentos de centralização e descentralização no Brasil e Argentina, durante estes quatro períodos, reconstrói-se a trajetória e os legados federativos como a base de análise que permite entender o cenário e as condições em que os governos de centro-esquerda assumem o poder.

4.1 O Estado brasileiro e “La Nación” argentina: Período Colonial, Independência e processos formadores

Brasil e Argentina são dois países originários de processos colonizadores e podem ser considerados parte da “formação da economia mundo europeia” que no século XV e XVI (WALLERSTEIN, 1974) se lançava à conquista de novas terras e riquezas, dado o esgotamento do modelo feudal e

das terras agricultáveis europeias (ANDERSON,2004). Na perspectiva desses autores, as navegações e a capacidade acumulada das metrópoles que se lançaram ao “descobrimento” foi decorrência do processo ocorrido no interior da economia mundo em que, ao buscar uma solução para uma crise de dimensões produtivas e políticas (esgotamento da terras e descentralização do poder – feudal), geraram um processo político e econômico novo: a origem do Estado e do capitalismo primitivo.

Nesse sentido, o processo originário de colonização na América Espanhola e na portuguesa guardaram muitas semelhanças. Ambas foram baseadas na exploração direta de riquezas, especificamente metais, madeira e bens agrícolas de alto valor, por meio de expedições que buscavam antes, o enriquecimento rápido, do que a construção de uma nova sociedade nos moldes da antiga metrópole (PRADO, 1987;HOLANDA, 2006). Ou seja, em se tratando de um processo colonizador espoliatório, não houve o interesse de fundar uma nova sociedade como no caso norte americano, mas extrair riquezas e recursos minerais que se trasladavam diretamente para a metrópole³³.

Essa falta de interesse em uma colonização de povoamento pelas metrópoles, mas ao mesmo tempo a ameaça de perda de território e recursos dada pelas disputas interestatais e avanços de expedições, levou Espanha e Portugal, a partir de 1530, a se voltar minimamente para as suas colônias, iniciando-se um processo diferenciação entre as mesmas. No caso português, houve a implantação das capitânicas hereditárias onde o *governo metropolitano* entregava lotes de terras a administradores – donatários - que tinham sua posse e deveriam explorar e administrar porções de terra com autonomia, mas não tinham sua propriedade. Dessa forma, em que pese haver a autonomia administrativa, havia dever político claro com a metrópole centralizada.

³³ Há importantes abordagens da literatura mais clássica sobre o tema que ao contrastar o tipo de colonização da iberoamérica com o das ex colônias inglesas, creditam um conjunto de reflexos posteriores, não apenas no âmbito do desenvolvimento econômico, mas na própria ideia de Estado e nação que irão se desenvolver nesses dois polos. Segundo os mesmos, nas primeiras teria ocorrido uma colonização por exploração onde não havia interesse em reproduzir as condições e a sociedade existente na metrópole, e sim a extração de riquezas em terras abundantes em que se pretendia ‘enriquecer rapidamente’ (PRADO, 1987; HOLANDA, 2006). Já na segunda, a falta de condições climáticas para a extração direta de recursos e produção para exportação, levou desde o início a tentativa de desenvolvimento da produção para o mercado interno, em um tipo de colonização de povoamento que buscou reproduzir na colônia as condições de vida da metrópole (PEREIRA, 2015).

No caso espanhol, a colonização por expedições esteve diretamente ligada aos interesses dos conquistadores metropolitanos, homens de negócio que em muitos casos se financiavam com recursos próprios ou com sócios capitalistas. Conforme demonstram Assadourian, Beato e Chiaramonte,

O Estado espanhol descobriu de imediato que a realização de seus planos expansionistas estavam estreitamente vinculada com a possibilidade de encontrar uma via de acordos com particulares que decidiram arriscar seus capitais na submissão de novos territórios. Esse acordo se exterioriza, em geral por meio das *capitulações*, um instrumento político-jurídico no qual as partes fixam seus compromissos. Entretanto, por outras vezes, são aventureiros e soldados que decidem por conta própria a empresa de submeter partes do continente desconhecido com a esperança de um posterior reconhecimento da coroa (1986, p.28 *livre tradução da autora*).

Por essa razão, apesar de haver um tipo de contrato entre indivíduos e Estado metropolitano, pode-se afirmar que a conquista da América espanhola guardou características distintas da América portuguesa, na medida em que na primeira havia um maior controle central e na segunda uma maior autonomia dos conquistadores com relação a sua metrópole. Conforme os autores, uma vez conquistado o território, os mesmos tinham o direito de cobrar impostos (livres) às populações locais e como contraprestação à coroa, deveriam apenas doutrinar os indígenas e ajudar militarmente a outras conquistas. (ASSADOURIAN, BEATO E CHIARAMONTE 1986, p.29)

Ademais, outra importante diferença nos contextos colonizadores foi o tipo de conflito que enfrentam portugueses e espanhóis na dominação/aniquiração dos povos originários. Com efeito, no caso português a literatura demonstra um processo de cooptação menos conflituosa do que no caso espanhol. Conforme demonstram Assadourian, Chiaramonte (1986), Diamond (1997) os expedicionários espanhóis enfrentaram desde o princípio dificuldades adicionais com a conquista das terras, pois tiveram que enfrentar milenares impérios indígenas, como o Inca, estruturados administrativamente e menos “assimiláveis culturalmente”. Diferentemente no caso brasileiro, havia índios nômades – geralmente guaranis - que foram facilmente cooptados pelos colonizadores e assimilados pela cultura da igreja católica.

Esses fatores de diferenciação entre os casos não são pouco importantes para a conformação das sociedades que se gestarão. Se em ambos os casos houve a construção de poderes locais com autonomia para administrar seu território, a formação de um princípio de identidade “nacional” e poder político local, por outro, os moldes com que se matizaram e conquistaram tal autonomia possui diferenças.

O fato de no Brasil o processo de entrega da administração local ter sido controlada pela metrópole estabeleceu dois polos de poder que confrontarão e articularão mais tarde na história independente e federativa. No caso da América espanhola, os termos “conquista” e “fundação de cidades” importam sobremaneira, pois os poderes autônomos locais que se forjam na figura dos conquistadores, se colocam como a principal fonte de identidade nacional, originando posteriormente a ideia do “*caudillismo*” como figura política agregadora de uma identidade local, que se reflete sobre o processo de formação do Estado, da federação e das relações políticas entre os polos na história.

Desta forma, embora muitas vezes a literatura aponte esses dois processos como homogêneos e similares (FAUSTO e DEVOTO, 2004; BARRIENTOS, 2009), sustentando a diferença das trajetórias dos países estudados apenas a partir dos processos de independência, sustenta-se que as diferenças no que diz respeito à construção dos poderes e identidades locais/regionais/nacionais prévios a esse período tiveram impactos futuros sobre a formação do Estado e sociedade analisados.

O início do século XIX foi marcado por importantes mudanças no centro do sistema mundo: a Independência Americana ao final do século XVIII (com seus princípios liberais e sua constituição enquanto República Federativa, formada pela confederação de 13 colônias) e a ascensão da Inglaterra como nova hegemonia (alavancada pela Revolução Industrial e por suas Companhias de Navegação), impulsionaram movimentos de independência por toda América Latina, deslocando as Companhias Holandesas e a Península Ibérica do centro do sistema, estabelecendo novas relações comerciais com os nascentes Estados nacionais.

Até este período, em que iniciaram os processos de independência, a ordem no interior dos territórios foi estabelecida pelos líderes locais

constituídos no período da colônia. Brasil e Argentina nasceram com territórios grandes (8,5 x 2,8 milhões de km²) e subpovoados³⁴, trazendo uma grande complexidade na ocupação do território e construção de unidade nacional, uma vez que as condições favoreciam a propagação de polos de poder autônomos.

Entretanto, a despeito do tamanho do território brasileiro ser maior que o argentino, o processo de “construção da ordem” no Brasil (CARVALHO, 1997) foi menos conflituosa e mais coesiva do que na Argentina, suscitando um conjunto de questionamentos na historiografia.

Alguns elementos indicados pela literatura situam esse fenômeno da manutenção da unidade: primeiramente a não artificialidade do traçado de divisão de terras no Brasil, aponta que o tratado de Madri ampliou o domínio português para regiões pouco povoadas, não trazendo confronto com jurisdições preexistentes. Tratou-se de continuar o traçado feito pelo domínio português. 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 e conflitiva (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p 29).

Ademais, as províncias fundadas durante o vice-reinado já contavam com importantes líderes locais que iniciavam um processo de contraposição aos dominadores durante as guerras de independência. Os chamados *caudillos*, uma espécie de líderes militares carismáticos que atuaram intensivamente durante as guerras de independência, com certo grau de autonomia que implicaria em futuros conflitos durante a formação do Estado argentino.

No caso brasileiro, por outro lado, há suficientes abordagens na literatura que indicam que, embora existissem as elites locais fortalecidas do processo de ocupação do território pela lógica das capitanias hereditárias (BALÁN, 1974), o processo de continuidade das instituições portuguesa (HOLANDA, 2006; FAORO, 2012) e formação de uma elite coesa (CARVALHO, 2007) funcionaram como importantes instrumentos de manutenção da unidade territorial e reforço do papel do centro na construção do Estado brasileiro.

³⁴ Estudo de Fausto e Devoto (2004) indicam que em 1.819 havia 3,6 milhões de pessoas no Brasil e 1,1 milhões na Argentina.

Conforme evidenciou 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. A transferência da Corte para o Brasil nos anos prévios à independência, ou conforme refere Bresser Pereira (2015, p. 61), “o *Estado que Dom João VI trouxe para o Brasil*”, com suas leis suas práticas burocráticas, serviram de base para a formação do novo Estado que iria se formar. Nesse sentido, apesar da existência de rebeliões que buscavam autonomia para as províncias, e a identidade local inevitável resultante do processo colonizador e de ocupação do território, a afirmação do poder do Estado central e do direito sobre todo território nacional se deu de maneira pactuada com a metrópole e com relativa estabilidade.

Há que se ressaltar o papel coesivo das elites formadas em Coimbra nesse processo. Baseado no direito romano com forte apelo à centralização e unidade territorial, a formação da elite favoreceu o processo de continuidade e homogeneidade institucional, trazendo unidade e estabilidade para o Estado que se gestava. Conforme salienta José Murilo de Carvalho,

O Brasil dispunha, ao tornar-se independente, de uma elite ideologicamente homogênea devido a sua formação jurídica em Portugal, a seu treinamento no funcionalismo público e ao isolamento ideológico em relação as doutrinas revolucionárias. Essa elite se reproduziu em condições muito semelhantes após a independência, ao concentrar a formação de seus futuros membros em duas escolas de direito e ao fazê-los circular por vários cargos políticos e províncias (CARVALHO, 2007,p.39)

Entretanto tal elite não se configurou como uma elite de natureza moderna aos moldes weberianos, mas uma elite conservadora, nas palavras de Raymundo Faoro (2012) um “*estamento burocrático*” que administra o Estado menos pelas funções públicas, e mais pelos interesses corporativos e privados de seu estamento³⁵. Ou seja, um estrato político-administrativo que detém poder, possui sabor pela distinção e honra e ocupam o Estado como forma de perpetuação do poder.

³⁵O estamento é uma camada organizada e definida politicamente por suas relações com o Estado, e, socialmente, por seu *modus vivendi* estilizado e exclusivista. Não se confunde com a burocracia: “burocrático” é uma qualificação, não a substância; o cargo burocrático é um veículo para a diferenciação social (CAMPANTE, 2003)

Dessa maneira, se no caso brasileiro a centralização política foi um processo mais estável derivado dos benefícios da “continuidade” das estruturas políticas e societárias portuguesas (HOLANDA, 2006; FAORO, 2012), os legados das soluções “por cima” no imaginário e estruturas políticas brasileiras foram altamente danosos. Formou-se um Estado *sombranceiro à nação* (FAORO, 2012), impactando na futura relação com a sociedade, na modernização econômica e política, assim como nas relações intergovernamentais que, a despeito das autonomias locais, reforçaram o papel do centro historicamente.

Essa questão pode ser ilustrada pela discussão clássica sobre a quem coube a primazia da construção do Brasil: à sociedade ou ao Estado; à nação e suas partes identitárias, ou à elite patrimonialista que dirigiu o Estado imperial? Nesse caso não resta dúvidas que coube essa primazia ao Estado, que com sua burocracia patrimonialista, comandava politicamente o país. Conforme Bresser-Pereira nesse primeiro ciclo do Estado,

Foi essa burocracia, que associada aos senhores de terra, construiu o Estado brasileiro (o sistema constitucional legal e a administração política que o garante) ao mesmo tempo em que integrava seu estado-nação [...] A Construção do Estado no império, não estava voltada portanto à formação de uma nação [...]. A Elite não foi, portanto, capaz de construir um estado nação enquanto nação, mas o construiu enquanto Estado e enquanto território unificado (PEREIRA 2015, p.62).

Por outro lado quando se pensa no perfil da independência na América espanhola, os legados das autonomias locais e das elites autóctones que foram se constituindo no transcurso de sua história, demonstram uma lógica totalmente inversa. Carvalho define esse processo de produção de elites autóctones no caso da América espanhola:

[...] Pode-se afirmar que tal elite (coesa e centralista) não existia nas colônias espanholas à época da independência, nem foi criada nos países recém-liberados. A política espanhola de criar universidades nas colônias permitiu a formação de elites locais e impediu o efeito unificador produzido por Coimbra (CARVALHO, 2007, p. 39).

Em quase todos os países, a incompatibilidade entre crioulos e peninsulares, a desunião entre grupos dominantes regionais

(sobretudo nos países maiores), e as guerras de independência, sem falar da interferência externa tornaram praticamente inviável o estabelecimento de governos civis estáveis, depois de terem impedido a manutenção da unidade da colônia. Os corpos militares organizados na época da independência, tornaram-se instrumentos dos caudillos [...] que mantiveram uma situação de rebelião permanente (Ibdem, p.40)

Por isso se diz que ao contrário do processo relativamente estável e unificado do ciclo de formação do Estado brasileiro, a Argentina teve que conviver desde sua independência (1810) com guerras civis e iniciativas seccionistas dado os plenos poderes das províncias e *caudillos* locais.

Conforme demonstra a literatura, desde 1810 na chamada revolução de Mayo, até o ano de 1853 não se pode falar em Estado argentino, com um texto constitucional permanente, senão em um agregado de províncias soberanas (entre as principais Salta de Tucum, Córdoba de Tucumán e Buenos Aires) que atuavam de maneira autônoma em suas respectivas jurisdições, (CHIARAMONTE, 1993; FAUSTO & DEVOTO, 2004) na chamada *Provincias Unidas do Rio do Prata*.

Esse sistema na Argentina pode ser considerado como um arquétipo de *confederação*, na medida em que as províncias locais se colocavam como federações independentes, soberanas, com moedas, constituições e administrações próprias que se reportavam à Buenos Aires apenas para condução das relações exteriores. Se, por um lado expressava a vontade de autonomia das províncias constituídas durante o ciclo de ocupação do território, por outro lado, dada a relevância de Buenos Aires como ator econômico – por conta das atividades portuárias e o controle aduaneiro - a unidade era vista por quase todos como uma necessidade inevitável.

Com efeito, a importância de Buenos Aires na conformação do futuro Estado nacional é algo que possui grande centralidade. A cidade havia se caracterizado já no despedaçado império hispânico por sua situação geográfica proeminente. Aberta ao Atlântico, com rota acessível com a Espanha, logo adquiriu independência no manejo dos negócios administrativos. Era a cidade mais populosa com cerca de 50.000 habitantes em 1810, e recebeu grande contingente de imigração europeia, sobretudo de irlandeses, genoveses, bascos e franceses, de forma que em 1850 os estrangeiros representavam

30% da população portenha e 50% em 1869 (FAUSTO e DEVOTO, 2004). Estabeleceu-se na independência como sede do governo e capital das províncias Unidas, destacando-se por se constituir como a “cidade das luzes”, por sua superioridade intelectual e política (ARZOÁTEGUI, 1965). Essa proeminência política sobre as demais províncias foi obstáculo para a formação de unidade e associação entre as províncias nas sucessivas assembleias com fins constituintes.

Conforme demonstra Chiaramonte (1993, p.81/82), desde 1810 até 1831 (data do pacto federal) foram feitas quatro tentativas de estruturar uma constituição para o Estado Rio-Pratense. Elas foram feitas em 1813, 1816-1819, 1824-1826 e 1828, fracassando por conta do descontentamento dos caudilhos locais que rechaçavam o caráter unitário e centralizador de tais propostas constitucionais. Dado o vazio constitucional e a debilidade das relações entre as províncias, existiram diversos governos provisórios centrais formados antes de 1831, todos centrados em Buenos Aires com a finalidade de dar soluções provisórias aos problemas nacionais: primeira Junta (1810); Junta Provisional ou Junta Grande (1811); Junta Conservadora (1811); Primeiro Triunvirato (1812) Segundo Triunvirato (1814); Diretório (1814-1820); Presidência (1827). Entretanto, dado os fracassos das assembleias constituintes pela pressão das elites locais que acusavam constantemente o caráter centralista das mesmas, viveu-se por vinte anos em uma situação de *provisoriedade permanente* (CHIARAMONTE, 1993).

De 1828 até 1853 não se tentou mais reunir congressos para formular uma Constituição nacional, entretanto os pactos interprovinciais foram frequentes e se converteram na base da Confederação Argentina que nasceria em 1853. No pacto de 1831, que se constituiu por vinte anos no único vínculo coletivo dos Estados, as províncias expressavam seu desejo por paz e união reconhecendo a liberdade e independência das partes, mas reconhecendo a necessidade de avanço no campo da unificação que garantiria segurança e engrandecimento da república nos negócios internos e externos (RAVIGNANI, 1939).

Gibson e Faletti (2007) destacam as motivações econômicas e estratégicas pelas quais as províncias começaram a desejar a união nesse contexto: no caso das províncias do interior elas necessitavam do dinamismo

econômico de Buenos Aires dado o controle portuário. Para Buenos Aires, por outro lado, a hegemonia política e o logro dos benefícios do crescimento econômico das províncias vizinhas do Norte e oeste dados pela ascensão da lã e do gado nas planícies dos Pampas passaram a interessar. Segundo os autores,

Quase todos os pontos de saída para o comércio com o exterior passavam pela província de Buenos Aires, que controlava as rendas vitais para o bem-estar econômico local. Além disso, as províncias do interior, tanto as províncias pobres do norte como as prósperas, vizinhas de Buenos Aires, tinham um claro interesse em assegurar que as vias navegáveis de acesso ao Rio de la Plata fossem mantidas abertas para eles em vez de ser controladas por um potência estrangeira hostil e distante. Portanto, as províncias rebeldes eventualmente reconsideraram a possibilidade de algum tipo de unidade nacional e o tema da unificação se manteve vivo na agenda das discussões e debates interprovinciais. As províncias precisavam desesperadamente do dinamismo econômico que só Buenos Aires poderia fornecer, mas temiam ao mesmo tempo, com o mesmo desespero, o custo político que implicava se elevar à união com uma hegemonia regional.

Do ponto de vista de Buenos Aires, a unidade nacional oferecia expansão dos mercados e das rendas comerciais sob o seu controle. Os incentivos econômicos para formar uma união aumentaram dramaticamente a Buenos Aires durante o século XIX, quando a ascensão da lã e gado nas planícies dos Pampas, bem como a demanda internacional por produtos agrícolas argentinos impulsionou o desenvolvimento para as províncias vizinhas do Norte e oeste em uma expansão que buscava novas terras e assentamentos. A capacidade de Buenos Aires para aproveitar a oportunidade proporcionada pelo aumento súbito da demanda global foi, assim, cada vez mais ligada às suas interações políticas com as províncias do interior (2007, *Livre tradução da autora*).

Entretanto embora a motivação econômica tenha desempenhado um importante papel de unificação, a questão política passou a implicar fortemente nessa decisão, de forma que os conflitos não cessaram entre 1831 até 1853, data da Constituição nacional. Com o domínio de Juan Manuel Rosas, o centralismo porteñista, assim como, o submetimento das demais províncias, cresceu, mas não se converteu em base para uma real união nacional. Conforme assinala o autor,

Durante a vigência da confederação argentina entre 1831 até 1853, as províncias conservaram seu funcionamento estatal

independente [...]. A condução das relações exteriores expressamente delegada pelas províncias à Buenos Aires, mostraria o crescente poderio do governo de B.A na mão de Rosas, mas não uma modificação nas condições que deram lugar a débil união confederal do período (CHIARAMONTE, 1993, p 123).

Somente então, após a queda de Rosas em 1853, foi promulgada a primeira Constituição argentina que daria o cimento para a unidade nacional (BARRIENTOS, 2009). 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.

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.

As distintas trajetórias trilhadas por Brasil e Argentina na conformação do Estado demonstram duas rotas distintas. No primeiro caso a “construção da ordem” se dá de maneira pactuada, relativamente estável, seguindo uma rota de continuidade institucional legado da metrópole, permitindo fazer a analogia com o movimento *de cima para baixo*. Essas considerações, contudo, não autorizam desconsiderar a construção de poderes locais autônomos e as tendências descentralizadoras existentes, como demonstram a literatura sobre os poderes locais no Brasil (LEAL, 1997; ABRUCIO, 1988), mas indicam que a construção do Estado e da unidade se deu a despeito disso. Tais poderes não foram fortes o suficiente para se oporem ao poder central que se constituiu a partir da Constituição de 1824. Conforme assinalam Fausto e Devoto:

O Império brasileiro fez uma firme aposta na centralização, e ao mesmo tempo na divisão de competências entre Estado central e províncias, com predominância do primeiro. A Constituição Federal de 1824, já garantia essa primazia, reservando ao imperador a implícita atribuição de designar os presidentes das províncias limitando fortemente a competência legislativa dos conselhos provinciais (2004, p. 56).

No segundo caso, a construção do Estado e de uma ordem política e territorial se desenvolveu de maneira conflitiva e desordenada tanto com relação à independência da metrópole, quanto no que diz respeito ao traçado

das competências e autonomias internas, à consolidação de uma União. Conforme demonstrado no caso argentino, cada província desenvolveu, ao longo do curso histórico, líderes locais fortes, ciosos por poder e autonomia, vigendo assim o caos legal e o confronto entre províncias com relação à proeminência de Buenos Aires. Não houve uma legislação central (até 1853 e mesmo depois) que limitasse e controlasse os governos locais, como houve no caso brasileiro.

Construiu-se um Estado na disputa e, em um sentido contrário ao brasileiro, *de baixo para cima*. Não que isso signifique o mesmo processo ocorrido nos EUA, tampouco tenha conotações democráticas e republicanas como a teoria nos faz crer. Mas indica rotas institucionais que posteriormente se reforçam e se reproduzem na história.

Em face a esse cenário em que se pretendeu reconstruir o momento fundante dos estados estudados, faz-se fundamental entender o por que decidiram tornar-se uma federação e como tornaram-se uma. As relações entre centro e periferia/províncias e União em uma federação, respondem em parte a esse impulso inicial do federalismo (BURGUES E GAGNON, 1993), restando responder qual o impulso para se unir ou manter unidos.

4.2 Brasil e Argentina: motivos para formar-se enquanto uma federação

Nessa subseção são examinados os fatos derivados da trajetória histórica, do contexto socioeconômico e dos atores internos, que atuam como importantes fatores determinantes pelos quais Brasil e Argentina escolhem a fórmula federativa para conformar seus Estados.

4.2.1 Brasil e a Federação por cima: os motivos para se manter unido

No caso brasileiro, no transcorrer do império a lógica de convivência entre o centro e periferia seguiu o traçado originário: os dois polos de poder conviveram, articularam-se e sofreram embatem em certos contextos nos diferentes ciclos históricos de modo que não é possível pensar o surgimento da posterior fórmula federativa, senão a partir da luta permanente entre centralistas e federalistas na construção de um pacto - arranjos políticos

destinados à manter a integridade e à atender o interesse das unidades de poder que se formam nesse processo.

Conforme salienta Balán (1974) e Cintra (1974), diante da vastidão territorial e o desafio de *ocupação do território*, foi inevitável a formação de poderes autônomos com identidade regional, que, se não chegaram a ser ameaçadores à construção da ordem, forjaram-se como importantes poderes locais que forçaram o pêndulo para a descentralização.

Se por um lado, a Constituição de 1824, a partir do estabelecimento do poder moderador autorizou ao imperador o exercício de plenos poderes sobre o território e os poderes da república³⁶, reforçando o papel ordenador e centralizador do governo central herdado de Portugal (HOLANDA, 2006; FAORO, 2012; CARVALHO, 2007), por outro lado, os poderes locais/regionais oriundos da formação das capitanias hereditárias foram se fortalecendo e adquirindo autonomia para administrar e legislar sobre assuntos de seus territórios.

Esse processo fez-se sentir com força no período da Regência, quando os liberais moderados (defensores do parlamentarismo) enfrentaram os liberais exaltados (defensores do federalismo) no conjunto de reformas constitucionais que se seguiram nos anos de 1834 a 1837, caracterizado pela historiografia como o ponto máximo das reformas descentralizadoras, pelo fato de ter dado maior poder às províncias e aos municípios por meio das assembleias provinciais³⁷ (CARVALHO, 1993; FERREIRA, 1999). Os anos de 1835 e 1837, várias rebeliões³⁸ eclodiram em diferentes províncias, como no Pará, na Bahia e Rio Grande do Sul, levando a uma reação centralista em 1841 com a lei de Interpretação do Ato Adicional que abria as portas para a reforma do Código do

³⁶ Entre eles nomear e demitir livremente os cargos dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) (art. 98); Dissolver a Câmara dos Deputados, “nos casos em que o exigir a salvação do Estado” (§ 5). Indicar à cada província um presidente, delegado do poder central, nomeado e demitido livremente pelo imperador (art. 165) (FERREIRA, 1999, p.25)

³⁷ Tais assembleias passaram a regular todos os postos inferiores da judicatura, modificando, muitas vezes, as atribuições e a natureza de cargos eminentemente locais.

³⁸ Três províncias proclamaram sua independência no império: no Pará, na Bahia e no Rio grande do Sul de tradição caudilhesca – seguindo a influencia de Uruguai e Argentina. Este último proclamou a república em 1835 e se manteve contra o governo central até 1845 (CARVALHO, 1993, p.61). Na sabinada, a Bahia declarou sua independência em 1837, prometendo regressar à União depois do coroamento de Dom Pedro II.

Processo, cujo objetivo foi possibilitar uma reforma ampla, tendente a fortalecer o aparato do Poder Executivo central (FERREIRA, 1999, p.35).

Passado o período das revoltas na transição para o segundo reinado, o poder central se fortaleceu a partir de um fato novo *de cunho econômico*: o surgimento do café como polo central do desenvolvimento brasileiro, sobretudo nas regiões do centro-sul, estruturado sobre a escravidão e o negócio do tráfico de escravos (ALENCASTRO, 2000). Com efeito, esse sistema demandava centralização dada a incapacidade militar e diplomática das províncias para realizar o tráfico de escravos. Segundo Carvalho,

O Regresso (1840) parece corresponder a um relativo consenso desses setores quanto à necessidade de construção do Estado — forte e centralizado — como a melhor forma de preservação de seus interesses. A centralização política na capital do Império corresponderia a esta fase marcada pela coincidência geográfica entre poder econômico e poder político (CARVALHO, 1993, p. 68).

Entretanto, do ponto de vista econômico, cada vez mais os governos locais logravam poder dado o modelo de produção agrário baseado na economia de exportação (BRESSER-PEREIRA, 2015). Isso levou aos líderes locais – proprietários de terra - sobretudo das províncias do centro-sul - São Paulo, Minas Gerais e Rio grande do Sul, a ascenderem em poder político, lançando as bases nas quais vai se basear, posteriormente, o coronelismo. Eis a essência de como vai se articulando política e economia no desenho do formato político e administrativo do Estado brasileiro.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a centralização que se levou a cabo, entre os anos de 1860 até a proclamação da República em 1889, foi de ordem política e administrativa, pois economicamente tratava-se de um modelo articulado, onde as partes precisavam do todo e o todo das partes. Do ponto de vista político, o poder moderador possuía amplos poderes de nomeação de cargos e funções pelo imperador (como já dito), e pelo viés administrativo, a concentração de funcionários públicos na capital federal demarcava esse perfil. Segundo Murilo de Carvalho (1993, p. 64), em 1877 o governo central empregava 69% de funcionários públicos, contra 25% nas províncias e 6% nos municípios, o que motivou Visconde do Uruguai fazer a observação de que o

governo brasileiro tinha uma cabeça enorme, mas não tinha braços e pernas. Segundo o mesmo, *se tratava de um corpo cuja circulação não chegava às extremidades*.

Por essa razão concreta da vida econômica e política do país, durante os anos do império que precederam a república, a discussão sobre a construção do Estado foi marcada pela oposição teórica entre centralistas e federalistas revelado no debate entre Visconde do Uruguai e Tavares Bastos (CARVALHO, 1993; FERREIRA, 1999; BRESSER-PEREIRA, 2015), que em termos filosóficos refletiram sobre o melhor desenho e estrutura a ser adotado pelo Estado e o ideal de “civilização” que cada projeto continha.

Os autores partiram de posições políticas antagônicas – Visconde do Uruguai Conservador e Tavares Bastos – liberal, divergiam substancialmente sobre o projeto de Estado-nação e seu formato centralizado e/ou descentralizado a ser adotado, em que pese concordarem em alguns pontos como a falta de civilização e instrução do povo brasileiro, a desigualdade regional e o necessário fim da escravatura.

Visconde do Uruguai, do Partido Conservador, defendia que o poder executivo fosse centralizado, pois a descentralização em um país incivilizado como o Brasil, tenderia a empoderar as facções locais que passam a defender mais os seus interesses privados do os interesses gerais do Estado. Para o mesmo o poder político e administrativo das grandes questões nacionais deveriam ser centralizadas, de forma que a descentralização poderia ser assumida como uma espécie de desconcentração de tarefas às províncias e municípios que deveriam ser unidades apenas administrativas e não políticas. A desconfiança com os poderes locais e os diversos tipos de interesses privados que deles surgiam, embasavam as teses do autor.

Por outro lado, Tavares Bastos, do Partido Liberal, via na ação do Estado centralizado um perigo para as liberdades dos indivíduos. Afirmava que não é o “estado social” que produz perigo às liberdades, e sim o Estado tutelador que não permite que a população caminhe rumo à civilização. Para ele, a primeira fonte de opressão e degeneração moral de um povo era o poder arbitrário do governo, por isso, em seu modelo societário os poderes deveriam emanar de baixo para cima, sua reforma moral/estatal previa a modernização da sociedade a partir da Província. Igualmente defendia a expansão da

instrução pública, emancipação do trabalho escravo e uma ‘necessária’ política de imigração para o desenvolvimento material do país (FERREIRA, 1999).

A partir do debate travado pelos autores, pode-se afirmar a demarcação da origem da associação entre: descentralização/self-government/democracia e, por oposição, centralização/ tutela/ autoritarismo, que marca a história intelectual sobre Estado e federalismo no Brasil. Uma oposição que se nota muito mais no campo teórico do que na realidade, pois na história da formação federativa do Brasil, assim como das relações que se desenvolvem posteriormente, demarcam muito mais processos articuladores do que a opositores. A ideia de Richard Grahan trazida por Ferreira (1999) sintetiza muito bem essa afirmação.

Os potentados locais foram centrais na construção do Estado centralizado e na sustentação da monarquia. Longe de terem sido politicamente destruídos pelo governo central, os chefes locais teriam se aliado a ele, com benefícios para os dois lados: o governo ganhava sustentação nas “bases” rurais, os senhores territoriais legitimavam seu domínio político em nível local. A moeda principal do sistema eram as eleições nacionais, dominadas, na prática, pelos chefes locais, os senhores de terras. Através das eleições, esses chefes comprovavam a lealdade devotada por suas respectivas clientelas, dirigindo seus votos aos candidatos do governo central. Em troca, ganhavam a designação para postos oficiais, importantes para reforçarem seu predomínio junto aos seus seguidores. Os postos mais almejados não eram remunerados, mas eram centrais na estrutura de autoridade local: oficiais da Guarda Nacional, delegados e subdelegados, substitutos de juizes de direito. A estrutura formalmente centralizada do sistema político e administrativo escondia, portanto, o enorme poder dos chefes locais, que mantiveram um alto grau de liberdade (Grahan 1995, p.376, apud FERREIRA, 1999).

Desta forma buscando responder o que traz o impulso para a formação federação e do federalismo no Brasil, os legados de nossa matriz fundadora, ou no sentido que Burgess (1993) empresta à *situação federalista*, há certo acordo entre a literatura (BALÁN 1974; CINTRA, 1974; CARVALHO, 1993; CAMARGO, 2001; SOUZA, 2006; COSTA 2007), sobre a importância do tamanho do território nacional e dos poderes que se construíram nos dois polos para ocupar e administrar o território, que, ciosos de vontade de poder

econômico e autonomia política, constituem *leitmotiv* do federalismo brasileiro – *manter a união*.

Na distinção teórica de STEPAN (1999), o caso brasileiro pode ser caracterizado como um caso de *Hold Together Federation*, na medida em que a federação parte de um Estado Unitário, previamente existente, que transfere poder para os outros níveis de governo. Entretanto, em que pese a pertinência da caracterização, cabe a ressalva quanto ao modelo teórico proposto pelo autor, pois no caso brasileiro não havia grupos étnicos com identidade própria reivindicando autonomia, nem ameaça real de disrupção do Estado unitário no final do século XIX (ARRETCHE, 2001). A leitura atenta sobre os arranjos que se formaram em nossa história, demonstram a intensa articulação e interconexão entre governos centrais e locais - entre centro e periferia (BALÁN, 1974) nos distintos contextos políticos do país e a capacidade crescente do centro de controlar tais relações, tendo como um de seus mecanismos, a concessão de poderes e autonomias aos governos locais.

Dessa maneira, em termos históricos, a literatura indica que o *golpe republicano* (COSTA, 1994; BRESSER-PEREIRA, 2015) teria sido fruto do próprio desgaste da monarquia, onde a Coroa perdeu o apoio das forças econômicas dinâmicas (da cafeicultura do sudeste e das classes médias emergentes), assim como dos setores mais conservadores ligados ao escravismo, descontentes com a abolição da escravatura (ARRETCHE, 2000), tendo os fatores relativos ao caráter federativo descentralizador da República instaurada, um papel de concessão feita em troca do apoio ao movimento republicano.

Essa interpretação se fortalece, considerando o fato de que o modelo centralista monárquico enfrentava a perda de legitimidade frente às ideias republicanas (positivistas) que vinham com força do centro para cá. A crise fiscal do final do império e a correlata incapacidade de pacificar a velha oligarquia do nordeste associada à do RJ que se ressentia do poder crescente da nova burguesia de São Paulo (BRESSER-PEREIRA, 2015, p 88), abriu espaço para a República (ARRETCHE, 2001, BRESSER-PEREIRA, 2015) que contemplou na Constituição de 1891 a fórmula federativa.

Assim, o período que se seguiu à proclamação da república foi de grande descentralização. O Governo provisório de Deodoro da Fonseca

convocou uma Assembleia Constituinte para 15 de setembro do ano seguinte, onde importantes representantes da velha e nova oligarquia se encontraram para aprovar a nova Constituição. Dessa forma, a Constituição de 1891, foi bastante generosa na atribuição de competências e autonomia aos estados. Estes ganharam autonomia para legislar sobre todo assunto que não fosse exclusivo da União (como política externa, controle da moeda, forças armadas) e adquiriram a prerrogativa constitucional para deliberar sobre os impostos de exportação e contrair empréstimos externos (COSTA, 2007).

No âmbito político essa intensa descentralização se fez sentir por meio do chamado *pacto oligárquico da primeira república* – ou *política dos governadores*, que caracteriza o período da história do Brasil chamado de República Velha. Um arranjo que reconhecia a hegemonia nacional dos estados de São Paulo e Minas Gerais (maiores produtores de café), garantindo-lhes o controle da máquina do governo federal.

Este modelo atendeu aos interesses das regiões economicamente dominantes da época ligados à lavoura cafeeira. Funcionava por meio da troca de favores em nível local, estadual e nacional (CINTRA, 1974; ABRÚCIO 1998) onde o centro garantia apoio dos estados trocando por empregos, benevolência fiscal, canalização de obras públicas para essas regiões, que garantia ganhos eleitorais locais e a manutenção do apoio ao governo federal. No âmbito local (municipal) o coronel canalizava os interesses regionais, obrigando a população a votar no seu candidato, no fenômeno amplamente conhecido na literatura como “*voto de cabresto*”. A dependência da população dos chefes do interior (LEAL, 1997) redundava no seu controle político gerando um espiral para manter os grupos hegemônicos no poder (CINTRA, 1974).

Do ponto de vista do cenário socioeconômico do período, o Brasil não inverteu os lucros do café para o desenvolvimento da nação, tampouco na modernização societária (educação, direitos, infraestrutura) e política, a partir de seus governos locais, como esperava Tavares Bastos. Pelo contrário, a fisionomia do país permaneceu agrário e voltado ao polo externo (FURTADO, 1961; RANGEL, 2005) onde a grande fazenda rural se misturava com pequenos polos de desenvolvimento industrial (ligados majoritariamente às pequenas e médias manufaturas implantadas por nascentes capitalistas com origem na colonização europeia italiana e germânica), em meio à vastidão

territorial subdesenvolvida. Se concentrou a riqueza regional gerada predominantemente pelo modelo agroexportador cafeeiro, em poucos centros, aonde a modernização chegou mais cedo, em detrimento do conjunto das regiões, sobretudo do nordeste, que caíram no atraso e no domínio das oligarquias locais.

Na sequência da crise iniciada em 1890 (crise do encilhamento), a República Velha, já minada por fatores políticos internos, não resiste ao Crack na bolsa de Nova Iorque e à consequente Crise do Café. Em 1930, por meio de um golpe liderado pelo gaúcho Getúlio Vargas, encerra-se o período da República Velha, pondo fim à hegemonia política do eixo São Paulo - Minas Gerais e dando início a um novo contexto econômico e político no país, onde as instituições, sobretudo o arranjo federativo, foram impactados trazendo grandes modificações para as relações intergovernamentais.

Assim encerra-se o período de conformação do Brasil como Estado federativo: inicialmente constituída através de uma independência negociada com a metrópole, com a instituição de uma monarquia com origem na família real portuguesa, o que assegurou o papel central do Estado na sua instituição enquanto nação independente; posteriormente, a instituição da República, com forte teor descentralizador, contemplando os interesses locais dos coronéis.

4.2.2 Argentina e a “*Unidad a Palos*”³⁹: motivos para unir-se

Como demonstrado, a Argentina se mantém com uma indefinição institucional até 1853, quando finalmente as províncias soberanas decidem se unir como um Estado nacional com uma constituição. Como sustentam Gibson e Falletti (2005); Bravo (2013); Chiaramonte (1999), foi sobretudo o fator econômico motivado por necessidades mútuas que levou a União das províncias soberanas e a tentativa de conformação de um sistema federal, posteriormente.

Em 1853, promulgou-se a Constituição Federal de caráter centralizado em um executivo forte e ao mesmo tempo com garantia de autonomia provincial. Declarando a cidade de Paraná de Entre Rios como a capital do país, Buenos Aires protagoniza o exemplo mais extremo de dissociação

³⁹ Expressão utilizada por Gibson e Falletti (2005)

política. Não aceitando o pacto de 1852, se autodenomina como Estado independente, *designação que alude a tradição argentina no atributo de soberania* (BARRIENTOS, 2009; BRAVO, 2013), ficando de fora do pacto nacional até 1860. Com efeito, não se pode considerar a existência de um Estado unificado até esse período. Conforme demonstrou Bravo (2013), em documento Fidel López, ministro da província Vicente, invocava a construção de um Estado Unificado e o fim das contendas entre as províncias e a hegemônica Buenos Aires.

[...] os governadores não podem fazer mais que começar por estabelecer um centro de coesão (...) quero que o poder nacional tenha força material, para que a lei comum goze também deessa força contra a dissolução do vínculo (...) amo o povo de Buenos Aires onde nasci. Mas alço minha voz para dizer que minha pátria é a república Argentina, não Buenos Aires. Quero bem ao povo de Buenos Aires dentro da República e na República (BRAVO, 2013, p. 211)⁴⁰.

Esse clima de dissociação política por um lado e unidade das demais províncias por outro, se estende por longo tempo até a batalha de Cepeda em 1859, em que em um enfrentamento armado entre Buenos Aires e o “Estado Federal” se resolveu a favor do último, determinando a integração da província rebelde previamente a emenda da Constituição. Conforme salienta Bravo, com isso se resolveu um ponto importante, *“a província submetida aceitava que a aduana de Buenos Aires teria um caráter nacional”* (2013, p. 232)⁴¹.

As batalhas em torno dos federalistas (províncias) e os centralistas não cessaram nesse contexto. Em 1862 a batalha de Pavón determinou o colapso do então governo nacional. O controle político foi então assumido pelo governador de Buenos Aires, Bartolomé Mitre, que assumiu interinamente o Poder Executivo Nacional e iniciou uma nova etapa do processo de construção

⁴⁰NO original, los gobernadores no han podido hacer más que empezar por establecer un centro de cohesión (...) quiero que el poder nacional tenga fuerza material, para que la ley común goce también de esa fuerza contra la disolución del vínculo (...) amo al pueblo de Buenos Aires en donde he nacido. Pero alzo mi voz para decir que mi patria es la República Argentina, no Buenos Aires. Quiero al pueblo de Buenos Aires dentro de la República y en la República

⁴¹*“La provincia sometida aceptaba que la aduana de Buenos Aires tendría un carácter nacional”* (2013, p. 232)

estatal. Nessa etapa, Buenos Aires se auto-intitula intérprete *de la voluntad de sus hermanas*” projetando assim sua influência sobre o território.

O exercício legal do governo promoveu em Mitre um giro em sua percepção de poder ao promover a nacionalização efetiva da Aduana de Buenos Aires, repartição que operou como principal fonte de sustentação econômica do Estado argentino. Como contrapartida se reconheceu a dívida do colapsado governo nacional e o orçamento da província de Buenos Aires, cuja integridade se havia acordado no pacto de 1859 (BRAVO, 2013, p. 216)⁴²

Após esse período, a irresolução do problema da Capital constituiu o combustível da última guerra civil argentina, que marcará de vez a unificação em 1880. Depois da *Batalha dos Porteños*, a cidade de Buenos Aires foi convertida em capital federal, seu porto federalizado e a receita distribuída entre as demais províncias (BARRIENTOS, 2009, p.21). Ademais, esse contexto representou uma vitória de ordem constitucional na medida em que se retificaram ambiguidades do texto, ao outorgar ao Estado central o monopólio absoluto do poder de coerção, despojando as províncias de um instrumento chave de desafio ao poder nacional.

A partir desse momento, passado todos os anos de instabilidade e guerra, a Argentina experimentou um forte processo de centralização, cristalizado na construção de um poder central vigoroso, que reservou autonomia às 14 províncias históricas, mas que avançou sobremaneira. De acordo com Marichal,

A partir de 1880 e pelo mandamento da Constituição nacional se modificou a isonômia espacial do Estado argentino que mudou com a incorporação de 400.000 quilômetros quadrados de território, resultados da chamada "conquista do deserto". Este longo território Austral foi colocado sob a dependência direta do Estado nacional e operou como um importante ativo para as operações financeiras e de comércio. Inclusive nas áreas provinciais autónomas, o governo nacional impôs a sua marca, fundando escolas secundárias, abriu mais de 400

⁴²No original, El ejercicio legal del gobierno promovió en Mitre un giro en su percepción del poder al promover la nacionalización efectiva de la Aduana de Buenos Aires, repartición que opero como principal fuente de sustentación económica del Estado argentino. Como contrapartida se reconoció la deuda del colapsado gobierno nacional y el presupuesto de la provincia de Buenos Aires, cuya integridad se había acordado en el pacto de 1859 (BRAVO, 2013, p. 216)

oficinas postais, agências bancárias nacionais e tribunais federais de justiça. Geriu e em casos administrou linhas ferroviárias, obras públicas, colônias oficiais, hotéis para acomodar a população imigrante. Tais transformações constituíam sinais eloquentes do aumento da força do Estado que armava seu papel de "agência de desenvolvimento" em todo o território nacional (MARICHAL, 1988 p. 79)⁴³

Além disso, o processo de centralização organizou um processo determinante da fundação da sociedade argentina, que se dá a partir da imigração.

O ingresso de contingentes de imigrantes transformaram progressivamente a sociedade nativa e incorporaram novos componentes ao imaginário da nação. A imagem de Sociedade aberta "a todos os homens do mundo que desejam habitar o solo argentino", do preâmbulo da Constituição de 1853, constituiu um postulado prévio que gravitou na posterior transformação étnica da sociedade argentina (BRAVO, 2013, p. 221)⁴⁴.

Dessa forma, quando se analisa a formação do federalismo argentino, e os motivos para se unir, percebe-se que a opção pela adoção da fórmula não passou pela decisão *de se unir*, como no caso norte americano, tampouco pela decisão de permanecer unido, como no caso brasileiro. A Argentina caracteriza um caso *sui generis* em que a disputa das unidades constitutivas (federalistas) contra a hegemonia econômica e política de Buenos Aires (unitarista) conduziu a decisão de formação de um pacto que prevenisse o domínio de uma província sobre as outras. Ademais

⁴³No original, A partir de 1880 y por el imperio de la constitución nacional se modió la isonomía espacial del Estado argentino que cambió con la incorporación de 400.000 km² de territorios, resultados de la llamada "conquista del desierto". Este dilatado territorio austral se colocó bajo la dependencia directa del Estado nacional y operó como un importante activo para las operaciones inancieras y de compraventa. Incluso en los autónomos espacios provinciales, el gobierno nacional impuso su impronta, fundó colegios secundarios, abrió más de 400 oficinas postales, sucursales del Banco nacional y tribunales de justicia federal. Gestionó y en algunos casos administro líneas ferroviarias, obras públicas, colonias oiciales, hoteles para alojar a la población inmigrante. Tales transformaciones constituían señales elocuentes del creciente vigor estatal que armaba su rol de "agencia de desarrollo" en el conjunto del territorio nacional (MARICHAL, 1988 p. 79)

⁴⁴ No original O ingreso de contingentes de inmigrantes que transformaron progresivamente a la sociedad nativa e incorporaron nuevos componentes al imaginario de la nación. La imagen de sociedade abierta "a todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino"²⁸ del preámbulo de la constitución de 1853, constituyó un postulado previo que gravitó en la posterior transformación étnica de la sociedad argentina (BRAVO, 2013, p.221)

as relações de dependência, necessidades e oportunidades econômicas advindas da unificação justificou a subtração das soberanias prévias.

Conforme sintetizam Gibson e Falleti:

Em primeiro lugar, a união de províncias soberanas ou semi-soberanas foi motivada por necessidades econômicas mútuas que por si mesmas não determinaram um sistema federal. Segundo, a opção por um regime federal foi determinada pela incapacidade de uma região poderosa impor seu domínio sobre as demais através de um projeto unitário. O federalismo surgiu somente depois de décadas de projetos constitucionais falidos, desafios seccionistas intermitentes e permanentes conflitos militares. Finalmente, o estabelecimento de um "federalismo centralizado" foi resultado de conflitos regionais nos quais as elites vencedoras das províncias pobres brigaram por um governo central, autônomo e centralizado que pudesse prevenir o domínio de uma província sobre as outras. Um "acordo federal" motivado por necessidades e oportunidades econômicas globais daria lugar entre entidades governamentais soberanas, mas a implementação de suas cláusulas seria de poder de uma terceira parte: um Estado federal relativamente autônomo e representante da união frente aos abusos de qualquer de seus membros (GIBSON e FALLETI, 2007, p.)⁴⁵

O período que segue a Unificação do Estado argentino (1880), em que se resolvera o conflito da capital federal, desarmaram-se as tropas provinciais e consolidara-se uma coalizão em torno de Julio Roca, é de crescente centralização e crescimento econômico que lhe rendeu o título de *celeiro do mundo*, ou a expressão, *tão rico como um argentino*.

A liga dos governadores⁴⁶, em que pese ter sido um modelo semelhante ao desenvolvido na República Velha no Brasil, em que os atores locais, por

⁴⁵No original. En primer lugar, la unión de provincias, soberanas o semi-soberanas, fue motivada por necesidades económicas mutuas que por sí mismas no determinaron un sistema federal. Segundo, la opción por un régimen federal fue determinada por la incapacidad de una región poderosa de imponer su dominio sobre las demás a través de un proyecto unitario. El federalismo surgió sólo después de décadas de proyectos constitucionales fallidos, desafíos secesionistas intermitentes y permanentes conflictos militares. Finalmente, el establecimiento de un "federalismo centralizado" fue resultado asimismo de conflictos regionales en los cuales las elites vencedoras de las provincias pobres bregaron por un gobierno central, autónomo y centralizado que pudiera prevenir el dominio de una provincia sobre las otras. Un "acuerdo federal" -motivado por necesidades y oportunidades económicas globales- tendría lugar entre entidades gubernamentales soberanas, pero la implementación de sus cláusulas sería potestad de una tercera parte: un Estado federal relativamente autónomo y representante de la unión frente a los abusos de cualquiera de sus miembros (GIBSON e FALLETI, 2007, p.)

⁴⁶ A liga dos governadores operava por meio da aliança entre oligarquias provinciais que negociavam as eleições por meio de barganhas com vista a garantir a sucessão presidencial para componentes do Partido Autonomista Nacional. O Sistema que funcionou até 1916, não

meio de acerto políticos e aliança, alternavam-se na sucessão presidencial, garantiu certa estabilidade política–institucional que permitiu as condições para a consolidação do Estado nacional e do crescimento econômico. Conforme Salienta LENZ (2003, p.127) em fins do século XIX até o início do XX a Argentina experimentará grande crescimento econômico proporcionado pela integração ao comércio internacional baseado na exportação de carnes resfriadas ao centro (Inglaterra) e no intenso fluxo migratório.

Desenvolve-se internamente o setor de serviços, comércio e o setor bancário, assim como inversões em infraestrutura – estradas de ferro, e áreas de bem estar social como a educação pública, o que rende à Argentina o status de *celeiro do mundo* (BOTANA, 1994). O que se afasta do caso brasileiro que se encontrava imerso na sociedade agrária, dominado pelos governos locais e sem inversão do crescimento econômico em desenvolvimento e modernização (FURTADO 1961).

Por essa razão o período que se estende de 1880 a 1920/30, ficou conhecido como *Belle époque argentina* (LENZ, 2003), alçando o país ao status de “Europa da América Latina”, em que a economia experimentou um período de extraordinário crescimento de poucos antecedentes na história mundial (DIAZ-ALEJANDRO, 1970). Segundo o autor, pode-se supor que o PIB real argentino teria crescido a uma taxa média anual de pelo menos 5% durante os cinquenta anos que precederam a Primeira Guerra Mundial (Ibdem, p.19). Crescimento esse que beneficiou amplas camadas sociais que vão desde proprietários de terra, até trabalhadores nativos e imigrantes, capitalistas urbanos, proprietários de terra e investidores. Tal crescimento vertiginoso garantiu uns dos maiores PIB *per capita* da América Latina entre fins do século XIX até 1930 e um sentimento de progresso ilimitado (LENZ, 2003).

Entretanto, dado que grande parte do crescimento experimentado pela Argentina se ligava ao mercado internacional, à política de livre comércio sem limitações ao capital estrangeiro e sem um processo de inversão em indústrias, criou-se grande vulnerabilidade aos ciclos de crise e retração de créditos internacionais.

tinha eleição direta e ficou conhecido como ‘governos eleitores’ (BOTANA, 1994; FAUSTO e DEVOTO, 2005).

Dessa forma, em 1914 na Argentina em face da retração britânica e dos créditos internacionais – oriundos da I Guerra Mundial - inicia-se um ciclo recessivo que se estende com altos e baixos até a crise de 1929. Nessa ocasião, o radicalismo começa a ganhar espaço com a eleição de Hipólito Yrigoyen em sob a égide da lei Sáenz Peña (lei 8871 – 1912) que abriu o sistema político e instituiu o voto universal, obrigatório e secreto aos homens argentinos. Entretanto, conforme assinala BARRIENTOS (2009, P. 22), apesar da bandeira federalista sustentada no programa da Union Cívica Radical, estes foram tempos de forte intervenção nacional nas províncias, (dezenove ao todo), impactando nas autonomias locais. Ademais houve forte centralização orçamentária de forma que em 1929, 80% do orçamento ficavam nas mãos do governo federal (FAUSTO e DEVOTO, 2004).

Assim, diferentemente do Brasil, que goza em sua origem de um alto grau de centralização do Estado nacional, concedendo, durante o período da República Velha, maior autonomia regional aos coronéis como forma de acomodação das questões locais, a Argentina encerra a década de 1920 em um processo de centralização estatal, forjado em torno das disputas pela manutenção do poder local pelos caudillos em detrimento do poder central portenho, findadas pelas vantagens advindas da unificação nacional.

4.3 Ciclo Desenvolvimentista e as rotas federativas de Brasil e Argentina: o processo de centralização do Estado

Pondo fim à chamada *Belle Époque*, o início do século XX é marcado por importantes processos convulsivos no seio do capitalismo internacional. O avanço do neocolonialismo, e a ascensão de potências mundiais como Alemanha, Itália e Japão, estremecem a ordem global, sustentada sob a hegemonia inglesa, lançando a Europa em duas Grandes Guerras Mundiais.

Do ponto de vista econômico, emerge a pujante economia norte americana que, com o advento das Grandes Guerras Mundiais, passa a ter papel crucial no capitalismo industrial como maior produtor mundial, tornando-se a nova hegemonia do sistema internacional.

Além dos Estados Unidos como principal potência capitalista, surge um novo *player* no cenário internacional: as ideias socialistas e o bloco comunista,

instaurado a partir da Revolução Russa de Outubro de 1917. O socialismo russo, com sua pujança econômica e capacidade de ampliar a socialização da riqueza produzida, através do acelerado processo de modernização e concessão de direitos aos trabalhadores, angaria capacidade de influenciar revoluções socialistas pelo mundo (China, Cuba, leste Europeu, entre outros) colocando a supremacia do modo de produção capitalista, pela primeira vez, sob ameaça.

É neste contexto que o centro do sistema internacional, durante a primeira metade do século XX vai se reestruturar, influenciando os destinos nacionais nas periferias. No caso de Brasil e Argentina, não foi diferente. As pressões das principais potências internacionais sobre o posicionamento dos países latino americanos no período das Grandes Guerras, assim como a ascensão das ideologias produzidas no centro do sistema (em especial o socialismo, fascismo e o keynesianismo), vão influenciar de maneira importante os rumos da política e da economia destes países.

Por essa razão é na reestruturação da economia mundo que encontraremos o ponto chave para o período que se segue: a ascensão do capitalismo financeiro sob a hegemonia dos Estados Unidos da América - EUA, o Crack da bolsa de Nova Iorque de 1929 e o surgimento do *Welfare State* característico do keynesianismo influenciarão a periferia nas suas respostas econômicas, políticas, sociais e institucionais.

Com efeito, as Grandes Guerras e a crise internacional de 1929, desencadeada com o crack da bolsa de Nova York demarcaram os limites do *Laissez-Faire* no mundo desenvolvido. Fruto de uma série de problemas encadeados, como a desaceleração do crescimento e, pelo lado financeiro, a crescente volatilidade e especulação (CANO, 2009), o fato é que essa crise afetou a América latina como um todo, e especialmente Brasil e Argentina. Conforme o autor,

Era mais uma crise do sistema capitalista de produção, mas que se manifestaria com muito mais intensidade, duração e amplitude espacial do que as anteriores. Foi uma profunda depressão, contagiando todo o mundo capitalista (CANO 2009, p. 603).

As reações nacionais à crise foram muito diversas, no centro passaram por medidas anticíclicas, pela montagem de *Welfare State* em que direitos

sociais foram criados ou ampliados; investiu-se na massificação do consumo e políticas protecionistas sobre matérias-primas concorrentes (CANO, 2009; CHANG, 2008, 2009). No caso da América latina, o fato do principal mercado importador dos produtos primários estar em crise induziu o processo de inversão de importações, sustentadas na construção de indústrias e de um mercado interno de consumo (alavancado pela criação de direitos sociais ligados ao trabalho). Todo esse processo se deu a partir da mão ativa do Estado, interventor na economia e nas políticas sociais (BIELCHOWSKI, 2004).

O conjunto de ideias e políticas econômicas criadas e implementadas, a partir da década de 1930 no Brasil, e mais claramente em 1940 na Argentina, de forte influência no pensamento de economistas como John Maynard Keynes, alavancou esse processo de industrialização da economia na América Latina, que veio a se chamar de desenvolvimentismo.

Assim, os países periféricos iniciam este período convertendo a crise econômica agroexportadora na oportunidade de inversão de importações, que consiste no investimento do capital financeiro na indústria de bens de produção e de consumo, através de um processo promovido pela intervenção estatal.

Estabelecido no Pós-Guerra, resta o conflito da Guerra Fria. Com a Revolução Cubana ascende-se o alerta aos EUA sobre a necessidade de uma ofensiva sobre os demais países da América Latina de forma a evitar o avanço do socialismo no continente, cujos ideais ganham força, sobretudo nos movimentos operários. A partir da década de 1960, por influência direta dos EUA, multiplicam-se pela América Latina golpes de Estado, que instauram Ditaduras Militares. Esses regimes acabam por alterar sobremaneira as relações federativas no Brasil e na Argentina, concentrando nos Presidentes Militares e seus exércitos plenos poderes, ou seja, um Estado Nacional centralizado no poder militar com as prerrogativas do Estado de exceção. As relações entre poder local e central deste período se diluem em um arranjo político determinado pelos militares que fortalece o poder central (militar) para afastar os riscos de organizações socialistas/comunistas.

Desta forma, o processo de industrialização fortemente induzido pelo Estado, alavancado a partir da década de 1930, assim como os períodos de golpe e Estado de exceção que ocorreram no Brasil e Argentina, agiram de forma a concentrar o poder político, econômico e administrativo na esfera

nacional. Em maior ou menor, grau de acordo com determinados momentos históricos de Brasil e Argentina, seguiu-se um período de traço centralizador nestas repúblicas federativas até meados da década de 1980, com a redemocratização e ascensão do neoliberalismo.

4.3.1 Brasil: A era Vargas, o interregno democrático e o Regime Militar

Passado o período da República Velha, onde modelo localista e descentralizado vigorou com força por meio da política dos governadores, a partir dos anos 1930 demarca um período de grandes transformações. O Estado brasileiro da república velha era um Estado fraco e caótico (BRESSER-PEREIRA, 2015, p.61); a indústria era incipiente, e a matriz econômica era pautada majoritariamente na exportação de produtos primários, sobretudo no café. Éramos à época os maiores exportadores de café do mundo (FAUSTO e DEVOTO, 2004). Diante da desaceleração do mercado internacional e da queda de nossa principal pauta de exportação, a crise econômica cresce. A capacidade de importar ficou comprometida, segundo Abreu (1990), reduziu-se em 40% entre 1928 e 1932 represando a demanda do mercado doméstico, de modo que uma série de produtos que antes eram obtidos via importação passaram a ser substituídos pela produção da indústria brasileira.

A crise abriu a “janela de oportunidades” (BOSCHI E GAITÁN, 2015) para fazer a transição ao capitalismo, à industrialização e à modernização a partir das mãos do Estado. Conforme sustenta Bresser-Pereira,

A Revolução nacional e industrial que então começa marcou o fim do Estado oligárquico e o início do Estado nacional desenvolvimentista. Essa transformação só foi possível por que a própria oligarquia se dividira regionalmente, e os setores voltados para o mercado interno dessa oligarquia aliaram-se às camadas médias urbanas na luta por maior participação política (2015, p. 113).

O comando desse processo coube a um político fora do eixo hegemônico das oligarquias de São Paulo e Minas Gerais, herdeiro do positivismo, do autoritarismo e de ideias nacionalistas (BRESSER-PEREIRA,

2012) imbuído de intenções de promover a “revolução capitalista” e a modernização do Estado para superar o atraso.

Nesse cenário o discurso centralista ganha força e papel renovado, sendo tratado como sinônimo de Estado forte para atuar na dianteira desse processo de transformações. Num processo semelhante ao ocorrido nos países centrais em que, à formação dos Estados modernos seguiu-se de movimentos fortemente centralizadores e concentradores (ANDERSON, 2004), no caso brasileiro, o processo de formação do Estado moderno e construção do capitalismo seguiu-se de um forte processo de centralização em amplos aspectos, carreado pelo “chefe do executivo” nacional.

Com efeito, a Era Vargas foi um período de grandes transformações para Estado e sociedade. Não isento de contradições, como o autoritarismo, foi nesse contexto que se produziram infra-estruturas básicas, como (estradas, saneamento, moradia) indústrias de base, os direitos sociais básicos à saúde, à educação pública e à proteção ao trabalho, seguidas e sustentadas na criação de instituições federais centrais (como o DASP) que garantiram esse processo de transformação de cima para baixo. Foi tamanha a importância das transformações trazidas nos governos Vargas, que o mesmo é considerado um grande estadista do século XX brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 2012). Vargas compreendeu que para promover o desenvolvimento e superar o atraso algumas questões chave deveriam ser desenvolvidas: a ideia de nação (unidade), a construção de um Estado “capaz” e a industrialização.

No que diz respeito ao primeiro aspecto, era necessário criar uma identidade nacional maior do que a regional, uma ideia de solidariedade para fazer frente à competição internacional (sobretudo ao imperialismo norte-americano). Para tanto a revisão do pacto federativo era algo central e não à toa ganha um capítulo inteiro da constituição de 1934 e também de 1937.

A Constituição de 1934 teve inspiração na Constituição de *Weimann*, de 1919 e na Constituição Republicana Espanhola, de 1931, altamente centralizadora. Aumentou-se os casos das intervenções federais nos estados (art. 13); estabelecia que cada estado deveria prover com recursos próprios necessidades de seu governo com administração; estabelecia a possibilidade de o estado receber da União suprimento financeiro, caso por insuficiência de renda não provesse aquelas necessidades, determinando que nestes casos a

União *interviria* na administração estadual, *fiscalizando* o serviço a que o auxílio se destinasse ou suspendendo a autonomia do Estado (art. 12).

No âmbito das divisões de competências entre os entes, o anteprojeto considerava nacionais certos interesses, até então locais, como a *instrução primária*, a *saúde pública* e a *viação férrea*, bem como a *radiotelegrafia*, a *navegação aérea*, a *circulação de automóveis*. No âmbito fiscal, vedou a arrecadação de impostos interestaduais e os intermunicipais (art. 17). Finalizando esse cenário de re-centralização federativa, o Presidente determinava obrigatório nos estados o uso da bandeira, do hino e das armas nacionais, vedando-lhes ter símbolos ou hinos próprios (art. 6º) (POLETTI - SENADO FEDERAL, 2012, p 19-20).

A Constituição que segue no Estado Novo em 1937 – quando Vargas assume um viés autoritário modernizador, fechando o congresso e extinguindo partidos políticos - foi apelidada de *Polaca* pelo seu caráter altamente centralizador/autoritário que tomava como parâmetro a Constituição polonesa. Nela não houve grande modificação quanto ao Pacto federativo. No entanto, aumentava as competências exclusivas do Governo Executivo Federal em amplas áreas estratégicas para o Estado-nação (impostos, defesa, indústria, educação, comunicação, etc). No artigo 18, estabelecia-se que os estados poderiam legislar complementarmente, no caso de haver lei federal sobre a matéria, para suprir-lhe as deficiências ou atender às peculiaridades locais apenas. O artigo 21 define que, além de sua Constituição, caberia aos estados fazer tudo o que não fosse negado pela União

Além desses dispositivos legais que tinham por função “tornar o Estado capaz”, por meio da centralização que garantiu amplos poderes para o centro implementar seu projeto de desenvolvimento, outras questões operacionais tornavam-se centrais: a criação de capacidade burocrática para o planejamento.

No que tange à modernização do Estado, a criação de uma expertise burocrática centralizada no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)⁴⁷ constituíram-se em uma das iniciativas mais importantes para levar

⁴⁷A criação do Dasp como órgão central de planejamento da administração pública brasileira, foi uma peça chave, senão a principal, no processo de modernização da administração pública do período desenvolvimentista. Com efeito o Dasp se tornou a grande agência encarregada de

adiante o projeto de transformação do Brasil, levando a alguns autores a considerá-lo como um polo burocrático/político comparável a um superministério (ABRÚCIO, PEDROTI E PÓ, 2010). Tal processo, ao constituir uma “ilha de excelência” capaz de implementar as bases da proposta desenvolvimentista no país, acabou por aprofundar a diferença de qualidade entre as burocracias federais e locais, assim como isolar a burocracia da política, dando origem ao que Edson Nunes (2010) intitulou insulamento burocrático.

Ademais, o processo de centralização dessa estrutura burocrática moderna, não conseguiu se espalhar para as “pontas” através das unidades do DASP em âmbito local - os “daspinhos”, uma vez que os mesmos funcionavam como estrutura paralela, pouco contribuindo para a modernização das estruturas burocráticas locais.

A centralização tributária foi o mecanismo estratégico para tornar o executivo federal dotado de poder de agenda sobre a federação de modo a permitir grande gasto público por parte da União. Conforme assinalam Fausto e Devoto (2004, p.266) *os números do gasto público no Estado Novo são eloquentes: a união aumentará sua participação total a níveis próximos de 70%.*

Para fechar o cenário de construção da ideia de nacionalidade, no âmbito simbólico, as bases do federalismo foram derrubadas no ritual de queima das bandeiras estaduais feita por Vargas no Estado Novo, não restando dúvidas sobre o projeto de unidade nacional e desenvolvimento nacional pela via da centralização.

Os resultados econômicos e sociais desse período, realmente, não foram poucos. Na indústria cria-se a Cia Alcalis, a Siderúrgica Nacional e a companhia Vale do rio Doce (BRESSER-PEREIRA, 2012). No campo social o surgimento de um conjunto de iniciativas no âmbito da criação de órgãos gestores de políticas sociais, como o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e o Ministério de Educação e Saúde Pública (de Capanema), assim

implementar mudanças, elaborar orçamentos, recrutar e selecionar servidores, treinar o pessoal, racionalizar e normatizar as aquisições e contratos e a gestão do estoque de material. Com isso concentrou as tarefas de planejamento governamental e de controle político funcionando como uma espécie de “superministério” (ABRÚCIO, PEDROTI E PÓ p. 40, 2010).

como direitos ligados ao trabalho⁴⁸ que estruturam um modelo de proteção social focado nos trabalhadores urbanos.

Nesse sentido, o desenvolvimento liderado pelo Estado parecia alcançar seus objetivos econômicos e sociais, em face da estratégia de forte centralização. Entretanto, em que pese logramos de um *status* federativo, as Constituições brasileiras que se seguiram durante o período desenvolvimentista de Vargas, assim como, as relações federativas da época eram, na prática, mais assemelhadas às formas que caracterizam um Estado Unitário do que àquelas que caracterizam as federações (ARRETCHE, 2002). Tal cenário demonstra a forte influência do projeto econômico e político desenvolvimentista sobre o desenho da federação e as relações intergovernamentais que se desenvolveram no período.

No ano de 1943, Vargas já acenava para a normalização institucional sendo o general Dutra escolhido para o substituir. Diante das pressões políticas, dado o descontentamento de grupos estudantis, intelectuais, políticos, sociais com o autoritarismo, em 1945 são marcadas novas eleições. Tem-se a volta dos partidos políticos (PSD, PTB, UDN e PCB) e a campanha queremista liderada pelo PTB e PCB pela candidatura de Vargas. Porém em face da pressão da imprensa opositora, do exército e setores liberais, Vargas anuncia sua renúncia.

Desta forma, em 1946 ocorre a abertura democrática, em que novas eleições para Presidente, parlamentares federais e também para governadores são realizadas. Foi o período considerado pela literatura (ABRUCIO, 2006) como de grande descentralização, demarcado pela opção ao modelo liberal de Eugênio Gudin (BIELCHOWSKI, 2004) em que se deu ênfase para a conversibilidade da moeda, abertura ao livre comércio e fluxo internacional de capitais.

No que tange a Constituição de 1946, pode-se afirmar que o teor federalista-localista foi bastante evidenciado. A mesma garantiu um reparte de recursos mais equânime entre as unidades federativas. Houve a partilha do

⁴⁸ 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 a 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)

imposto único federal sobre a produção, comércio, distribuição e consumo, importação e exportação divididos com estados, Distrito Federal e municípios proporcionalmente à superfície, população, consumo e produção nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal, cabendo 40% à União e 50% aos estados e municípios (art. 15, § 2o) (SOBRINHO2012, p.12)

Houve reconhecimento constitucional da autonomia municipal, assim como um aporte de impostos e recursos para os mesmos, até então desconhecido em nossa história. Com efeito, no transcorrer da República, os municípios foram muito desfavorecidos na discriminação das rendas públicas. Pouco a pouco, a maior fatia dos impostos coube ao Tesouro Federal, que arrecadava mais de 63% dos tributos pagos por todos os brasileiros, ao passo que os municípios, em 1945, não chegavam a receber 7%, cabendo a diferença aos Estados (mais ou menos 30%). Para melhorar as finanças dos municípios, na nova carta foi lhes transferido todo o Imposto de Indústrias e Profissões (antes tinham só 50% dele); uma quota em partes iguais, no rateio de 10% do Imposto de Renda; e quando a arrecadação estadual de impostos, salvo o de exportação, excedesse, em Município que não seja o da capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-ia anualmente 30% do excesso arrecadado (SOBRINHO, 2012, p.15).

Nessa mesma linha de maior autonomia ao âmbito local, cessou-se a prerrogativa de intervenção do governo federal nos estados (Art. 7º) e desses nos municípios (Art. 23). Ademais os municípios tornam-se autônomos para: I- eleger seus representantes; II – administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente: a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; b) à organização dos serviços públicos locais.

Então em que pese esse governo ser situado no campo do *desenvolvimentismo*, e de certa forma ter seguido os pressupostos do reforço da autarquia do Estado para a promoção da indústria nacional, no âmbito administrativo e burocrático, onde algumas iniciativas para intensificar o planejamento econômico foram impulsionadas⁴⁹, a opção pelo modelo

⁴⁹Nesse contexto foi criada a Comissão de Planejamento Econômico – CPE e a Coordenação de Mobilização Econômica – CME (REZENDE, 2011) e o plano de organização dos gastos - SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) públicos.

desenvolvimentista liberalizante (BIELCHOWSKI, 2004) e a intensa descentralização tributária e autonomia delegada aos estados e municípios, levou ao início de uma crise econômica interna dado que os estados passaram a se endividar.

No período subsequente, na volta de Vargas à presidência eleito com grande maioria de votos, segue-se a mesma constituição, porém o projeto nacional desenvolvimentista volta com força sendo acompanhado de novo surto de intervenção do Estado na economia e novamente estratégias de centralização. Há o reforço do DASP, e das estruturas do planejamento estatal para concretizar seus planos de desenvolvimento (REZENDE, 2011). Novas empresas estatais são criadas para levar a diante o projeto. Petrobrás, Eletrobrás e o BNDS se destacam nesse contexto.

Em 1954, dado o novo contexto de crise e pressões políticas das mais diversas, acusações de corrupção vindas dos setores liberais e midiáticos liderados na figura de Carlos Lacerda (BRESSER-PEREIRA, 2000), Vargas se suicida, encerrando seu ciclo no governo. Entretanto, no plano econômico e político outros governos seguirão a estratégia de crescimento conduzido pelo Estado, de forma que a “Era Vargas” se confunde com todo o período desenvolvimentista.

Nesse sentido, o governo do Presidente Juscelino Kubitscheck é reconhecido por dar prosseguimento ao projeto desenvolvimentista a partir do plano de Metas que de maneira geral buscava investir na melhoria da infraestrutura e no fortalecimento das indústrias de base através do desenvolvimento das indústrias produtoras de máquinas, equipamentos e automobilística; do projeto de interiorização do processo de desenvolvimento com a criação de Brasília e expansão da rede rodoviária; da criação da SUDENE; entre outros, com média de crescimento econômico de 7% entre 1957 a 1962 (REZENDE, 2011).

Durante a década de 1960 pouco a pouco o país foi entrando em um novo ciclo de crise. O caráter inflacionário legado do governo Kubitscheck, somado ao desemprego industrial e ao clima de instabilidade política que se seguiu desde a saída de JK, por conta da guinada à esquerda dos governos Jânio/Jango que propuseram reformas sociais (as reformas de base) para

acelerar o crescimento e melhorar a distribuição de renda, acirrou a polarização política.

Com o crescimento dos setores de centro-esquerda e o avanço da “caça aos comunistas” pela direita, desemboca no golpe de 1964 que tratará de reforçar a centralização em um Estado de exceção, concentrando todo o poder em um único ente federado e em um único poder. O cenário federativo intitulado por Abrúcio como Unionista unitário (1998) caracteriza bem o período. A nova Constituição do Regime Militar foi promulgada em 1967 e em 1969 uma longa emenda constitucional foi editada. Tal Constituição junto, à reforma tributária de 1966, centralizaram na esfera federal poder político e tributário, afetando o federalismo e suas instituições⁵⁰ (SOUZA, 2006).

Ademais, nesse contexto centralizador autoritário, governadores e prefeitos das capitais e de cidades de médio e grande porte não gozavam de autonomia política, pois eram selecionados mediante indicação da cúpula militar, ou mesmo sofriam intervenção direta do Regime. Além disso, detinham escassa autonomia fiscal e não tinham autoridade sobre suas bases militares, uma vez que as polícias militares estaduais foram colocadas sob controle do Exército Nacional.

O Poder Legislativo passa por fortes restrições, com as nomeações dos chamados “senadores biônicos”, as manobras eleitorais e a constante ameaça de fechamento do Congresso (como ocorrido em 1966, pelo Ato Complementar 23 e em 1977, no chamado Pacote de Abril). Todo este processo de centralização autoritária, com a retirada dos poderes locais, promulgação e reforma da nova Constituição, foi assegurado pela promulgação dos Atos Institucionais que, sob a égide do Conselho de Segurança Nacional – CSN dos militares que se colocavam acima da ordem constitucional.

No que diz respeito ao projeto de desenvolvimento econômico do Regime Militar, a estratégia de desenvolvimento nacional se ancorava, de forma análoga, ao discurso desenvolvimentista em que caberia ao Estado e seu aparato burocrático/administrativo centralizador levar a prosperidade à sociedade e garantir o crescimento econômico.

⁵⁰ Cabe destacar no entanto, que foi a reforma tributária dos militares que promoveu o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para as subnacionais, por meio dos fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (SOUZA, 2005).

Durante este período o protagonismo do Estado, no campo econômico, se deu, em especial, através de seus Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND's que, concebidos federalmente, lançavam sobre as diferentes regiões o país as políticas econômicas industrializantes. Esse foi um período que, embora sustentado no estado de exceção, deu seguimento ao projeto de crescimento (econômico e produtivo) elevando a taxa de crescimento do PIB brasileiro, entre 1968 a 1973, a taxas próximas a 10% ao ano.

Os legados do desenvolvimentismo brasileiro (1930-1980) foram diversos e amplamente trabalhados pela literatura, seja através de um viés mais otimista, em que se valorizam os grandes feitos do desenvolvimento e crescimento econômico, seja por um viés mais crítico, em que questionam o caráter autoritário de tal modelo, a pouca atenção dada ao aspecto social, às desigualdades deixadas, a forte vinculação ao capital estrangeiro, em especial o norte americano, ao processo inflacionário gerado pelo modelo econômico adotado e obviamente pelas rupturas democráticas com a forte repressão, subtração de direitos civis, censura, mortes, entre outros.

Para a reflexão aqui proposta, cabe salientar que o passado autoritário, na medida em que associou a excessiva centralização do poder como principal estratégia de implementar políticas e projetos de transformação social, deixou como legado simbólico: o poder do executivo federal ou do ente federado – União – como o principal artífice da política nacional.

Esse legado não foi apenas simbólico. Com efeito, as principais estruturas burocráticas, fiscais e institucionais modernas e com relativa capacidade estatal foram desenvolvidas no centro. Ao âmbito local, com raras exceções, restaram espaços dominados pela precariedade administrativa e baixo desenvolvimento do domínio público, tornando-se alvo de captura política e reprodução de velhas elites.

Assim, o modelo de Estado interventor chega ao esgotamento com as pressões sociais pelo fim do regime⁵¹, assim como com a crise econômica que

⁵¹ A mobilização popular, liderada pelas diretas já, minou completamente o apoio ainda existente à política de democratização gradual e limitada liderada pelo regime autoritário. Com isso, a crise política expandiu-se e aprofundou-se: a perda de legitimidade do governo estendeu-se, incluindo o próprio regime autoritário (SALLUM, 2003).

se inicia nos anos 1980, associada⁵² ao Choque do Petróleo (ainda década de 1970) e à incapacidade dos governos militares de fazer frente aos pagamentos da dívida externa, sobretudo do FMI⁵³. A saída da crise só poderia ser contornada mediante a articulação de novos pactos políticos e ideias que permitissem sua superação (SALLUM, 2003).

4.3.2 Argentina: A década infame, o peronismo, os interregnos democráticos e o regime militar

Os anos de crise que se sucederam na Argentina desde a primeira Guerra Mundial até a década de 1930 (inflexão do Crack da bolsa de Nova York) representam semelhanças nas soluções políticas levadas a cabo pelos presidentes, na medida em que foram anos de golpes e regimes. No que diz respeito às relações intergovernamentais houve durante todo o período um forte processo de centralização no governo nacional para encontrar as soluções econômicas para a crise e não houve emendas à Constituição de 1853.

Em setembro de 1930 o General Uriburu toma o poder derrubando o Presidente Yrigoyen. A elite argentina, permeada pelo descontentamento social produzido pela crise econômica, decidiu retomar o comando político. Havia um mal estar social no contexto, uma vez que a sociedade que havia experimentado grande crescimento econômico e acesso nos anos dourados, desejava a volta ao passado.

Dessa forma, diferente do caso brasileiro, em que a crise abriu as portas para a ascensão de uma nova elite industrialista, em que a centralização do poder político e econômico na mão do Estado foi estratégica, no caso argentino, esses anos representavam o desejo de volta da velha elite da *Belle Époque*, sentimento utilizado para derrubar o radicalismo (LENZ, 2003). Frente ao contexto de crise interna e volta da velha elite ao poder seguiu-se um

⁵² Nessa década tem destaque ainda a crise da “moratória mexicana”, que resultou na suspensão dos fluxos voluntários de empréstimos bancários para o Brasil e outros países devedores latino-americanos de 1982 até o final da década, o que provocou uma profunda crise econômica na região (SALLUM, 2003, p.36).

⁵³Com efeito, desde 1983 e o fim de 1984, o Brasil negociou uma série de seis acordos com o FMI, fixando metas que o país deveria cumprir para continuar recebendo empréstimos daquele organismo, porém sem cumprir nenhuma delas (VISENTINI, 2012, p.67).

período de fraudes eleitorais, que somados à corrupção e perseguição, rendeu o título de *Década Infame* à Argentina (1930-1943).

No que tange ao contexto econômico e às relações intergovernamentais, a inversão de importações pela mão do Estado segue um caminho menos intenso do que o caso brasileiro, mas as estratégias de concentração de decisões nas mãos dos governos nacionais e as práticas interventoras nas províncias seguem-se. Ademais, como demonstra Cetrángolo (2004), no ano de 1935 teve início do regime de co-participação de impostos a partir das leis 12.139, 12.143 e 12.147. Tais leis determinaram a expansão da massa de recursos arrecadados pelo governo nacional para fazer frente às dificuldades fiscais experimentadas pela queda de recursos vindos do comércio exterior durante a crise dos anos trinta. Segundo o autor

Foram criados novos impostos, e se ordenou a unificação dos tributos internos já existentes. Simultaneamente se estabeleceram dois mecanismos diferentes de distribuição: por um lado, considerando o caráter concorrente que a Constituição Nacional fixaba para os novos tributos (créditos e vendas), se dispôs para isso uma co-participación de caráter compensatório. Por outro lado, a distribuição dos impostos internos se estabeleceu em resposta a abolição dos tributos similares que arrecadavam as províncias (Ibdem 2004, p.17/18)⁵⁴.

Em 1943 a Argentina sofre um golpe militar que derruba o presidente Castillo, responsável pela volta da fraude eleitoral. Nesse contexto, sobre um governo autoritário, institui-se um projeto de características nacionalistas (FAUSTO e DEVOTO, 2004) que iria intervir nas províncias, porém cindida internamente e sem rumos claros sobre o projeto a ser implementado.

Logo após a instauração, o governo autoritário pendeu para uma ditadura de direita (associado aos germanistas). Por outro lado, surgiu a figura do coronel Juan Domingues Perón, que passou a defender um projeto popular defendendo a aproximação com os trabalhadores, investimento e intervenção

⁵⁴No original, crearon nuevos impuestos (a las ventas y a los créditos), y se ordenaron y unificaron los tributos internos, ya existentes. Simultáneamente se establecieron dos mecanismos diferentes de distribución: por un lado, considerando el carácter concorrente que la Constitución Nacional fijaba para los nuevos tributos (créditos y ventas), se dispuso para éstos una coparticipación de carácter compensatório, por otra parte, la distribución de los impuestos internos se estableció en respuesta a la derogación de los tributos similares que recaudaban las provincias (Ibdem 2004, p.17/18)

no campo educacional e na seguridade social. Assumindo a nova secretaria do Trabalho e Previdência, Perón passa a trabalhar na cooptação do movimento sindical e na criação de uma legislação social (13º salário, aumento salarial, férias para todos os trabalhadores) que servirá de base do novo regime. Foram anos de investimento no consumo interno, na moradia, nos direitos que aos poucos se estendiam para o âmbito rural.

Após a crise do Governo Militar, Perón⁵⁵ é eleito em 1946 e instaura um modelo de unificação e verticalização do aparelho político sobre seu controle. Seguiu-se a isso a formação de uma força política que representava o peronismo: o Partido Único de La Revolución Nacional que mais tarde passa a ser chamado de Partido Justicialista.

Com efeito, esse contexto demarca algumas diferenças com o caso brasileiro. Enquanto no Brasil, o Presidente Dutra, entre 1946 e 1951, promove um breve movimento de descentralização de um conjunto de competências e recursos para as os estados e municípios, recuando em termos no projeto centralista de Vargas, na Argentina o Estado nacional se reforça para levar a diante o projeto industrializante, nos moldes varguistas.

Nesses termos, as relações federativas, sobretudo, com as províncias sofrem modificações. Em que pese ter sido realizada a *provincialização do território nacional*⁵⁶ (RODAS, 2014) com a criação na década de 1950, de mais oito províncias Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Rio Negro e Santa Cruz, a primazia do governo nacional em termos de arrecadação de impostos e condução sobre a política de desenvolvimento eram notórios⁵⁷ - dando origem a expressão- *peronização da sociedade* (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p.302).

⁵⁵ A pesar de oriundo do seio do governo militar, os conflitos entre o nascente peronismo e os setores conservadores militares levam a sua prisão. O dia da lealdade, onde uma grande massa popular exige a libertação de Perón, marca a ascensão de um novo líder na Argentina, da estatura de Vargas no Brasil.

⁵⁶ La Ley nº 1532 Orgánica de territorios nacionales, del año 1884, significó una Argentina federal en las provincias pero unitaria en los territorios nacionales, ya que era el Estado Central quien tenía las prerrogativas de soberanía en dichos espacios: nombraba al gobernador, quien tenía escaso margen de maniobra frente al Poder Ejecutivo Nacional (Roscioni, 2001). Además, el Estado Central recaudaba los impuestos en los territorios, lo que equivale a hablar de un centralismo fiscal. Convertir a los territorios nacionales en provincias suponía inexorablemente volver a considerar la cuestión de las atribuciones del poder provincial vis a vis las prerrogativas del poder nacional (RODAS, 2014, p.67).

⁵⁷ Conforme os autores, foi a época de grande crescimento interno, baseado na política de nacionalização de setores estratégicos: banco central, transporte público, telefone, setor

Em 1949, é feita a reforma constitucional de forte cunho social que incorporou os direitos dos trabalhadores, da família e idosos, à educação e cultura, com educação primária gratuita e obrigatória. Estabeleceu a igualdade entre homens e mulheres nas relações familiares, a autonomia universitária, a função social da propriedade, a eleição por voto direto para deputados, senadores e presidente e a reeleição imediata do presidente.

Com a reforma constitucional de 1949, se impôs que as novas províncias deveriam ajustar suas constituições de modo que refletissem seus princípios, direitos e garantias consagradas (RODAS, 2014). O sistema federal argentino, em que as soberanias locais sempre foram garantidas por constituições próprias e sem a necessidade de correspondência nacional⁵⁸, depara-se com um fato novo em sua história.

Esse cenário ilustra bem o ideário peronista de como deveriam ser levadas as relações federativas no contexto. Em que pese ter origem *caudilla*, a ideia de povo uno deveria se colocar acima das clivagens territoriais (JULIÁN MELO, 2007) para levar a cabo seu projeto de desenvolvimento que contemplava a ampliação dos direitos do trabalhador e das famílias. Conforme salientou Rodas, sobre a perspectiva federalista de Perón:

O peronismo entendia o federalismo a partir de outra perspectiva: Se bem afirmava que as partes delegam certas atribuições ao Estado Central mas deixam para si a soberania, por outro afirmava que existe um interesse geral nacional que guia todas as partes constituintes. Neste sentido, para o peronismo, as partes deviam contribuir ao bem estar do todo: cada província devia seguir o caminho marcado pelo Estado nacional em áreas de bem da Nação, já que para o federalismo que defendiam, não havia supremacia de uno ou outro, senão interdependência (2014, p.68)⁵⁹.

energético, criação da companhia de gás do Estado; empresa nacional de energia e yacimientos carbonífero. Ademais toda a expansão foi acompanhada pelo aumento da arrecadação a um ritmo sustentado de 1945 a 1949, favorecido pelo supervavit da universalização do sistema previdenciário e aumento no importo de renda.

⁵⁸ Con la reforma constitucional de 1949, se establecía, en la Disposición 5 ta , un plazo para que las distintas constituciones provinciales ajustaran su texto a los principios, derechos y garantías consagrados en la reforma. Así, las constituciones provinciales adecuaron su texto a las nuevas especificidades de la Carta Magna nacional (RODAS, 2014, p.72)

⁵⁹No original, O peronismo entendía al federalismo desde otra perspectiva: bien también afirmaba que las partes delegan ciertas atribuciones en el Estado Central pero dejan para sí la soberanía, no obstante existe un **interés general nacional que guía a todas las partes constituyentes**. En este sentido, para el peronismo, las partes debían contribuir al bienestar del todo: **cada provincia debía seguir el camino marcado por el Estado nacional en aras del bien de la Nación y el bienestar local**, ya que para el federalismo que defendían, entre

Os elementos traçados acima a respeito da variável federativa em um governo desenvolvimentista – como de Perón - que coloca o todo acima das partes - permitem estabelecer certas aproximações com o período Vargas em que se manteve a estrutura federativa formal (no arranjo constitucional), mas as decisões estratégicas cabiam aos governos centrais, e, sobretudo, “à personalidade guia do executivo nacional”.

O governo Perón, desgastado pela oposição militar, por conflitos com a Igreja e por acusações de corrupção, como ocorrido com Vargas, é derrubado por um golpe militar em 1955 – a Revolução Libertadora. O período subsequente é marcado por uma forte turbulência política com alternância de poder entre militares e governos civis com apoio peronista, até o golpe militar de 1976.

Após curto governo militar até 1958, cujo principal objetivo foi o de tornar ilegal o Partido Justicialista (inclusive com a execução de militares peronistas), o período que segue é do governo democrático de *Frondizi* (1958-1962), eleito com o apoio massivo dos peronistas, em troca da legalização do Partido Justicialista. Eleito pelo Partido União Cívica Radical Intransigente, radical de esquerda conciliador das clivagens que marcaram o período anterior (esquerda x direita, igreja x estado, peronistas x antiperonistas), fez algumas concessões às províncias que aumentam sua participação no bolo tributário (BARRIENTOS, 2009).

Apesar de seus movimentos descentralizadores, segue-se a mão do Estado na condução do desenvolvimento econômico (planos econômicos) que se aprofunda em seu modelo substitutivo de importações sintetizado no slogan: petróleo + carne = aço + indústria química. Em decorrência de conflitos pela legalização do partido peronista, é deposto por militares.

Em 1963 foi eleito o presidente nacionalista Illia, pelo Partido União Cívica Radical, que em seu governo aumentou o reparte de recursos, sendo que as províncias logram ficar com 46% do bolo tributário, em um contexto de plena pujança econômica em que o PIB anual crescia a 10% (1964 e 1965)

las provincias y el Estado Nación no había supremacía de uno u otro, sino interdependência (2014, p.68).

(FAUSTO e DEVOTO, 2004, p 387). Novamente, em 1966, um governo democraticamente eleito seria deposto por golpe militar por questões ligadas ao seu nacionalismo e às liberdades políticas do partido peronista, o que ficou conhecido como Revolução Argentina.

O golpe militar chamado Revolução Argentina, antecipa características do período que seguiria com o liderado por Videla em 1976. Com governo conservador de Onganía, este período fez retrair direitos sociais, fez fortes intervenções de cunho liberal na economia (congelamento de salários, desvalorização de moeda, abertura do petróleo) e recrudescer a repressão social. Os impactos sociais negativos foram de tal monta, que foi necessária sua queda e uma nova repactuação por parte dos militares, sendo o Presidente Militar Lanusse, o responsável pela retomada de uma política de orientação desenvolvimentista e pela repactuação política na Argentina rumo à redemocratização, através do *Gran Acuerdo Nacional*.

O pacto firmado legalizou o Partido Justicialista, que, em 1973, retoma o poder na Argentina após eleições, com manutenção da ilegalidade política de Perón. Em manobra, o Presidente e vice eleitos, ambos peronistas, renunciaram de forma a convocar novas eleições em 1973, onde Perón, tendo como vice a esposa Isabelita, é eleito novamente Presidente da República Argentina.

Com a morte de Perón em 1974, e a forte pressão militar sobre o governo de Isabelita, que põe em marcha a política desenvolvimentista trabalhista característica do peronismo, se encerra o breve interregno democrático. Durante este breve período, as relações federativas do Estado argentino experimentam uma nova formatação: unificam-se os sistemas existentes de acordos de co-participação fiscal, fixando-se pela primeira vez na história argentina, uma porcentagem entre os entes federativos União e Províncias (REZZOAGLI,2011).

Sob um período de crise econômica e social, multiplicam-se o descontentamento e as insurgências de setores de esquerda e militares de direita, a inflação alcança índices alarmantes, cresce 197% entre os anos de 1974-1975 e 438% em 1976 (FAUSTO e DEVOTO, 2004), quando há o golpe de Estado e instaura-se o regime militar. Em 1976, os militares retornam o comando do país, tendo o militar Rafael Videla, centralizando não apenas a receita (71% governo nacional e apenas 29% as províncias), mas intervindo

nos territórios por meio de nomeação de prefeitos militares e em todos os setores societário, aos moldes do Estado de exceção brasileiro.

Em termos de soluções econômicas, as opções não foram como no caso brasileiro em que oscilaram desenvolvimentistas nacionalistas e liberais (BIELECHOWSKI, 2004). No caso argentino, o plano de estabilização se deu pela lógica de abertura da economia semelhante ao modelo implementado no Chile, assim como, por processos de corte de subsídios de prestação de serviços sociais, com início da descentralização às províncias no final do período. Conforme salientam Fausto e Devoto

O golpe de 1976 lançou a Argentina no período mais tenebroso da sequência de regimes militares. Teve como principal alvo a eliminação de grupos armados, montoneros e o exército revolucionário do povo. Na área econômica houve o encontro entre as forças armadas e os setores mais duros do antiperonismo estatal. [...] Era necessário a todo custo evitar a tentação corporativista e estatista que corroera a revolução argentina [...] optando por um projeto de Estado menos poderoso (2004, p. 414).

Tal modelo, junto com o Chile de Pinochet vem a representar o início de um ciclo neoliberal na América Latina. A Argentina imersa em uma grave crise econômica, associada à crise política e social decorrente do caráter violento do Regime Militar e à derrota na Guerra das Malvinas, põe fim à Ditadura Militar, abrindo um novo ciclo democrático em 1983.

Assim sendo, pode-se afirmar que durante o período que vai de 1930 a 1983, com as alternâncias entre golpes de Estado e democracia, e modelos econômicos desenvolvimentista, ou liberal, o Estado federativo argentino foi marcado pelo forte esforço centralizador em “*La Nación*”, sobretudo no que tange à concentração de receitas e as principais decisões sobre os rumos da nação.

4.4 As décadas de 1980 e 1990: Redemocratização e movimentos descentralizadores

Se os movimentos de redemocratização ocorridos em Brasil e Argentina em meados da década de 1980, se dão como resposta às crises econômicas e políticas internas representadas pelo desgaste dos regimes militares e seu

modelo violento e repressivo, assim como, a deterioração social decorrente dos altos índices de desigualdade e pobreza, novamente é a reorganização do sistema mundo que impulsiona o conteúdo destas mudanças.

As décadas de 1980 e 1990 significaram um momento de grandes reformas estatais e mudanças nos paradigmas de desenvolvimento vigentes desde os anos 1930 (HARVEY, 2005). Com efeito, o padrão de desenvolvimento estruturado no pós II Guerra a partir de um modelo de Estado interventor na economia e na produção de Bem Estar social, assim como, centralizado do ponto de vista burocrático, passa a ser responsabilizado pela abertura de um novo ciclo de crise do capitalismo desencadeado na década de 1970, sobretudo, após os choques do Petróleo.

Em que pese às múltiplas explicações para o fenômeno, que circulam entre abordagens mais econômicas⁶⁰, (VILAS, 2005; BEHRING 2003) e de cunho político - que justificavam a inadequação do modelo dos Estados dispendiosos sustentados no intervencionismo econômico, na produção de bem estar social e na alta centralização (BRESSER-PEREIRA, 2009), o fato é que no contexto de crise, o processo de reforma do Estado atingiu o mundo desenvolvido e em desenvolvimento, trazendo mudanças significativas nos paradigmas econômicos e políticos.

A partir de então, uma gama de países passaram a se pautar nas premissas do livre comércio e na remodelagem de instituições e órgãos estatais, tais como: as privatizações e processos de descentralização, desconcentração e delegações; e no redesenho das políticas de proteção social que passam a assumir modelos estritamente focalizados⁶¹.

É evidente que o padrão e o ritmo das reformas variaram de acordo com as estruturas e capacidades prévias dos Estados em questão (MANN, 2006), mas em geral as opções dos governos de direita no mundo desenvolvido, como na Inglaterra de Margaret Thatcher, centraram-se em processos de

⁶⁰ Para essa linhagem explicativa, as modificações na esfera produtiva trazidas com a revolução tecnológica e a globalização levariam às necessárias reformas nos Estados para adaptá-los às demandas competitivas dos novos tempos. Para mais ver Villas 2005.

⁶¹ As políticas sociais focalizadas podem ser entendidas como um conjunto de benefícios e programas destinados a um subconjunto populacional com um tipo específico de privação. Como parte da estratégia do ajuste fiscal, a focalização se orientou ao problema social, de maneira quase exclusiva, através de ações de amenização da pobreza e da pobreza extrema – como expressão palpável do chamado ‘custo social’ produzido pela crise econômica, e em muitos casos exacerbado pelas reformas de ajuste.

estabilização econômica, de abertura comercial e financeira como sustentáculo para a livre concorrência, e do ponto de vista administrativo, na readequação de órgãos e atividades estatais, com processos de privatização e desconcentração (CHANG, 2004).

Já no mundo em desenvolvimento, sobretudo na América Latina, que elegeu na década de 1990 majoritariamente governos alinhados à direita⁶², as estratégias de ajuste estrutural foram pautadas, sobretudo, pelas premissas do Consenso de Washington que impôs na região um movimento de desregulamentação econômica, privatização dos bens nacionais e um conjunto de reformas estatais que buscaram integrar as economias à era da globalização (DINIZ, 2007), provocando um efeito de minimização do papel do Estado no processo de desenvolvimento nacional e um afastamento da política e dos controles administrativos à distância do centro político (PETERS, 2005).

Nesse sentido, contrariamente ao postulado vigente no pós-guerra, em que os aparatos centrais logravam de grande prestígio, representados pelas amplas máquinas de planejamento e burocracias estatais, tais organismos revalorizam o âmbito local como *locus* privilegiado da gestão pública.

A partir de então, os OFI's passaram a indicar políticas descentralizadas em larga escala, sobretudo ao mundo em desenvolvimento, como solução aos problemas pretéritos de gestão do Estado atrelando a ajuda econômica à adoção das “boas’ práticas políticas e de governança”. Conforme Chang:

As instituições de Bretton Woods estavam muito envolvidas em quase todas as áreas da política econômica do mundo em desenvolvimento. Elas passaram a controlar áreas como orçamento de governo, regulação industrial, definição do preço dos produtos agrícolas, regulamentação do mercado de trabalho, privatizações e assim por diante. Na década de 1990, houve grande passo nesta missão à medida que atrelavam esses condicionantes de governança à concessão de seus empréstimos. Isso implicou intervenções em áreas que não eram imaginadas até então como democracia, descentralização de governo [...] (CHANG, 2008, p.31)

⁶² Datam deste período os governos de Fujimori no Peru, Salinas no México, Carlos Menen na Argentina e Fernando Henrique Cardoso no Brasil, que embora envolvidos com a implementação das orientações políticas de Washington, o fizeram em ritmos e escalas diferentes.

No caso dos países estudados, o processo de reforma em torno da descentralização afetou tanto as capacidades estatais para formular e implementar políticas de desenvolvimento, quanto redefiniu os federalismos nacionais onde, até então, prevalecera o peso da União (no caso brasileiro) ou da Nação (no caso argentino) sobre as decisões de políticas e programas públicos a serem implementados, na arrecadação de recursos e nas competências por prestação de serviços. Dessa forma, o centralismo decisório vigente nesses países até então cedeu espaço a um modelo de Estado mais descentralizado.

Assim sendo, novamente as rotas federativas de Brasil e Argentina se encontram em decorrência dos movimentos de mudança engendrados no centro do sistema capitalista. Entretanto, faz-se necessário compreender as diferenças em suas trajetórias federativas, fruto de suas construções históricas trabalhadas até aqui, de forma a estabelecer o cenário em que os governos de centro-esquerda ascenderão com seu projeto de implantação de políticas públicas sociais.

4.4.1 Federalismo brasileiro: Carta Constitucional, o neoliberalismo e a descentralização

As décadas de 1980 e 1990 se apresentaram ao Brasil como anos de grandes reformas. Após vinte anos de regime autoritário, iniciava-se o processo de redemocratização, que trazia novamente os partidos políticos à cena, a eleição para presidente e a nova Carta Constitucional de 1988, que estabeleceu novas formas ao Pacto Federativo brasileiro, elevando os municípios ao status de ente federativo. Paralelamente ao processo de avanço no plano democrático, inicia-se o processo de Reforma do Estado no sentido de minimizá-lo, nos termos do Consenso de Washington.

Durante o período que se seguiu, a crise econômica da década 1980 se transformou rapidamente em uma crise fiscal do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2015, SALLUM, 2003). Além disso, a ascensão de governos de centro-direita, as reformas em torno das privatizações, o enxugamento do Estado, o desmonte das estruturas de planejamento, e diferentes modalidades de descentralização, agravaram sobremaneira os problemas políticos, sociais e econômicos que este modelo pretendia superar.

Na esteira da crise social engendrada pela inflação, pelo aumento do desemprego, da pobreza urbana, dos fracassos dos planos de estabilização econômica e do desgaste do Regime Militar, simbolizado nas grandes marchas pelas “Diretas Já”, as décadas de 1980 e 1990 vão seguir marcadas por fortes mobilizações sociais. O surgimento de movimentos sociais e partidos políticos vindos das bases populares e sindicais, tais como a Central Única dos Trabalhadores – CUT, o Partido dos Trabalhadores - PT, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST, movimentos habitacionais, entre outros, se contrapõem ao pensamento político e econômico neoliberal que se estabeleceu como hegemônico durante este período.

É neste contexto conflituoso, que a Assembleia Nacional Constituinte, instituída em 1987, vai construir a nova Carta Constitucional de 1988. Conhecida como Constituição Cidadã, afirmou forte teor social, uma vez que definiu como dever do Estado a garantia de diversos direitos sociais, como a saúde, educação, previdência e assistência social, a amplos setores da sociedade.

No que diz respeito às relações federativas, a Constituição de 1988 estabeleceu importante repactuação entre seus entes. Consolidando a organização da República em três níveis (União, Estados-Distrito Federal e Municípios), em seus artigos 23 e 24, estabeleceu um conjunto de competências comuns (de âmbito político-administrativo) e concorrentes (de âmbito político-legislativo) que compartilham responsabilidades entre os três níveis da Federação.

Com a abertura política iniciada por baixo, pela eleição de prefeitos e governadores em 1982, esses atores se empoderaram no novo cenário nacional, em que vigia uma conjuntura favorável ao discurso oposicionista ao centralismo e concomitantemente a favor da descentralização. De acordo com Affonso:

O fato decisivo, e que torna singular a experiência brasileira, é que a redemocratização ocorreu primeiro nos governos subnacionais, com eleição para governadores e prefeitos no início dos anos oitenta, e somente em 1988 chegou ao nível central do Estado, com a Assembléia Nacional Constituinte e, em 1989, com a eleição direta para presidente da República. Dessa forma, ocorreu uma identificação entre a luta contra o

autoritarismo e a luta pela descentralização (AFFONSO, 1996, p.5).

Dessa forma, com os trabalhos da Assembleia Constituinte, na qual muitos desses representantes locais participaram ativamente (ALMEIDA, 2005), restituíram-se então as bases federativas do Estado brasileiro com um fato novo: além dos estados, os municípios foram alçados à condição de entes federativos, tornando-se autônomos do ponto de vista constitucional para: a) eleger seus governantes e legisladores; b) comandar diretamente sua administração; c) elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem; e, por fim, d) cuidar de sua estrutura tributária e financeira.

Nesse cenário, o município, antes responsabilizado pelas mais diversas práticas oligárquicas, entra no centro da nova reforma estatal e em condição de igualdade com os demais entes federativos. De acordo com Tomio (2005):

Esta situação peculiar não é identificável em outros países organizados numa federação. Na maioria das federações, os municípios, ou outros níveis de poder local são divisões administrativas das unidades federadas que delegam, ou não, diferentes níveis de autonomia administrativa aos governos locais. No caso brasileiro, o último arranjo institucional gerou uma federação com três níveis constitucionalmente autônomos compartilhando a soberania (TOMIO, 2005, p.104).

Para dar sustentação a este processo, que repassou autonomia política/administrativa aos entes subnacionais, houve o aumento no aporte de recursos a favor de estados e municípios por via dos repasses federais através dos Fundos de Participação Municipal e Estadual (FPM e FPE). Como nos mostra trabalho de Affonso (1996) os municípios ampliaram sua participação na receita disponível (receita total, computando as transferências intergovernamentais), de 9% em 1980 para 15% em 1994. E os estados aumentaram de 22% em 1980 para 27% até 1988 sua participação na receita disponível.

Apesar deste aceno à descentralização, no que tange a distribuição de competências, a União continuou com o mais importante leque de competências exclusivas. No que se refere às competências comuns e concorrentes, fez-se a opção pelo princípio de que a responsabilidade pela

provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, seria comum aos três níveis (SOUZA, 2006). Entre estas competências, encontram-se as políticas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, combate à pobreza, meio ambiente, entre outros.

Em face à complexidade criada em 1988, a análise do desenho da federação brasileira e do tipo de descentralização que aqui se processou, requer que duas dimensões sejam consideradas: a institucional-legal, que estabelece o ordenamento jurídico normativo; e a histórico-política, que correspondem aos processos de conformação da sociedade e do Estado brasileiro, em face aos processos internos e externos (sistema mundo), que culminam no contexto político nacional em que se aplicaram as políticas neoliberais e descentralizadoras.

Com relação ao primeiro aspecto, é importante assinalar que ao contrário do que muitos analistas afirmam, a Constituição de 1988 embora democrática e restituidora das bases federativas, não foi *uma das mais descentralizadas do mundo* (ARRETICHE, 2012), mas, ao contrário, concentrou importantes atribuições no centro, ao estabelecer um leque maior de competências exclusivas, e outras tantas concorrentes, que lhes conferiu um poder discricionário de transferir ou tomar para si as responsabilidades pela formulação, financiamento e implementação de várias políticas conforme seu interesse.

A primazia da União sobre os demais entes da federação fica consolidada, em âmbito jurídico normativo, pelo disposto no § 4º do artigo 24 da Constituição Federal que estabelece que “*A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário*”. E assim entende o Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro, que emite decisões sistemáticas determinando que as leis estaduais e municipais reflitam os dispositivos federais (SOUZA, 2006), impondo uma hierarquia das normas constitucionais e uma restrição à autonomia delegada pela Constituição aos entes federados. A hierarquia jurídica estabelecida pela Constituição Federal, segundo Arretche (2012), representa a marca do federalismo brasileiro, que reside na centralidade do papel ordenador do governo central e sua capacidade de propor políticas e programas públicos aos

governos locais, que cada vez mais atuam como implementadores de políticas públicas.

Dessa maneira, considerando o novo regramento constitucional e as capacidades estatais acumuladas historicamente no centro, podemos afirmar que os governos federais permanecem dispostos de grandes dispositivos para imprimir sua agenda política e econômica à federação, ofertando dinâmicas centralizadas e descentralizadas, às relações intergovernamentais, conforme a política pública/setor em questão.

Com este poder assegurado constitucionalmente aos governos federais, pode-se estabelecer que as agendas políticas que possuem maior nível de prioridade tendem a ser mais centralizadas em termos de decisão, e as de menor nível, passam a ser descentralizadas. Nesse sentido, os projetos políticos que os atores governamentais representam, sejam pendendo ao desenvolvimentismo ou ao liberalismo, podem determinar a intensidade dos processos de centralização e descentralização de determinadas políticas públicas.

Se pelo aspecto do ordenamento jurídico-normativo, a capacidade estatal de centralização permanece com sua primazia, apesar das concessões estabelecidas, os processos históricos e políticos que se seguiram durante a década de 1990 vão reforçar amplamente o apoio à descentralização.

O fato de o Regime Militar ter adotado modelo de Estado centralizador, com a permanência do modelo econômico desenvolvimentista, pode ser considerado um dos elementos que unificaram os setores mais liberais, já identificados com o discurso localista aos setores mais progressistas da sociedade, que relacionavam o poder central ao autoritarismo e ao engessamento das dinâmicas sociais.

Assim, a ação a nível municipal passa a ser sinônimo de poder local e democracia para ambos espectros políticos (direita e esquerda). A proximidade do ponto de vista espacial com a sociedade e a maior possibilidade de participação nos destinos das políticas públicas, alçaram o município à condição de símbolo do processo de descentralização no Brasil, relegando aos estados, um papel menos importante nesse contexto.

A euforia em relação ao novo papel protagonista dos municípios na condução de políticas para o desenvolvimento econômico e social pode ser encontrada na obra de Figueiredo & Lamounier (1996), onde afirmam que:

[...] O regime democrático, e com ele a crescente confiança na descentralização, e o estímulo à participação são ingredientes fundamentais na revolução municipal que hoje começa a configurar-se no Brasil [...] Ultrapassada a fase de “construção do Estado” (dos anos vinte e trinta) e a da obsessão industrializante (dos quarenta aos setenta), parece que chegamos a uma nova fase, cujo *leitmotiv* é a democracia, que por sua vez traz a tona e fortalece uma concepção distinta a respeito do município e do governo municipal [...] (FIGUEIREDO; LAMOUNIER, 1996, p.209-210).

Entretanto, o movimento descentralizador defendido é retomado em um contexto de crise fiscal federal e de adoção de um projeto político de caráter neoliberal, que se inicia com Governo Collor, eleito em 1990, e consolida a partir do plano Real e do Governo FHC (1995-2002), pautado pelo ajuste fiscal e o forte controle da inflação, dos gastos públicos e dos investimentos.

A partir destes princípios, pôs-se em marcha um plano de Reforma de Estado em que se construiu uma nova agenda de governabilidade pautada na minimização do Estado com a retirada do papel da União como principal promotor do desenvolvimento econômico e das políticas públicas sociais. Tal plano tinha a proposta de modificar radicalmente as estruturas “patrimonialistas e interventoras” do Estado brasileiro, transformando-o de um Estado provedor para um Estado gestor (PEREIRA, 1995). Assim, diferentemente do caso argentino, em que os golpes militares de 1966 e 1976 visam eliminar o peronismo não somente no plano político, mas também no plano econômico, no Brasil foi com a redemocratização, especialmente durante o Governo FHC, que se levou a termo a tentativa de superar a Era Vargas (SANTOS, 2006).

Para alcançar êxito, a reforma do Estado de Bresser Pereira (consubstanciada no Plano Diretor de Reforma do Estado -PDRE) propôs como necessária a transferência de competências e responsabilidades para outros níveis de governo, assim como, para a iniciativa privada e as organizações da sociedade civil (BRESSER-PEREIRA, 1995). No entanto, conforme assinalaram Almeida & Carneiro (2003), no Brasil, o sentido da descentralização colocou o município como o principal destinatário de

atribuições na prestação de serviços na área social, com maior (tais como nas políticas de saúde e educação, assistência social e políticas de enfrentamento à pobreza) com baixo grau de coordenação.

Por outro lado, observa-se que o grau de descentralização no âmbito fiscal (com a concentração da maior fatia da arrecadação nas mãos da União, em detrimento dos demais níveis federativos) não acompanhou de forma equivalente a descentralização administrativa. Assim, em um contexto de crise social e econômica, de imensas desigualdades regionais e de baixa capacidade estatal da maioria dos municípios brasileiros, majoritariamente de pequeno porte e de limitada arrecadação⁶³, a descentralização municipalista não obteve grande êxito. A capacidade municipal de investir em programas sociais autônomos se apresentou consideravelmente variável de região para região e claramente insuficiente frente ao desafio de modernização proposto.

Com efeito, se é certo que o processo de descentralização trouxe um conjunto de benefícios como o incentivo à participação cidadã nas políticas públicas, criando conselhos e fóruns participativos, por si só, isso não foi suficiente para garantir a maior eficácia dos serviços. Como resultado deste processo, temos a maioria dos municípios brasileiros ainda dependente da União, tanto em termos de recursos, como em termos da formulação e estruturação de políticas públicas. Com o apoio federal insuficiente, passa a recair sobre a administração municipal, grande parte da responsabilidade pelos problemas brasileiros, efeito não avaliado quando da defesa acrítica à descentralização municipalista⁶⁴.

⁶³ A realidade municipal brasileira 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.

⁶⁴ Em trabalhos como os de Souza (1996) e Clementino (1998), ficam evidentes os diferentes resultados da descentralização na federação brasileira. Através de estudos de caso de municípios do Nordeste, esses autores demonstram que, em realidades de baixo desenvolvimento socioeconômico, existem muitos constrangimentos para a realização da autonomia e a efetivação de políticas públicas propalada pelo discurso da descentralização. Conforme Souza (1998), o primeiro movimento descentralizador, iniciado paralelamente à abertura econômica da agenda neoliberal do governo Collor, não foi capaz de resolver os problemas relacionados à minimização das desigualdades regionais, nem mesmo atuar sobre a efetividade dos serviços públicos. Ao contrário, em um primeiro momento promoveu paulatinamente a retirada do Estado na promoção das principais políticas de desenvolvimento econômico e social, reduzindo as possibilidades do governo federal de atuar na coordenação do processo de descentralização. Nesse sentido, restou ao município a iniciativa e a decisão de alocação de recursos na definição de sua agenda de políticas públicas.

Assim, encerra-se este período com a eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva em 2003, no seguinte contexto: em âmbito nacional, forte crise social e incapacidade do Estado (seja através da União, seja pelos estados e municípios) de responder aos desafios econômicos e sociais postos; no cenário internacional, refluxo da agenda neoliberal nos países periféricos e ascensão de governos de centro-esquerda na América Latina.

Representando uma frente política de centro-esquerda, inicia um governo com o desafio de retomar o papel ativo do Estado, atentando ao principal desafio brasileiro pós-redemocratização: desenvolvimento econômico com inclusão social e garantia de direitos.

4.4.2 Federalismo na Argentina: tempos de reformas e Descentralização

Assim como no caso brasileiro, a década de 1980 abre caminho à redemocratização e às reformas liberais já iniciadas no âmbito do Regime Militar argentino. A crise econômica vinda da década de 1970 criou as condições para que a sociedade civil se mobilizasse contra o regime que aumentou impostos, preços de alimentos, não resolveu o problema da recessão e acima de tudo foi excessivo em violência e repressão.

O episódio das Malvinas invadidas pela Inglaterra em 1982 precipitou a abertura democrática, que somado aos excessos do regime, levou multidões às ruas pedindo o seu fim. As *Madres da Plaza de Mayo* realizaram sistemáticos atos como a Marcha Pela Vida e os sindicatos desfecharam greves gerais, demarcando as fortes mobilizações sociais.

Frente a esse cenário, em 1983 chega ao fim a Ditadura Militar Argentina, com a eleição do Presidente Raul Alfonsín. Com as condições econômicas recessivas, com uma alta de inflacionária, somada ao crescente desemprego, este renuncia meses antes do término de seu mandato, assumindo, em 1989, o presidente recentemente eleito Carlos Menem.

É neste governo que, do ponto de vista jurídico normativo, se iniciam importantes movimentos de descentralização. Em 1994, a constituição de 1853 é reformada. Diferentemente do caso brasileiro, onde as Constituições foram sendo paulatinamente substituídas de acordo com a evolução da história do

país, na Argentina se opta por sucessivas reformas (1860, 1866, 1898, 1957 e 1994) mantendo a estrutura fundamental de sua carta por mais de 160 anos.

Como mostram Repetto e Dal Masseto (2011, p. 5), no que diz respeito ao pacto federativo argentino, as províncias permaneceram como a principal direção dos movimentos descentralizadores. Diferentemente 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 e os municípios possuem uma autonomia delegada por cada província e sua respectiva constituição. Nesse sentido o processo de descentralização fiscal, política e administrativa possui grandes diferenças com o caso brasileiro.

Na carta constitucional de 1994, o processo de descentralização de serviços, iniciado no regime militar, se completa, repassando às províncias a responsabilidade pelos principais serviços, especialmente os de saúde e educação, habitação. Se reestabelecem as competências de cada ente ficando a união com 28 áreas exclusivas (entre elas comércio internacional, defesa, comércio interno, finanças, banco, emissões de moeda, serviços públicos nacionais, ensino superior, planejamento e previdência social).

Às províncias, se sacramentou o atributo de autonomia oriundo da Constituição da Nação de 1853, na medida em que a Reforma constitucional de 1994 garantiu nos seus artigos 121 à 128, que cada província dita sua constituição, sob o sistema representativo e republicano, de acordo com a constituição nacional. Nesse sentido, assim como os estados na República Federativa do Brasil, as províncias consolidam as autonomias para escolher seus representantes executivos e legislativos locais sem quaisquer intervenções do governo nacional.

Entretanto, para além das garantias de constituição e legislação própria, eleição de seus representantes, e competência supletiva na legislação, a reforma de 1994 avança em um importante elemento da economia: o patrimônio oriundo dos recursos naturais. O artigo 124 estabelece que os

recursos naturais são de domínio de cada província, num claro processo de descentralização sobre decisão de manejo de recursos naturais⁶⁵.

Diferentemente do Brasil, que mantém como patrimônio nacional, na forma de bens da União, recursos naturais (em especial aqueles prospectados em sua costa e os minerais, inclusive no sub-solo), limitando o processo de descentralização à abertura de concessões para exploração (campos de petróleo) e privatização das empresas públicas ligadas à área (Companhia Vale do Rio Doce), a Argentina repassa aos governos locais a completa autonomia sobre este importante patrimônio. Nesse sentido, a esfera federal abre mão de um importante recurso capaz de financiar processos de desenvolvimento, de forma a diminuir desigualdades regionais, viabilizando o enriquecimento e a livre negociação por parte das províncias, sob o risco de ampliar a desigualdade regional existente no país.

Do ponto de vista fiscal, o mecanismo descentralizador estabelecido na Constituição foi a repartição de recursos por meio da co-participação federal de impostos. O artigo 75 estabelece ainda, em seu inciso 9, que as províncias mais pobres, que não conseguissem cobrir seus gastos ordinários, deveriam ter suplementos autorizados pelo congresso nacional. Apesar do mecanismo de redistribuição, como os Fundos de Partição do modelo brasileiro, percebe-se a permanência da esfera federal como centro da arrecadação.

Em relação ao papel e autonomia das municipalidades argentinas, possuem baixa relevância na estruturação do pacto federativo, exceção feita à Cidade Autônoma de Buenos Aires – CABA, que se alça a um status provincial, com sua autonomia garantida em moldes semelhantes.

Assim, diferentemente do caso brasileiro, em que a Constituição garante autonomia municipal e o direito de se reger de acordo com Lei Orgânica própria e legislar sobre questões de interesse local, na Argentina, são as províncias que devem estruturar/organizar o regime municipal em seu território, obedecendo ao princípio de autonomia. Assim é a Constituição Provincial que define o nível e extensão dessa autonomia, assim como, o repasse de recursos.

⁶⁵ “Art.124. - ... Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. (ARGENTINA, 1994).

Conforme salientaram Smulovitz e Clemente (2004) essa denominação foi tão frouxa que resultou na proliferação de sistemas municipais distintos, com diferentes graus de autonomia e capacidade administrativa para os municípios.

O processo de autonomia municipal se inscreve dentro de um regime federal, em que o grau e a extensão da autonomia municipal depende das atribuições que cada Constituição provincial, a partir de suas respectivas leis orgânicas, outorga às entidades locais. Em outras palavras, a fisionomia política, administrativa, econômica e financeira dos municípios argentinos são determinadas por atores estatais intermediários como são os governos provinciais (2004, p.42)⁶⁶

Analisando o contexto histórico e econômico em que este movimento de descentralização é alavancado, novamente adota-se o modelo orientado pelo centro aos países periféricos latino-americanos. Se no Brasil, Collor inicia o processo consolidado por FHC, na Argentina, o governo de Menem será o responsável pela implantação da doutrina neoliberal.

Nesse governo, foi dado grandes passos na mudança do modelo econômico implementado até então, sendo que as ideias monetaristas oriundas do modelo liberal lograram grande espaço. Dessa forma se abre o comércio para importações, se empregam processos de privatização em larga escala facilitado por um decreto presidencial (la ley de reforma do Estado 23.696)⁶⁷ e se passa a empregar as medidas de ajuste indicadas pelas instituições de crédito internacional como o FMI e o BID, tais como, o ajuste fiscal, redução do tamanho e papel do Estado por meio de processos como a concessão, descentralização de serviços. Conforme salientou Barrientos acerca do processo de privatizações na Argentina,

⁶⁶No original, el proceso de autonomía municipal se inscribe dentro de un régimen federal, el grado y la extensión de la autonomía municipal termina dependiendo de las atribuciones que cada Constitución provincial, a partir de sus respectivas leyes orgánicas, otorga a las entidades locales. En otras palabras, la fisonomía política, administrativa, económica y financiera de los municipios argentinos resulta determinada por actores estatales intermedios, como son los gobiernos provinciales (2004, p.42)

⁶⁷ Com efeito, a privatização e concessão de empresas públicas alcançou amplas áreas. Entre elas podem ser citadas: canais de televisão, telefonia, complexo siderúrgico de extração de recursos naturais como a: YPF, YCF, SOMISA, Altos Hornos, etc. Ademais foram privatizadas transportes ferroviários, estradas, portos, aviação, gás, água, esgoto, energia, serviços postais (BARRIENTOS, 2009; BOSCHI E GAITÁN 2015)

Foi um processo desleixado e de duvidosa transparência que durou uns poucos anos. O Estado argentino se desvinculou por privatização ou concessão, de inúmeras empresas, cuja maioria das ações passou para as mãos de consórcios e corporações na maioria das vezes estrangeiras (BARRIENTOS 2009, p.48).

Na Argentina, a implementação das reformas de Estado não estava sujeita a dispositivos constitucionais, tornando-se possível pela edição de apenas duas Leis: a Lei de Reforma do Estado e a Lei de Emergência Econômica. Ambas as leis delegaram ao Presidente da República poderes irrestritos para dispor sobre as privatizações, autorizar a demissão de servidores públicos, e acabar com subsídios, incentivos e privilégios às empresas estatais.

Isso levou a Argentina, segundo Boschi e Gaitán (2015, p.39), a um processo de retração do Estado mais profundo do que no caso brasileiro, uma vez que no Brasil, a burocracia estatal foi preservada (com a estabilidade do cargo público garantida constitucionalmente), assim como parte de setores estratégicos ao desenvolvimento, como o petrolífero e os bancos públicos⁶⁸, além de se criarem agências reguladoras para coordenar o processo de privatizações e concessões.

No caso argentino, as privatizações se deram sem regulação alguma, alcançando quase a totalidade das empresas estatais e até mesmo setores estratégicos⁶⁹ como o petrolífero. Isso tornou a economia altamente vulnerável às crises externas, como a que se fez sentir com força na década de 1990, levando ao aumento da inflação que chegou a ter média anual de 252% (1990 a 1996), do desemprego que alcançou uma taxa histórica em 1997 (18,80%), além do agravamento significativo da pobreza (FAUSTO e DEVOTO, 2004).

⁶⁸ Cabe aqui salientar que a preservação da PETROBRAS e de bancos públicos como patrimônio, tais como Banco de Brasil e Caixa Econômica Federal, não pode ser definido como conceito de “modelo brasileiro de privatizações”, mas como cautela frente às fortes resistências que as privatizações geraram (seja pela importância patrimônio público privatizado a exemplo da Vale do Rio Doce, seja pela forma adotada, com a aceitação de títulos da dívida como pagamento), não sendo possível afirmar qual seria o futuro do patrimônio público com a continuidade de governos de cunho neoliberal.

⁶⁹ O processo privatizador argentino foi um dos mais completos e indiscriminados do mundo. Segundo dados trazidos por Esteso e Cao (2001p.4), o Estado Nacional vendeu as empresas siderúrgicas, petroquímicas, químicas, petroleiras, telefônicas, geradoras de eletricidade, correios, aéreas, etc. Fez concessões ferroviárias, nas estradas, de distribuição elétrica, subterrâneos, etc.

Assim, o cenário externo e interno que dá origem ao processo descentralizador é o mesmo que no caso brasileiro: abertura do regime autoritário em 1983 pautada pela crítica ao Estado interventor e centralizado que vigorou durante o desenvolvimentismo peronista; pressão das elites locais pelo resgate do poder perdido nesse período e; pressão das agências internacionais, sobretudo os OFI's, para que os governos adotassem "boas práticas governativas" como condição de ajuda externa (BM, 1997).

Nesse período de redefinição do federalismo, se por um lado as províncias resgataram seu poder institucional e receberam transferências intergovernamentais através do sistema de co-participação, por outro foram as maiores responsabilizadas pela prestação de serviços sociais, tais como a educação, saúde, habitação e alimentação. Disso resultou uma grande heterogeneidade de respostas, uma vez que a realidade provincial argentina, símile ao caso brasileiro, foi historicamente marcada por grandes desigualdades socioeconômicas⁷⁰, burocráticas, quando não dominada pelos clientelismos locais.

Diante do contexto narrado de grande fragilização do Estado argentino e de grave crise econômica e social, a descentralização sofreu dificuldades adicionais em trazer a tão propalada eficiência na gestão estatal, não tardando a revelar seus limites. Frente aos desafios impostos pela crise econômica e social, a disparidade econômica entre as províncias, e os gastos assumidos com a descentralização de serviços, novamente se observa uma realidade muito semelhante à enfrentada pelos estados e municípios brasileiros: se por um lado, houve um aumento dos coeficientes de repartição de receita a favor dos governos provinciais, por outro, os recursos provinciais se mostram insuficientes para atender aos gastos, requerendo a ação forte do governo federal para suprir essas disparidades (CETRÁNGOLO, 2004).

Associado às restrições de ordem econômica, do ponto de vista das capacidades estatais, os processos de descentralização deste período resultaram em uma marcante dispersão e fragmentação institucional no modo de decidir, desenhar, financiar e implementar a política social argentina, (REPETTO E DAL MASSETO, 2011). Disso decorreu não apenas a existência

⁷⁰ 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.

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.

Assim, 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 concretizado na década de 1990. Entretanto, apesar das similitudes nos dois processos analisados, com a adoção dos pacotes neoliberais, os processos de descentralização, em especial das políticas sociais e a grave crise econômica e social vivenciada pelos dois países, a construção histórica e a trajetória federativa de Brasil e Argentina vão determinar importantes distinções no modelo de formulação e implementação das políticas sociais, em especial as políticas de combate à pobreza e de assistência social nas décadas de 1990 e nos governos de centro-esquerda, como será possível observar no capítulo que segue.

5. GOVERNOS DE CENTRO-ESQUERDA E A DINÂMICA FEDERATIVA NO BRASIL E ARGENTINA VISTA PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

A tese desenvolvida até aqui teve o objetivo de reconstruir as trajetórias federativas de cada país no que há de específico para sustentar a compreensão sobre as mudanças em sua dinâmica nas décadas mais recentes. Ademais se buscou advertir como os processos de rearranjo político e econômicos externos (que levam a movimentos de expansão e retração do Estado) têm caminhado de forma relativamente sincrônica com as mudanças federativas nos dois países em termos de centralização e descentralização das decisões.

No presente capítulo, a finalidade é demonstrar como se redesenharam os arranjos de formulação e implementação das políticas públicas de combate à pobreza e assistência social no contexto dos governos de centro-esquerda nos dois países, considerando os legados federativos, as rotas das políticas de proteção social/assistência e os processos reformistas que se colocam sobre os mesmos. Para tanto fez-se necessário retomar o processo de construção da proteção social não contributiva e suas políticas assistenciais no Brasil e Argentina e as reformas ocorridas nos anos 1990, basilar para a comparação dos novos desenhos desenvolvidos nos governos de centro-esquerda.

Como mostrado no início do trabalho, o neoliberalismo em fins do século XX não se confirmava como modelo de recuperação econômica tanto no centro como na periferia (VISENTINI, 2015). Apesar da implementação do pacote de ajustes, sustentado nas privatizações, cortes em gastos sociais e queda de impostos, assistia-se em todo o mundo a intensificação da concentração da renda, a elevação dos índices de pobreza e o desemprego massivo. Na Inglaterra do período de Thatcher, a pobreza saltou de 10 para 20%; o desemprego na Europa ocidental que era de 3% em 1971 atingiu 12% em 1985, (18% na Grã-Bretanha em 1987 e 25% na Espanha nos anos 1990) (Ibidem, p. 8).

Na América-Latina esse cenário foi mais alarmante: conhecida por ser uma das regiões mais desiguais do mundo, esses índices só aumentaram trazendo grandes déficits de inclusão social a ser enfrentado pelas gerações e

governos futuros (DINIZ, 2011; DRAIBE. 2008). Com relação à pobreza, houve um crescimento significativo da década de 1980 para o início de 1990, saindo de 40,5% para 48,03% em 1990. Em termos absolutos isso representou um salto de 136,0 para 200,2 mil pessoas pobres (CEPAL, 2006). Essa tendência manteve-se em termos relativos até os anos 1999, mas em termos absolutos houve um aumento para 211,5 mil pessoas no final da década. A indigência igualmente teve um acréscimo nessas décadas, saindo de um patamar de 18,6% em 1980, para 22,5% em 1990 (Ibdem). Com relação aos índices de desigualdade social, nos anos 1990 os 10% mais ricos usufruíam de 48% da renda total, restando aos 10% mais pobres apenas 1,6% da renda⁷¹ (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 6).

Esse cenário de crise social, somado a um novo contexto de crise econômica nos países centrais revelou o desgaste das ideias neoliberais, abrindo um espaço para uma reacomodação de forças no sistema internacional a favor do mundo “emergente”, e a revisão de paradigmas até então vigentes. Se por um lado, a ascensão da China como potência (ARRIGHI, 2008) ofertava novos padrões para pensar a atuação do Estado e acenava com novas propostas de integração e cooperação com o mundo em desenvolvimento, reforçando o eixo Sul das relações internacionais, sobretudo a partir dos BRICS. Do ponto de vista ideológico, o *início do novo século notabilizava-se pelo pensamento crítico aos anos neoliberais e pela procura de uma redefinição de rumos no que se refere às prioridades da agenda pública* (DINIZ, 2011, p 502). Os livros de Ha-Joon Chang (2002; 2008) ‘Chutando a escada’ e ‘Maus Samaritanos’ demonstraram que os países centrais haviam seguido rotas de desenvolvimento inteiramente distintas das ‘orientações dadas’ aos países periféricos (como o neoliberalismo), sendo estas uma forma de tirá-los do jogo de competição internacional. Teóricos de projeção internacional colocaram em xeque a visão da eficácia do mercado na alocação de recursos e na promoção do bem-estar coletivo dos países laboratórios das experiências neoliberais (DINIZ, 2011, p.500). Amartya Sen no seu livro *Desenvolvimento*

⁷¹Por contraste, nos países desenvolvidos os primeiros recebem 29,1% da renda total, comparados a 2,5% para os 10% menos abastados. Os Coeficientes de Gini⁷¹ coincidem com essas conclusões: apresentam média de 0,522 na América Latina, nos anos 90, enquanto, durante o mesmo período, para a OCDE, o Leste Europeu e a Ásia foram muito mais baixas – 0,342, 0,328 e 0,412 respectivamente.

como liberdade (1999), fez uma crítica ao modelo de desenvolvimento adotado pelas sociedades ocidentais até então, afirmando que o mesmo não pode ser tomado apenas como sinônimo de crescimento do PIB, mas antes deve incorporar outras dimensões humanas medidas pela liberdade de participação política, a oportunidade de receber educação básica, assistência médica e acesso a serviços.

Finalizando esse cenário de reorientação político-ideológica internacional, no início do século na América Latina elegiam-se governos de centro-esquerda na maioria dos países, numa clara reação aos malogros do período pretérito (FIORI, 2007; MOREIRA, 2007; PEREIRA, 2000, DINIZ, 2011). Iniciado em 1999 com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela, tal movimento se fez seguir pela região com as eleições de Luiz Inácio da Silva no Brasil e Nestor Kirchner na Argentina em 2003; Tabaré Vázquez no Uruguay e Evo Morales na Bolívia em 2005; Michele Bachelet no Chile em 2006; Daniel Ortega na Nicarágua e Rafael Correa no Equador em 2007, trazendo inúmeras demandas para o campo acadêmico sobre o significado desses novos governos com relação ao viés político (MOREIRA, 2007); econômico (PEREIRA, 2007; DE PAULA 2007; FONSECA. 2013); no campo da política internacional (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007); e o papel da atuação do Estado na gestão das políticas públicas, sobretudo sociais.

Houve certo consenso de que a emergência de tais governos expressou uma aspiração por mudança em termos das estratégias de desenvolvimento e pela redefinição de prioridades da agenda pública para além da estabilização e da rigidez fiscal (BRESSER PEREIRA 2007, FIORI 2007, MOREIRA, 2007; DRAIBE E RIESCO 2009; 2011; DINIZ, 2007; 2011; BOSCHI, 2015). Dessa forma, a despeito da heterogeneidade dos partidos e coalizões de centro-esquerda⁷² que assumiram os governos naquele contexto, dadas as

⁷²Muitos foram os esforços para demonstrar que os governos de centro-esquerda que assumiam o poder naquele contexto tinham diferenças substanciais nos projetos políticos econômicos e societários. Moreira (2007, p.39) ofertou dois modelos para se pensar em uma distinção básica sobre os mesmos: uma esquerda racional e gradualista (Chile, Brasil e Uruguay); e uma esquerda populista e rupturista (Venezuela, Bolívia e Equador), ficando a Argentina como um caso intermediário – derivada do peronismo. É possível identificar contrastes entre o panlatinoamericanismo militar de Chávez, o neoperonismo de Kirchner e o indigenismo nacionalista de Morales, assim como o traço de tendência mais pró mercado de esquerda de Lula, Vázquez e Bachelet (Ibdem, 2007)

especificidades históricas e culturais dos países, é possível afirmar que o eixo comum de ações manteve-se em torno de: 1) uma oposição ao modelo econômico ortodoxo neoliberal e a tentativa de delinear projetos de desenvolvimento alternativos baseados no reforço da atuação dos Estados; 2) a crítica ao papel internacional de Estados Unidos como gendarme do mundo e aos organismos internacionais como definidores das políticas públicas do continente; 3) uma revalorização do papel do Estado frente ao mercado, como estratégia central do 'novo' desenvolvimento; 4) a defesa dos direitos humanos, e sobretudo da justiça e desenvolvimento social, dado o cenário de extrema pobreza e indigência legados historicamente na região (MOREIRA, 2007; FIORI, 2007; DINIZ, 2007, 2011; PEREIRA, 2007).

No que diz respeito ao primeiro ponto, muitos governos tentaram rejeitar a ortodoxia convencional (BRESSER PEREIRA, 2007), buscando construir uma estratégia alternativa de desenvolvimento pautado pela retomada do crescimento econômico por meio de nacionalização de indústrias, investimento em setores de consumo interno e políticas de valorização do emprego e renda.

Quanto às relações internacionais, países da América do sul, sobretudo o Brasil, passaram a ocupar posição ativa nos fóruns e instituições multilaterais (G20, G77, BRICS, IBAS, IRSA), assim como reforçaram as relações regionais (MERCOSUL) e de cooperação técnica e social no âmbito das relações SUL-SUL (ÁFRICA), instituindo outra lógica de inserção internacional menos sujeita aos interesses norte-americanos e mais diversificada (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

Todavia o tema que teve especial atenção dos governos foi o fortalecimento do Estado visto como ator chave no processo de desenvolvimento. Nesse sentido, ao contrário das décadas pretéritas em que se postulava a necessidade de sua redução e atuação apenas 'reguladora', com os novos governos, temas como a reconstituição das capacidades estatais, o fortalecimento do Estado para atuar em áreas estratégicas e a implementação de políticas públicas ganharam força. Dessa forma, a tendência geral do contexto foi a da revalorização da capacidade da ação estatal como um pré-requisito do êxito dos governos nas situações de crise e atenção às demandas societárias. Conforme salientou Diniz,

A centralidade da reforma do Estado significaria, portanto, neste novo momento, a afirmação de uma abordagem alternativa de maior alcance e abrangência. A ênfase deslocasse para a reconstrução do Estado como agente coordenador e o reconhecimento de que o crescimento e a conquista de um novo patamar econômico não se produzem espontaneamente, senão que são resultados de políticas deliberadas, de elites dirigentes destinadas a reverter a situações adversas e elevar o nível de bem-estar da sociedade em seu conjunto (2007, p.37).

Por fim e, especialmente central para esses governos, foi a valorização do desenvolvimento social como balizador dos projetos de desenvolvimento (BRESSER PEREIRA 2007, FIORI 2007, DRAIBE E RIESCO 2009; 2011; DINIZ, 2007). Com efeito as políticas sociais, especialmente as de proteção social como as de assistência social, ganharam grande centralidade sobre o debate do desenvolvimento na virada do século XXI. Seja em função dos déficits sociais legados das décadas pretéritas, seja pela redefinição do conceito de desenvolvimento que passou a ser concebido para além da dimensão econômica (SEN, 2002), houve uma valorização importante dessa dimensão nesses países, que começaram a implementar, com maior ou menor intensidade, políticas de recuperação do emprego, de transferência de renda às famílias, assim como ampliaram coberturas de proteção social. Esse fato demandou reorganização dos Estados (em termos federativos e na capacidade implementadora dos entes estatais) para formular e implementar tais políticas, que, de maneira geral, passaram a ter caráter estratégico e nacional na maioria dos países.

Em face desse cenário nas páginas que seguem são reconstituídas as trajetórias de formulação e implementação das principais políticas de combate à pobreza e assistência social nos países estudados, sobretudo a partir da década de 1990, para demonstrar essas mudanças ocorridas.

5.1. O Ciclo da formação da proteção social e da assistência social no Brasil: A LBA

Em fins do século XIX, quando o Brasil passava por uma transição de um país maciçamente rural, constituída por ex-escravos e descendentes de escravos, para um país onde as aglomerações urbanas ganhavam forma, graças às reformulações de nossa economia e à exploração do trabalho livre,

teve origem a “questão social” associada a dois elementos: uma demanda represada por acesso a recursos básicos de sobrevivência de uma massa populacional, e por outro lado a carência de recursos que possibilitem a sobrevivência dos indivíduos por sua própria conta (COHN, 2000).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a pobreza estrutural brasileira acompanhou nosso cenário social de longa data, e em oposição ao caso argentino não se tratava de uma parcela “restrita” da população, mas de amplas massas carentes por proteção social.

Conforme assinalou Furtado (1961), no que tange ao processo de desenvolvimento brasileiro os benefícios do crescimento econômico não se reverteram em desenvolvimento e inclusão social. Pelo contrário, ficaram concentrados em uma pequena elite que desde cedo logra de tais benefícios a despeito da grande massa.

No caso argentino, em sua *Belle Époque*, apesar de haver parcela de população desprotegida e demandante de proteção social, houve distribuição de direitos sociais universalizantes, como a educação, e alguma proteção social pela via do assalariamento. Algo que vai se dar no Brasil apenas no século XX com o governo Vargas.

Tendo em conta a construção de um país em que os poderes privados locais prevaleceram sobre o público no que diz respeito à esfera de proteção social, o combate a esses problemas será também resolvido pela via da esfera da responsabilidade privada, e porque não dizer, de cada indivíduo. Dessa maneira, aos que não possuíam as “condições” particulares de sanar suas necessidades, geralmente ficavam nas mãos da filantropia, à época estreitamente associada à Igreja Católica. O exemplo mais clássico são as Santas Casas de Misericórdia, de longa tradição entre nós.

Os anos 1930 marcaram o início da constituição do Sistema de Proteção Social Brasileiro. Com a instauração do governo Vargas e a tentativa de construção do Estado Nacional, profundas mudanças se processaram no interior da sociedade, economia e política do país. Alterações nas bases produtivas que migravam de um modelo agro-exportador pautado na monocultura do café, para um modelo urbano-industrial, provocaram intensa migração do campo para a cidade e a formação de uma classe trabalhadora,

exigindo um conjunto de iniciativas governamentais voltadas para a atenção das novas demandas sociais.

Neste contexto, surgiram as primeiras configurações de políticas sociais definidas pelo Estado. Observou-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 trabalho⁷³ que estruturaram um modelo de proteção social focado nos trabalhadores urbanos em expansão, sob proteção de um Estado que objetivava manter a ordem e garantir alguns direitos sociais.

Neste sentido, semelhante ao caso argentino, pode-se afirmar que a tentativa de construção da proteção social no Brasil caracterizou-se pelo amplo esforço de *regulamentação do mundo do trabalho assalariado*, mantendo fora do alcance do sistema de proteção social as populações não participantes do processo de acumulação. No entanto, 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).

No âmbito da assistência social, embora se possa afirmar a existência de uma demanda populacional importante por proteção estatal nesse contexto, a mesma não chegou a se estruturar em moldes públicos e profissionalizados. Persistiu a atenção residual aos pobres e a concepção filantrópica em que as ações caritativas prevaleciam.

O marco das ações assistenciais deu-se através da criação da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), em 1942. Tratava-se de uma agremiação da sociedade civil com finalidades não econômicas, voltadas para “congregar as organizações de boa vontade” (SPOSATI, 2004). As primeiras-damas da República tinham garantias estatutárias para presidir a Legião. Inicialmente a LBA tinha por objetivo prestar serviços sociais às famílias dos

⁷³É 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)

expedicionários brasileiros, entretanto, posteriormente se voltou para a Assistência à maternidade e à infância. Nesse momento, iniciava-se a política de convênios com as beneméritas instituições sociais que irá se enraizar na relação entre a emergente Assistência Social brasileira, a Filantropia e a benemerência. Conforme salientou Mestriner, a *“Assistência Social, Filantropia e Benemerência tem sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas umas da outras”* (2001, p.14).

Dessa forma, o enraizamento das ações de assistência encontra-se associado a um conjunto de ações dispersas e voluntárias de caridade, realizadas por primeiras-damas a instituições filantrópicas e igrejas que buscavam distribuir benesses e prestar assistência emergencial aos ‘desfavorecidos’, extremamente pobres, frágeis e carentes. Por nascer com tais características, por longo tempo a assistência social vai se constituir como objeto de barganha política, facilitando a presença de clientelismo, corrupção e utilização da pobreza como moeda de troca nos três níveis de governo.

No que diz respeito às relações federativas na implementação das ações assistenciais desse contexto, não se pode afirmar exatamente sua existência por dois motivos: primeiramente por não se constituir como uma política pública (sendo um assunto residualmente tratado pelo Estado), e, segundo, porque em um período de forte centralização como foi a Era Vargas não existia uma prática federativa na qual os entes subnacionais pudessem gozar de autonomia política para aderir ou não a políticas federais. Apesar de contarmos com uma estrutura federativa do ponto de vista formal, esse foi um período em que de fato o Estado funcionava mais aos moldes unitários. Conforme Lazarotti e Palotti,

Os implementadores, de fato, das ações assistenciais foram as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, o que facilitou a presença de clientelismo, corrupção e ineficiência, além da sobreposição de ações, falta de planejamento e articulação das intervenções, sem critérios claros dos serviços a serem prestados e nenhuma avaliação de suas ações(2011, p. 213).

No período histórico-político seguinte, que vai de 1945 a 1964, acentuou-se o papel do Estado no desenvolvimento econômico e na ampliação do assalariamento e direitos relacionados. Entretanto, a incorporação de

direitos sociais não conseguiu, nesta época, modificar o histórico caráter seletivo das políticas sociais brasileiras. Neste sentido, a proteção social às populações vulneráveis não incorporadas pelo trabalho assalariado continuaria, durante o período, orientada na forma de uma gestão filantrópica da pobreza, realizada predominantemente por instituições privadas. Conforme Sposati

[...] o Estado desenvolve esforços reformadores e neste cenário e o sistema protetivo brasileiro, se dualiza: de um lado, desenvolve-se fortemente apoiado na capacidade contributiva dos trabalhadores, particularmente do mercado formal de trabalho, e de outro vai destinar aos mais pobres, trabalhadores de um mercado informal, um "modelo de regulação pela benemerência (1994, p.8).

Com o golpe militar de 1964 inaugurou-se um modelo estatal autoritário, marcado pelo aprofundamento do ideário desenvolvimentista, cujo projeto, combinava crescimento econômico acelerado com atrelamento ao capital internacional. Neste contexto, as instituições sociais direcionaram seus programas para uma política de integração dos ainda não inclusos no mercado de trabalho, no processo de desenvolvimento nacional, ampliando assim o sistema de proteção social do país.

Neste sentido, temos no período: a incorporação pelo Instituto Nacional de Previdência Social de novos segurados; a expansão da assistência médica previdenciária; a criação, em 1974, da Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos e inválidos com baixa renda; a criação de novos mecanismos de poupança compulsória através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, e posteriormente o PIS/ PASEP; a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pro Rural); o Sistema Financeiro de Habitação; os Centros Sociais Urbanos; o Programa de Interiorização de Ação de Saúde e Saneamento no Nordeste (PIASS); o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB). 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 prevaletentes até então. Ou seja, o sistema continuava organizado e funcionando apenas para trabalhadores formais, combinado com ações filantrópicas para os desfavorecidos, que não possuíam acesso à direitos garantidos pelo Estado. Conforme RIZOTTI (2007, p.8), “*A política social durante o regime militar manteve o caráter assistencialista*”.

Em 1974, com o início da abertura do regime militar no governo Geisel, criou-se o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que continha na sua estrutura uma Secretaria de Assistência Social, a qual, em caráter consultivo, foi o órgão-chave na formulação de política de ataque à pobreza. Segundo Mestriner

Tal política mobilizará especialistas, profissionais e organizações da área. O Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais – CBCISS realiza, então, seminário em Petrópolis (de 18 a 22 de maio de 1974), com 33 especialistas, visando subsidiar a iniciativa governamental (2001, p. 168).

Com a criação de uma secretaria específica, iniciou-se um novo movimento, que enfatizava a necessidade de tratamento inovador da assistência, fugindo ao caráter assistencialista e de simples complementação da previdência. Com o aumento da pobreza e dos problemas sociais nesse período, aumentou a exigência de uma maior atuação do Estado nessa área específica. Tal exigência só fez-se aprofundar com o processo de redemocratização, culminando com a Constituição de 1988.

Com efeito, desde 1986 a área social e especificamente a assistência constavam na agenda de reformas da nova República (ARRETCHE, 2000). Nesse ano criou-se uma comissão para reestruturação da assistência social formada por muitos profissionais da área, que apontavam seus principais problemas, os quais levavam à baixa qualidade das ações e ao clientelismo: a centralização das decisões e ações, a insuficiência de recursos, assim como a fragmentação institucional responsável por ações desconexas, superpostas e pouco resolutivas (ALMEIDA, 1995).

Esse grupo ou “comunidade de políticas públicas” que começou a se articular durante a abertura do regime militar vai ser fundamental para os avanços que se incorporarão na área a partir da Constituição de 1988.

Dessa forma, a partir de 1988 a assistência foi 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 (com atribuições específicas para os três níveis de governo).

5.20 Ciclo da formação da proteção social e da assistência social na Argentina: A Sociedade de Beneficência, Instituto Eva Perón

Pode-se estabelecer o princípio das intervenções sociais estatais no campo social da Argentina em fins do século XIX, quando tem início o forte movimento migratório europeu em que a população foi se organizando em torno das cidades e apresentando demandas coletivas por proteção social (OLIVA, 2006; ISUANI, 2006).

Investe-se inicialmente na construção de um Sistema Nacional de Educação (1884) que, sancionada em 1905 pela lei Láinez, implicou ao governo a instalação de escolas em todo território nacional a pedido das províncias que possuíam a obrigação de administrar a educação pública. O investimento na educação assentado sobre a mais clara lógica da universalidade teve um objetivo de forjar a ideia de nacionalidade em um país marcado pelo regionalismo.

O movimento migratório europeu trouxe também na bagagem a bandeira socialista⁷⁴, que contribuiu com a construção dos primeiros sindicatos no país e com isso as primeiras reivindicações por condições de trabalho e direitos. Conforme Isuani

Tal processo, despertou a preocupação nas elites dirigentes pela “questão social” gerando um consentimento de que a repressão não poderia ser a única forma de intervenção estatal (2003,p.3).

Isso favoreceu o surgimento das primeiras legislações sociais que se voltaram a regular o trabalho de mulheres e crianças, instituiu o descanso

⁷⁴Entre 1880 y 1890 se crearon los primeros grandes establecimientos industriales y, consecuentemente, creció la población proletaria. Los socialistas impulsaron la organización de distintos gremios y fueron los primeros en intentar federar los sindicatos, en 1881, con la creación de la Federación de Trabajadores de la República Argentina, aunque esta entidad no logró consolidarse (OLIVA, 2006, p.76).

dominical, a redução da jornada laboral, etc. A partir de 1915, com as extensas greves ferroviárias que impactavam a economia agroexportadora, criaram-se as primeiras casas de pensões (ISUANI, 1985) que se estenderam para outras categorias de trabalhadores posteriormente. Segundo autor:

Durante os governos radicais, a cobertura alcançou a maioria dos trabalhadores dos serviços públicos: telefônicos, gás, eletricidade, transportes, bancários e companhias de seguro. Até fins da década de 1930 também adquiriram direitos a aposentadoria, os periodistas, trabalhadores gráficos, marinha mercante e aeronáutica civil. Isto significou a criação de múltiplas caixas de aposentadorias. De esta forma, o sistema previdenciário adquiriu um caráter fragmentado (ISUANI, 1985, p.35)⁷⁵.

Se do ponto de vista da previdência social cobria-se um conjunto relativamente privilegiado dos assalariados, por outro lado a população fora deste sistema ficava sujeita à gestão filantrópica da pobreza realizada pelas instituições da Igreja Católica e da Sociedade de Beneficência que atendia através da lógica de caridade e filantropia, mendigos, órfãos, pessoas doentes, e a população que dela necessitasse. Tal instituição criada pelo presidente Bernardino Rivadavia em 1823, agregou sob sua responsabilidade, com o passar dos anos, numerosas instituições de saúde, escolas, asilos, sendo que quem geria e executava os trabalhos eram as primeiras damas representantes da oligarquia numa lógica muito assemelhada ao caso brasileiro. Tal instituição funcionou até meados do século XX, quando sofre intervenção do governo Perón e é dissolvida (OLIVA, 2006).

Desta forma 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*, executado pelas primeiras damas; um extenso sistema público de educação básica moldado sobre o principio de

⁷⁵No original, Durante los gobiernos radicales, la cobertura alcanzó a la mayoría de los trabajadores de los servicios públicos (telefónicos, gas, electricidad, telegrafistas y tranviarios), bancarios y compañías de seguro. Hacia fines de la década de 1930 también adquirieron derecho a jubilarse los periodistas, trabajadores gráficos, marina mercante y aeronáutica civil. Isto significó la creación de múltiples cajas de jubilaciones. De esta forma, el sistema previsional adquirió un carácter fragmentario.

cidadania; e um crescente sistema de seguridade social contributiva destinado aos trabalhadores assalariados.

Nos anos 1930, em face dos problemas econômicos, os setores desprotegidos demandavam políticas sociais de urgência, apesar de um grande contingente populacional ter logrado dos benefícios da Belle Époque. Com isso, propôs-se a criação de um organismo de assistência social estatal que proporcionasse de forma racional e centralizada a ajuda aos mais necessitados, entre eles mulheres e crianças (LISCIA, 2012, p.211). Na época a comunidade intelectual assinalava que a Assistência social precisava migrar para uma concepção menos assistencialista de dependência, como demonstra Liscia

Moreno Frers (1942, p. 65) assinalava que a caridade gerava uma dependência maléfica, sustentada na resignação e no auxílio material. Por outro lado a assistência social deve ter como objetivos o reconhecimento da dignidade dos oprimidos. Deveria se tratar de uma alavanca para levantar-los por seus meios, para ocupar um lugar normal na coletividade através de medidas que os incluam no âmbito material e sobretudo a tomada de consciência da necessidade de superação e não de aceitação do papel social subordinado (2012, p.213)⁷⁶.

Com a ascensão do peronismo na década de 1940, em face do projeto de inclusão por meio do trabalho, muitos indivíduos se encontravam vivendo em um relativo bem estar, com salários reais crescentes em um marco de pleno emprego (LEWIS, 1992, p.126). Desta forma, aprofundava-se e massificava-se o modelo de proteção social centrada na defesa dos trabalhadores formais, com ênfase na seguridade contributiva (ISUANI, 2006, REPETTO E MASSETO, 2011). Este foi um período em que se expandiu a

⁷⁶No original, Moreno Frers (1942, p. 65) señalaba que la caridad generaba una malsana dependencia, sustentada en la resignación y en el auxilio material, mientras que la asistencia social tenía como objetivos el reconocimiento de la dignidad de los oprimidos en la medida que se trataba de una palanca para levantarlos por sus medios para ocupar un lugar normal en la colectividad a través de medidas que incluían lo material, pero que sobre todo estaban dirigidas a una toma de conciencia y a la necesidad de superación, no de aceptación, del papel social subordinado (2012, p.213)

participação do Estado na atenção médica⁷⁷ e na ampliação da cobertura do sistema previdencial⁷⁸ e na ampliação de acesso a ações sociais⁷⁹.

Do ponto de vista do sistema de assistência social, a partir de 1948 o peronismo assumiu a tarefa de modernizar a assistência social, torná-la estatal e mudar sua concepção, de uma lógica de benemerência para de justiça social, em que pese o modelo ser altamente centralizado e “centrado” na figura de Eva Perón.

Como Evita Perón não pode assumir a condução da sociedade de Beneficência por sua idade e também por não ser bem vista pelas damas da oligarquia que a dirigiam até então, ademais pelo fato da sociedade pautar-se por uma lógica de benemerência (esmola), em junho de 1946 é emitido um pedido de intervenção pelo poder executivo para adequar a instituição aos objetivos do governo (CASTINEIRAS, 2013, p. 5).

Em 1948 ano foi criada a fundação ajuda social Maria Eva Duarte de Perón por um decreto presidencial (220.564/48) para ser presidida pela primeira dama Evita. Nessa instituição se inciou um trabalho social voltado às crianças, idosos, mães solteiras e mulheres sem lar, pessoas pertencentes aos estratos mais carentes da população. Foi fundada uma casa de passagem para mulheres e crianças desabrigadas.

Seguindo sua obra social, em 1948 foi declarada a carta de direitos dos idosos e fundada escolas e colônias infantis que recebia milhares de crianças em turno integral (la ciudad estudiantil) CASTINEIRAS (2013). Ademais a esses feitos, estabeleceram-se as chamadas “células mínimas” no território. Tais células definiam-se como um conjunto de mulheres destinadas a mapear situações de necessidades e injustiça social no interior do país e nas regiões

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Em 1949 a cobertura havia alcançado a 2.328.000 trabalhadores, quintuplicando a cobertura existente em 1944 (Feldman et al, 1988).

⁷⁹ Conforme destacou Carballeda, 1995 (p.2) houve a erradicación del paludismo, la disminución de la incidencia de las enfermedades infecciosas, el decrecimiento de la mortalidad por TBC, el descenso del analfabetismo, la construcción de 217.000 viviendas en cinco años, la inauguración de 21 policlínicos, la creación e impulso a las cooperativas agrarias, la extensión de las obras sanitarias (pasan de cubrir a 5,7 millones de personas a 7,6 millones en 1951), el incremento del número de beneficiarios en el Instituto Nacional de Previsión Social, etc. Son algunas de las cifras que caracterizan a esa época, como corolario de una aplicación sistemática de fuertes acciones de Política Social.

mais afastadas por meio de visitas e atenção social. Conforme demonstra Carballeda,

Tais mulheres elaboravam fichas assistenciais e estatísticas geralmente em companhia de médicos que elaboravam breves diagnósticos sobre o estado de saúde da população infantil. Logo após o informe socioeconômico da residência, a Fundação Eva Perón planejava a construção e finalmente, determinava a construção de espaços (1995, p.5)⁸⁰.

Nestes marcos pode-se afirmar que as formas de intervenção deste período se caracterizavam pela marca do centralismo, que implicou na maior presença do Estado enquanto desenho e execução das políticas sociais gerando um nível de operação poucas vezes alcançado na Argentina na medida em que organizou a execução dos serviços pelo território.

Além disso, o campo “social” fez parte do plano quinquenal no qual se desenharam as principais obras a serem realizadas pelo Estado no que tange à política sanitária, de educação e habitação. No que diz respeito à ação social, Eva Perón foi buscando redesenhar o conteúdo e paradigma de assistência realizado até então pela *sociedade de Beneficência*, trazendo a perspectiva de *justiça social* como marco para as ações a ser desenvolvida pelo instituto.

Assim relatou a mesma em seu livro “*Razão da minha vida*” (1951), reforçando que seu trabalho social não podia ser caracterizado como esmola, caridade ou filantropia.

No, no es filantropía, ni es caridad, ni es limosna, ni es caridad social, ni es beneficencia. Ni siquiera es ayuda social, aunque por darle un nombre aproximado yo le he puesto ése. Para mí es estrictamente justicia. Lo que más me indignaba al principio de la ayuda social, era que me calificasen de limosna o de beneficencia (2015, p.182).

Segue,

Porque la limosna fue siempre para mí, un placer de los ricos; el placer desalmado de excitar el deseo de los pobres, sin dejarlo nunca satisfecho. Y para eso, para que la limosna fuese aún más miserable y más cruel, inventaron la beneficencia y así añadieron al placer perverso de la limosna el placer de

⁸⁰No original, Tais mujeres elaboraban fichas asistenciales y estadísticas, generalmente en compañía de médicos que elaboraban breves diagnósticos sobre el estado sanitario de la población infantil. Luego del informe socioeconómico del lugar, la Fundación planificaba la construcción y finalmente, Eva Perón determinaba la construcción del Hogar (1995, p.5)

divertirse alegremente con el pretexto del hambre de los pobres. La limosna y la beneficencia son para mí, ostentación de riqueza y de poder, para humillar a los humildes. Mi obra no quiere ser de “esa” caridad. Yo nunca he dicho, ni diré jamás, que doy nada en nombre de Dios (2015, p.182).

Entretanto, embora a magnitude dos feitos em termos de concepção de assistência no período, assim como, a construção de uma rede “assistencial” em torno de mulheres visitadoras, não se pode afirmar a institucionalização ou profissionalização dessa prática no território nacional, sobretudo no âmbito local. Pelo contrário, o legado da centralização estatal, não apenas em termos federativos, mas em uma figura histórica como de Evita, trará para o futuro da assistência social um problema a ser saldado: a captura por entidades privadas e assistencialistas ligadas aos âmbitos locais e a espera de figuras/personas que levem a cabo essa política.

Na sequência da queda do peronismo, no regime autoritário que se seguiu, pouca atenção foi dada ao tema da pobreza e da assistência social pública, dada a prioridade dos governos ao campo econômico. Com a Constituição, que não tratou em artigo específico sobre a institucionalização da assistência social, como no caso brasileiro, tampouco contou com uma “comunidade de políticas” para buscar organizar um sistema integrado de prestação de serviços, essa ação pública resta sem grande prioridade, reproduzindo uma lógica assistencialista sem coordenação em que os planos de urgência de combate à pobreza (geralmente centrais) vão se destacar, paralelos à ação de entidades privadas e ONG’s locais ligadas ao tema. As *cáritas* nesse sentido devem ser mencionadas. Constituídas em todo território nacional, a partir da década de 1950 foram se constituindo paralelamente ao sistema estatal como uma importante rede de proteção aos “pobres”. Como uma instituição católica, evoca o objetivo ajudar na atenção integral de todos os homens, com preferência especial para as pessoas e comunidades mais marginalizadas, trabalhando assim sob a lógica da caridade. Conforme salienta um entrevistado,

“As cáritas tem um protagonismo importante em termos de assistência social na Argentina, isso não mudou até hoje. Há um capital social que envolve essas instituições nos bairros,

que se fortalecem em momentos de crise econômica. O ponto de diferença com o Brasil é que as igrejas são diferentes. No Brasil, a igreja tem uma concepção de base, sustentada na teologia da libertação. Aqui a lógica é plasmada na ajuda e na caridade” (ENTREVISTA 3).

Atualmente ascáritas Argentina estão presentes em 66 dioceses. Sua ação se desenvolve através de mais de 3.500 paróquias, capelas e centros missionais permitindo trabalho direto com as famílias e as pessoas que vivem diferentes situações de pobreza ou exclusão de âmbito nacional.

5.30 2º ciclo das políticas de combate à pobreza e assistência social no Brasil: A CF de 1988, os PTC´s e a descentralização dos anos 1990

Os anos de 1980 e 1990, assim como no caso argentino, foram anos recessivos para o Brasil. Em face dos programas de ajuste fracassados, vivia-se intensa elevação da inflação e o nível de empobrecimento alcançava 52.6 milhões de pessoas, representando 43% do total da população (FEE, 1990). As orientações internacionais por ajuste econômico e adoção de pacotes de políticas focalizadas, começavam a se aproximar do panorama brasileiro. Porém em meio a isso, e de forma distinta da Argentina, promulga-se a Constituição de 1988, em que os direitos sociais foram amplamente reconhecidos e inseridos como centro da nova institucionalidade, o que rendeu o conceito de Constituição Cidadã à nova carta.

Isso pode ser percebido de imediato no seu artigo 3º, que estabelece como objetivos fundamentais da República erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Já o artigo 195 insere a assistência social no campo da seguridade social, ao lado da saúde e da previdência, passando a reconhecer o campo como política pública de dever do Estado, de caráter não contributivo, universal e capaz de efetivar direitos sociais no artigo 203.

Esse reconhecimento institucional das antigas ações de assistência social como uma política pública, se deveu em parte à *comunidade de políticas* que, engajada na luta pela redemocratização, levou a causa da assistência social para assembleia constituinte defendendo a mesma como ponto central para a redução do déficit histórico de inclusão social.

Por essa razão, a CF/88 instituiu-se como um marco histórico para a área, na medida em que ampliou legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal. Além disso, ao propor novas e amplas fontes de financiamento (oriundas da criação do Orçamento da Seguridade Social), foram dadas as condições objetivas para a efetivação dos novos direitos de cidadania inscritos na ideia de seguridade e na prática de universalização (IPEA, 2007).

No campo da operacionalização da política estabeleceu-se a descentralização como princípio, de forma que as competências passaram a ser distribuídas entre os três níveis de governo, embora elas permaneçam como concorrentes e sem uma especificação bem estruturada.

As inovações legais a partir da CF/1988 instituíram uma importante guinada na concepção de direitos no campo da assistência social. Contudo, como pode ser visto no Quadro 5, a distribuição das competências estruturou-se de forma genérica e parcial, organizando-se efetivamente a partir de 1993 com a LOAS.

Quadro 5 – Distribuição de competências entre níveis de governo segundo a CF/1988

União	Estados	Municípios	Entidades beneficentes
Coordenação e as normas gerais	Coordenação e execução dos respectivos programas	Coordenação e execução dos respectivos programas	Coordenação e execução dos respectivos programas

Fonte: a autora, a partir da CF/1988

Nesse contexto, em que pese os avanços legais conquistados, com o governo Collor, em função da atenção dada ao ajuste fiscal, o gasto social do governo federal no período caiu a valores inferiores aqueles verificados antes dos 1980: gastos que já tinham atingido cerca de US\$50,0 bilhões caíram para apenas US\$ 43,0 bilhões em 1992 (CASTRO e CARDOSO, 2005). Não foi realizado nenhum programa de combate à pobreza nesse contexto, sequer foi dado apoio ao processo descentralizador que se iniciava.

No governo do vice-presidente Itamar Franco, que assumiu a presidência por dois anos após o impeachment de Collor, duas ações foram postas em marcha voltadas ao combate à pobreza e assistência social: criou-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) pelo Decreto n.

807, de 24/04/1993 a partir da pressão de lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT) e um grupo de profissionais do serviço social que apresentaram ao então presidente a solicitação de uma política de segurança alimentar que fosse desenvolvida a partir da criação de um Conselho Nacional (PERES, 2005); e foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social em 1993.

Quanto ao CONSEA, é importante salientar que se tratou do canal para desenvolver o Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), criado pelo então presidente Itamar para articular as três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil (através dos representantes dos movimentos sociais e ONGs) no combate emergencial da pobreza. Sinteticamente o programa PCFM era voltado ao atendimento das crianças desnutridas e às gestantes sob risco nutricional; garantia merenda escolar para todos, sendo que a distribuição ficou a cargo dos estados e municípios. Na sequência foi criado o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), dirigido especialmente às famílias atingidas pela seca e o Programa de Alimentação ao Trabalhador.

A formulação do programa, mesmo partindo da presidência da república, foi amparada por ampla discussão e mobilização da sociedade brasileira para o combate à pobreza em fins da década de 1980, pelo mesmo grupo de assistentes sociais que pleiteavam as mudanças na concepção assistencial no Brasil. A implementação do PRODEA não chegou a ser massivo, tampouco teve tempo de se institucionalizar no território nacional.

No que diz respeito à LOAS 1993, em seu artigo 5º indica a descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo. Estabelece-se a participação da população na política por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis de governo e é reforçada a primazia da responsabilidade do Estado na condução dessa política pública em cada esfera de governo.

No artigo 8º, evidencia-se o papel dos estados e municípios como responsáveis pela fixação de suas políticas e programas de assistência social. Conforme a Carta no seu artigo 8º, “A União, os Estados, o Distrito Federal e

os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidos nesta lei, fixarão suas respectivas Políticas de Assistência Social” (BRASIL, 1993).

Com efeito, a descentralização proposta pela LOAS tinha por finalidade alterar as normas e regras da formulação e execução da política e distribuir as competências entre o Poder Central (União) e os poderes regionais (estados) e locais (municípios), de forma que a grande centralização, assim como a sobreposição e fragmentação das ações que marcam a área, fossem superadas.

A partir de então, iniciou-se um processo de municipalização da assistência social, em que os municípios ficaram responsáveis por assumir a gestão integral das ações no seu território, desde a formulação até a execução da política (ARRETCHE, 2000). O estado, por sua vez, ficou em uma posição acessória, cabendo a ele atuar em situações nas quais o município não possuísse condições. À União coube os papéis principais de financiamento e normatização da política pública. A partir desse modelo, consolida-se a relação direta entre Executivo federal e municipal na implementação da assistência social, ficando o município como o principal destinatário das competências por prestação de serviços, sobrando ao estado um papel residual nessa relação. A divisão de competências pode ser visualizada no Quadro 6.

Quadro 6 – Distribuição de competências entre níveis de governo segundo a LOAS 1993

União	Estados	Municípios
Coordenar e normatizar o sistema e a Política Nacional de Assistência Social Conceder e gerir Benefício de Prestação Continuada (BPC) Apoiar técnica e financeiramente programas de combate à pobreza de âmbito nacional Executar ações assistenciais em caráter de emergência	Apoiar técnica e financeiramente programas de combate à pobreza em âmbito estadual Apoiar técnica e financeiramente associações e consórcios intermunicipais Executar diretamente programas, quando a relação custo-benefício justificar Executar ações assistenciais em caráter de emergência	Executar (prioritariamente) programas assistenciais de forma direta ou indireta Executar ações assistenciais em caráter de emergência

Fonte: a autora, a partir de Brasil (1993)

A distribuição de competências na LOAS buscou equacionar os problemas e vazios deixados pela CF/88, porém permaneceram as competências concorrentes entre estados, municípios e União, no campo de ações emergenciais, e entre estados e municípios, no caso da execução, resultando em jogos de “empurra”. Ademais, no caso da União, a despeito de todo esforço descentralizador, permaneceu seu estatuto legal de principal normatizadora da política, dotando-a de toda a prerrogativa para imprimir sua agenda nacional, se assim o desejar. Esse fato é revelado pela aprovação da primeira Política Nacional de Assistência Social, em 1997, e posteriormente, em 1998 e 2004, e as Normas Operacionais Básicas de 1997, 1998, NOB/SUAS e NOB/RH, que orientam a condução e o funcionamento da política pública em nível local, em oposição ao planejamento local contextualizado, que até hoje não é uma realidade.

Por outro lado, embora a função do planejamento e normatização não tenha se desconcentrado da União, o município foi o lócus privilegiado da descentralização para a execução dessa política pública (PAPI, 2014). Na esteira do que foi reivindicado pelos atores políticos e sociais, acabou sendo o principal destinatário da prestação dos serviços de assistência social, realizando-a de forma autônoma, sobretudo, num primeiro contexto político, em que a União se retira da coordenação direta dessa política.

No que diz respeito à participação da população como agente formulador e de controle das ações assistenciais previstas na LOAS, pode-se afirmar que esta reflete os anseios democratizantes do contexto pelo qual passava o país, contendo uma expectativa de ruptura com o passado centralizador, que não compreendia a dimensão da cidadania presente nessa política pública. Desse modo, a LOAS instituiu como condição de repasses de recursos da esfera federal para estados e municípios a criação e o funcionamento comprovado de Conselhos de Assistência Social como campo institucionalizado de participação popular; o Fundo de Assistência Social, com orientação e controle do Conselho; e o Plano de Assistência Social, que deveria ser um instrumento de planejamento dos serviços amparado em diagnósticos territoriais, capaz de dar conta das vulnerabilidades específicas das localidades.

Considerando que esse foi um marco do ponto de vista da normatização da assistência social até então inexistente, tratava-se, no entanto no âmbito de sua concretização, mais um “*vir a ser*”(SPOSATI, 2009). A implementação desses princípios e regras dependia da ação dos três níveis de governo e, sobretudo, dos incentivos de coordenação do governo federal (que concentrou autoridade, recursos normativos e burocráticos, mesmo após a Constituição Federal de 1988) e do comprometimento e capacidades estatais dos municípios, que cada vez mais assumiam um papel protagonista na implementação de políticas públicas.

Em meio a novas eleições, assumiu o presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995 e, a despeito das conquistas institucionais da assistência social enquanto marco de direitos, iniciou-se um processo de implantação das políticas do consenso de Washington. Dessa forma o presidente Fernando Henrique Cardoso inicia seu governo priorizando a reforma estatal em torno do ajuste fiscal e as privatizações, assim como, o enxugamento do Estado por meio da reforma da administração pública PDRE (BRESSER-PEREIRA, 1995), relegando a condução das políticas de assistência social ao município e atuando no campo do combate à pobreza, de forma muito assemelhada ao caso argentino, por meio das políticas focalizadas⁸¹.

Seguindo a onda em curso na América Latina, no que diz respeito às políticas sociais, FHC foi afastando as metas sociais das prioridades governamentais, que se tornaram cada vez mais restritivas *vis a vis* a priorização das metas de estabilização e ajuste fiscal (DINIZ, 2007). Isso pode ser observado na agenda política de Fernando Henrique Cardoso expressa no Plano Plurianual (PPA) de 1996-1999 e no projeto de governo *Mãos à obra*: Conforme o PPA 1996-1999,

O Plano Plurianual (PPA) para o período 1996/99 tem como premissa básica a necessidade de consolidação da

⁸¹ Em toda a América Latina se geraram programas assistenciais em função de uma nova ferramenta, a focalização, que se orientou ao problema social, de maneira quase exclusiva, através de ações de amenização da pobreza e da pobreza extrema – como expressão palpável do chamado ‘custo social’ produzido pela crise econômica, e em muitos casos exacerbado pelas reformas de ajuste. Contudo o ritmo e o perfil de reformas foram variáveis na América Latina, apresentando diferentes resultados no redesenho das políticas, sobretudo, de proteção social (DRAIBE, 2003).

estabilidade de preços. A retomada dos investimentos produtivos e a deflagração de uma nova fase sustentada de desenvolvimento são consequência da estabilidade e, ao mesmo tempo, condição para a sua consolidação [...] A atuação governamental será orientada para a redução das desigualdades sociais. Além da preocupação com a eficiência, a eficácia e a equidade na alocação de recursos públicos na área de seguridade (Previdência, Assistência Social e Saúde), bem como nos setores de educação, saneamento básico, habitação, desenvolvimento urbano e trabalho, o Governo aprimorará os mecanismos de descentralização das ações, além de favorecer a participação da sociedade na condução de iniciativas na área. (BRASIL, 1996, p. 1-5).

Destaca-se assim no PPA do primeiro mandato de FHC a prioridade expressa pelas metas de estabilização e ajuste fiscal, condicionais para quaisquer pretensões de investimento público (sobretudo na área social). Além disso, no âmbito da reforma administrativa, nota-se a intenção de descentralizar políticas públicas como requisito para o aumento da eficiência do gasto público e da qualidade e da produtividade dos serviços públicos (BRASIL, 1994). Cardoso Jr. e Castro corroboram esse enunciado.

O período Fernando Henrique Cardoso (FHC) caracterizou-se, sobretudo, pela tensa conciliação dos objetivos macroeconômicos da estabilização com as metas de reformas sociais voltadas para a melhoria da eficiência das políticas públicas. [...] os males dos programas sociais foram identificados, de uma forma geral, com a falta de planejamento e coordenação, com as superposições de competências entre os entes da Federação, a indefinição de prioridades, a pouca capacidade redistributiva das políticas sociais [...] No entendimento do governo, a ideia central para a defesa da descentralização era que a eliminação de atividades-meio resultaria em uma maior efetividade das políticas, já que transferia para a ponta dos sistemas a responsabilidade pelo estabelecimento das prioridades a serem atendidas. O processo tornar-se-ia mais transparente, pois permitiria um melhor e mais próximo acompanhamento e fiscalização das aplicações dos recursos e prestação dos serviços (CARDOSO JR. E CASTRO 2005, p. 269-270).

No que diz respeito à política de combate à pobreza, as iniciativas estiveram centradas em programas de nutrição, suplementação alimentar e na renda (com programas de qualificação profissional e geração de emprego e renda (DRAIBE, 2003). Isso pode decorrer da própria concepção que esse

governo tinha de pobreza, como um fenômeno ligado à má distribuição de renda e aos baixos índices de saúde, saneamento básico e emprego.

Nesse campo, considerando as prerrogativas da focalização e da descentralização, assim como, os três eixos prioritários de investimento, foi formulado o Programa Comunidade Solidária instituído pelo Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995, para o enfrentamento da fome e da miséria no Brasil. Tal programa extinguiu de imediato o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), a Legião Brasileira de Assistência (LBA), e dois outros órgãos para a proteção e assistência sociais, o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) e o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA) (PERES, 2005).

Em substituição aos órgãos de assistência social extinto, foi criada a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (SAS/MPAS). Até dezembro de 2002, o Programa esteve vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República e foi presidido por Ruth Cardoso, estudiosa das mudanças urbanas locais no Brasil, que estava como primeira dama do país naquele contexto.

Em termos da estruturação do programa, o mesmo reuniu 16 áreas de ação compostas por ações prioritárias em seis campos principais: 1) redução da mortalidade na infância; 2) alimentação; 3) apoio ao Ensino Fundamental e Pré-Escolar; 4) habitação e saneamento; 5) geração de renda e ocupação e qualificação profissional; 6) fortalecimento da agricultura familiar. A Agenda Básica funcionava em conjunto no âmbito dos ministérios da Saúde, da Educação, da Agricultura, do Planejamento e Orçamento e do Trabalho – cada um responsável por diferentes programas (BRASIL, 1998), entretanto a coordenação era realizada por Ruth Cardoso.

Sua concepção (formulação) foi, em grande parte, inspirada no projeto de reforma então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira que propunha a criação de instituições normativas e organizacionais estatais que viabilizassem a descentralização para terceiro setor, como forma de trazer eficiência. Dessa forma, por meio do discurso de uma administração pública mais moderna e transparente, a área social se tornou o alvo da reforma gerencial. Conforme Bresser Pereira,

Assim, partes significativas dos serviços sociais são transformadas em entidades públicas não-estatais. É essa a aposta do governo Fernando Henrique Cardoso nas organizações sociais. [...] esse tipo de entidade, além de se constituir em um espaço intermediário entre o Estado e o mercado, contribuindo para o fortalecimento das instituições democráticas, é mais eficiente e garante melhor qualidade para a realização destes serviços do que as organizações estatais ou privadas” (PEREIRA, 1998, p. 235).

A condução desse programa por Ruth Cardoso completou o cenário de formulação da política pública atinente aos princípios de reforma do Estado. Dado seu histórico ligado à pesquisa de movimentos sociais urbanos (PERES, 2005) a primeira dama aproximava-se das ONG's tomando-as como paradigma de ação entre sociedade e estado. Conforme manifestava em documento institucional,

A manifesta crise da administração pública e do Estado e um renovado fortalecimento da sociedade civil mostram os limites da ação estatal no Brasil, e romper estes limites, significa criar e reforçar novos espaços públicos, **não necessariamente estatais**, e incentivar formas inovadoras de mobilização e parcerias entre diferentes níveis de governo e agências estatais (...) bem como entre o governo e as múltiplas e distintas organizações da sociedade civil” (Presidência da República, 2000, p. 16).

Com efeito, a implementação de tal programa gerou um conjunto de controvérsias na “comunidade de políticas” brasileira. Com execução majoritariamente delegada às ONG's conveniadas, o desenho da política confrontava-se com os princípios da LOAS que exigia a condução da política de assistência social sob comando estatal. Ademais, parte dos recursos de responsabilidade da União que, na LOAS, seriam destinados à assistência social municipal, mudaram de destinatário. Com isso os municípios responsabilizados pela implementação de políticas de assistência social com enfoque em direitos se viram descapitalizados para “tirar a LOAS do papel”.

Conforme avaliação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM, 1998), a política governamental de combate à pobreza da época contava com vários empecilhos, como a falta de aparelhamento nas administrações locais em matéria de recursos humanos, de finanças e de

organização, e irregularidades nos recursos federais disponibilizados para os programas da Agenda Básica decorrentes de atrasos na liberação e repasse dos mesmos.

Por enfrentar problemas como a falta de aparelhamento nas administrações locais em matéria de recursos humanos, de finanças, organização e irregularidades nos recursos federais, o programa foi transformado em Programa Comunidade Ativa, continuando a lógica de execução através de convênios com entidades privadas e ONGs (YAZBEK, 1996).

No que diz respeito à assistência social, iniciativas no sentido de dar concretude à LOAS foram modestas. A limitada articulação Inter-setorial e federativa para a implantação de uma política nacional não foi prioritária nos governos FHC, dada a atenção às políticas focalizadas.

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), assim como a implementação de instituições e órgãos do novo sistema, como o Conselho Nacional da Assistência Social (CONANDA), e o Fundo Nacional da Assistência Social, FNAS) por si só não garantiram a concretização da LOAS nos três níveis de governo. Em que pese as iniciativas institucionais para reconhecer a assistência social como uma política pública, por conta do conflito entre o desenvolvimento do campo da assistência social e a primazia dada a esses dois programas, impediu-se que a proteção social se constituísse como uma política sistêmica.

No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), não houve alterações profundas no campo do projeto político, sendo que, para a reeleição, o presidente reafirmou os mesmos princípios, apresentando o programa Avança Brasil como uma nova aposta no rumo de desenvolvimento já traçado (CARDOSO JR.; CASTRO, 2005).

Do ponto de vista das políticas sociais, no segundo mandato de FHC teve início a formulação da Rede Social Brasileira de Proteção Social, concebida como um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda, destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social (DRAIBE, 2003). 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).

No entanto, seguindo a lógica das políticas focalizadas, a atenção dada às políticas de proteção social no sentido da estruturação da rede de serviços e dos princípios da LOAS continuavam modestas. No que diz respeito ao repasse 'fundo a fundo' para estados e municípios para implementar suas políticas de AS conforme a lei orgânica, foi um processo demorado, instituído apenas em 1997, com a Norma Operacional Básica da descentralização, através das portarias ministeriais 26 e 27. Até esse período o governo federal repassava os recursos para os estados via secretarias estaduais de Ação Social, que tinham autonomia para geri-los, podendo repassá-los ou não aos municípios (ARRETCHE, 2000). Além do mais, o montante de recursos enviados era insuficiente para estabelecer a rede de proteção com objetivos preventivos e combativos de riscos e vulnerabilidades (IBDEM, 2000)⁸².

Em termos da operacionalização da política de Assistência social local, em pesquisa realizada em 2014 por esta pesquisadora, demonstrou-se o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre (RS- Brasil) em que os municípios conduziam suas políticas municipais de assistência social de maneira autônoma, tendo que realizar o ciclo de formulação e implementação inteiramente sozinhos (PAPI, 2014). Em face das variáveis socioeconômicas locais (desiguais e em geral insuficientes) e dos legados pretéritos das práticas assistenciais conduzidas por forte teor voluntarista, caritativo e capturável por ações clientelistas, pode-se afirmar que durante os anos 1990, a despeito da LOAS e da Reforma do Estado, a eficiência e modernização dessas práticas não foi uma realidade para esses municípios. Os mesmos alegavam não ter

⁸²Conforme uma análise feita sobre os gastos sociais federais no período, nota-se que durante os oito anos do mandato de FHC, o GSF totalizou um montante de aproximadamente R\$ 2.273 bilhões, média anual de 12,08% do PIB nacional do período. Destes, apenas R\$ 57,8 bilhões foram investidos na assistência social, ou seja, aproximadamente 2,5% do montante total do GSF. A assistência social ficou em último lugar dentre os itens analisados, apesar do crescimento anual no montante de valores investidos na área, que passou de 0,08% a 0,6% do PIB nacional, aumentando de R\$ 1,7 bilhões em 1995 para R\$ 15,8 bilhões em 2002. Cabe salientar que desses valores, grande montante foi destinado às políticas de transferência de renda.

condições de constituir uma rede pública adequada para prestação de serviços; a falta de funcionários como um problema permanente; o descaso (desinteresse) de muitos gestores com a institucionalização das ações de assistência social, uma vez que as práticas não institucionalizadas se tornavam importante moeda de troca para os políticos locais; a incipiência dos serviços formulados pelos municípios que muitas vezes seguia a lógica assistencialista pré-LOAS; e a presença de entidades privadas filantrópicas como importantes prestadoras de serviço (PAPI, 2014).

Tendo em conta esse panorama, pode-se afirmar que durante os anos 1990, sobretudo no governo de FHC, a política social seguiu a lógica vigente na América Latina (CEPAL, 2014), em que se combinaram programas focalizados à população de baixa renda (centralizadas), associados a um programa de descentralização que encontrou nas ONGs e na rede privada sua maior expressão. Por outro lado, no que tange à institucionalização de um sistema de proteção social não contributivo, em que se combinassem políticas focalizadas e universais como parte de uma estratégia ampla de inclusão social, pode-se sustentar que possuiu escassos incentivos. Isso porque a assistência social, nos moldes preconizados pela LOAS, restou sob completa gestão dos municípios

5.4 O 2º ciclo das políticas de combate à pobreza e assistência social na Argentina: os PTC's, as ONG's e a descentralização dos anos 1990

Os anos 1980 e 1990, como já retratado, constituíram um período recessivo para América Latina, marcado pela adoção de políticas de liberalização do comércio exterior, pela flexibilização das relações laborais e entrega de empresas públicas à iniciativa privada. Em termos da proteção social foram décadas que representaram o desmonte do ELADBES (DRAIBE, 2011) e 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).

No caso Argentino, 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

(REPETTO E DAL MASETTO, 2011), o contexto recessivo no qual os empregos industriais foram substituídos e houve um aumento significativo do desemprego trouxe um impacto profundo nos problemas sociais. Conforme salienta o entrevistado

“Até meados do século XX a Argentina gozou do status do pleno emprego em que a maioria dos trabalhadores 90% se inseriam em um sistema de emprego formal. Porém desde a ditadura militar e muito marcadamente em 1990 o emprego precário aumentou até chegar 30% e 40%. Dessa forma havia uma massa de trabalhadores de serviços e indústria que tinham emprego formal e, portanto proteção social, que ficam sem isso. Isso se colocou como um problema a ser sanado pelos governos (ENTREVISTA 6)”.

Ademais, os índices de pobreza urbana que até a década de 1970 chegavam a uma marca de 8% e 4% na cidade autônoma de Buenos Aires, alcançaram um patamar em fins da década de 1990, de 25%. O desemprego chegou a um pico de 18,4% em 1995 (CEPAL, 2004), conformando o que autores consideram a pobreza estrutural. Conforme salienta Vinocurt,

As políticas públicas dos anos 90 tiveram os pobres estruturais (os que têm necessidades básicas insatisfeitas -NBI-) como seus principais destinatários. Este grupo social se caracteriza por habitar casas inadequadas, em condições de superlotação, com dificuldades de acesso a água potável e ao saneamento, com um baixo nível de instrução do chefe de família e de seu cônjuge e com uma reduzida capacidade de subsistência (2004,p.14)⁸³.

A partir desse contexto, dadas as condições de degradação dos índices sociais, os governos começaram a considerar que os programas de Transferência de Renda familiares orientadas e financiadas pelas organizações multilaterais como o BID e FMI, poderiam ser uma saída para o alívio imediato da pobreza. Foi dessa forma que tais políticas começaram a se colocar como

⁸³No original, Las políticas públicas de los años 90 tuvieron a los pobres estructurales (los que tienen necesidades básicas insatisfechas -NBI-) como sus principales destinatarios. Este grupo social se caracteriza por habitar viviendas inadecuadas, en condiciones de hacinamiento, con dificultades de acceso al agua potable y al saneamiento, con un bajo nivel de instrucción del jefe de hogar y de su cónyuge, y con una reducida capacidad de subsistencia (2004,p.14).

foco dos governos e a se desenvolver de uma maneira peculiar no que tange aos desenhos de formulação e implementação.

Nesse sentido cabe aqui uma primeira ressalva: se no caso brasileiro houve uma “comunidade de políticas” – assistentes sociais engajados na luta social pela abertura democrática e na entrada da assistência social no campo de garantia de direitos, nos anos 1980, no caso argentino não houve caminho semelhante.

O fato da política de assistência social carregar um sentido assistencialista desde sua fundação e ser tratada residualmente pelo Estado (resultado do caminho da proteção social que perseguiu a inclusão pela via do emprego formal desde cedo), acabou trazendo fragilidades institucionais para lidar com o fato novo que se colocava sobre a realidade dos anos 1980 e 1990: o alarmante aumento da pobreza.

Dessa maneira, pode-se dizer que do ponto de vista institucional, os programas de focalização, privatização e descentralização de políticas sociais matizaram as escolhas dos governos que seguiram a partir deste contexto. A lógica desta escolha institucional justificou-se na medida em que a focalização era tida como o mecanismo de concentrar recursos escassos na população realmente demandante (CEPAL, 2014); a privatização, a forma pela qual o Estado seria desonerado de prover de políticas sociais liberando recursos que poderiam ser destinados aos mais pobres (ISUANI, 200); e a descentralização uma forma de desonerar o Estado central pela prestação de serviços diretos como as políticas sociais, com a justificativa de que a aproximação do nível de governo da população tornariam as políticas mais eficazes, democráticas e transparentes (ARRETCHE, 1996).

No governo Menem que se estendeu de 1889 a 1999 levou-se a cabo o programa de reforma de Estado que passou pela intensa privatização dos serviços (como já apontado), redução organizacional pelo decreto 660/1996 que reduziu a administração central transferindo a organismos descentralizados muitas de suas competências.

No âmbito das políticas de proteção social, a partir da Reforma Constitucional de 1994, saúde e educação foram descentralizadas para as províncias, que deveriam geri-las com plena autonomia, assim como destinar

recursos próprios para os setores. Conforme assinala o *Ministro do Desarrollo Social*, referindo-se ao processo de descentralização desses serviços

“Antes tínhamos um modelo muito centralizado de saúde e educação. Em fins de 1980 – houve um congresso importante, congresso pedagógico nacional com milhões de pessoas que a maioria pedia a transferência da educação as províncias. Cavallo decide transferir todos os serviços de Saúde e educação. Havia uma discussão se se devia transferir com dinheiro ou sem dinheiro. Mas o certo é que não se transferiram as capacidades de gestão” (ENTREVISTA 2).

No que tange especialmente à política de assistência social, que possuía um passado de fraca institucionalização, ela não constou como um artigo bem definido na reforma constitucional, restando sua condução aos dois níveis de governo. Entretanto, dadas as desigualdades regionais e as fracas capacidades estatais de muitos governos provinciais⁸⁴ para dar conta de suas políticas públicas, a atenção social, ou os grandes programas de combate à pobreza foram centralizados no governo federal. Conforme salientam os entrevistados:

“As políticas sociais foram sempre muito marginais nas províncias sempre forma marginais em termos de dinheiro. São pequenos programas que se gestam. Em geral sempre partiram do governo federal. As províncias esperavam tudo do governo federal! Nunca investiram na área de Assistência social” (ENTREVISTA 2)

“As Províncias nunca se opuseram as iniciativas do governo central sobre suas políticas sociais, assistenciaisas províncias querem receber o mais possível. Não há conflito elas esperam tudo do governo nacional” (ENTREVISTA 1)

Para dar conta de levar adiante o processo de amenização da pobreza, tiveram início dois processos concomitantes: por um lado a construção institucional para implementar as políticas focalizadas, e por outro, a descentralização, para ONG's e entidades eclesiásticas, da condução da formulação e implementação das políticas de assistência social locais.

No que se refere ao primeiro ponto, cabe destacar que em 1995 foi criado o *Ministerio de Desarrollo Social* como o principal organismo para o desenho e implementação das políticas focalizadas, o qual buscava coordenar

⁸⁴IDH Ciudad de Buenos Aires 0,867 Centro, Córdoba 0,685, Tierra del Fuego 0,653, Corrientes 0,227, Jujuy 0,187, Formosa 0,156.

os demais órgãos e ministérios de políticas sociais, tais como educação, saúde e trabalho e resolver problemas de coordenação horizontal. No seu início o Ministério foi dotado de capacidades e recursos oriundos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de desenvolvimento. Conforme salienta o Ministro entre os anos de 1994 e 1998

“No meu Ministério consegui muito recursos diretos do BID e BM para implementar políticas focalizadas e capacitar quadros gerenciais de management, para as províncias. Chegou a vir 14 milhões de dólares do BID para capacitar quadros de management. Mandaram a Washington, compraram computadores, etc... a principal questão problema no federalismo argentino são as distintas capacidades das províncias e do governo federal”(ENTREVISTA 2).

Quanto aos programas focalizados de proteção social/assistência social, cabe salientar o peso que o chamado “Plan social” teve no governo Menem. O mesmo tinha por proposta “construir um verdadeiro federalismo social” (REPETTO, 2003, p.25), através da descentralização na implementação de programas sociais nacionais, a criação de uma auditoria social com a participação ativa das organizações comunitárias e racionalização das despesas. Suas ações seriam coordenadas por um Gabinete Social pelo Secretário-Geral da Presidência da República e composto pelos ministros da Saúde, do Interior e do Trabalho.

Em termos de formulação, tratou-se de um plano emergencial elaborado pelo Ministro do Interior e o Ministro da Saúde e Ação Social. A destinação orçamentária era oriunda dos Ministérios da Saúde, do Interior, do Trabalho e Educação, somados aos recursos de empréstimos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Abarcava um grande leque de ações não só destinada a combater a pobreza. Entre elas: ações de assistência materno-infantil; a criação de centros comunitários; o estabelecimento de centros de produção destinadas a grupos específicos (jovens, indígenas, pessoas com deficiência); a construção de infraestrutura e equipamentos ao nível municipal; programas para melhorar a qualidade, eficiência e gestão da educação; o desenvolvimento dos recursos

humanos no sector da saúde; programa de reforma e modernização do setor público provincial.

Em termos de implementação, a maioria das ações foram sendo executadas por agências federais estatais centrais. Conforme salienta Repetto (2004), na execução prática, o plano não atendeu aos seus objetivos fundamentais e se limitou a aumentar o número de programas sociais focalizados. Ademais o gabinete de gestão proposto não solucionou problemas de coordenação. Conforme o autor,

O amplo Gabinete Social proposto tampouco logrou operar com êxito. Foram se criando tensas relações entre a recém constituída Chefatura de Gabinete com os Ministérios mais tradicionais e a Secretaria de Desenvolvimento Social, entidade esta que nunca chegou a constituir-se como uma real autoridade social na sua lógica tecnocrática e articuladora, ainda que essa era a pretensão de seus responsáveis (REPETTO, 2004, p.24)⁸⁵.

Nesse quadro de proliferação de políticas focalizadas, em 1996, o Estado nacional contava com 48 programas sociais destinados à pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

No âmbito desses programas focalizados de proteção social/assistência social, cabe atenção especial ao que ficou sob a orientação do Ministro do Desarrollo Social: O Programa de *Políticas Sociales Comunitarias* (PROSOCO) e o Programa Alimentar Nutricional Infantil (PRANI), dado que na comparação com o caso brasileiro, esse tipo de prestação social foi historicamente desenvolvida pelos municípios e suas respectivas instituições de assistência social.

O PROSOCO se tratava de um programa alimentar que substituiu o antigo PAN - Programa Alimentar Nacional - que consistia na distribuição centralizada de uma caixa de alimentos que representavam 1/3 das necessidades calóricas de famílias selecionadas segundo áreas carentes por

⁸⁵No original, El amplio Gabinete Social propuesto (sin marco legal que lo avalara) tampoco logró operar con éxito. Fueron creándose tensas relaciones entre la recién constituida Jefatura de Gabinete, los Ministerios más tradicionales y la Secretaría de Desarrollo Social, entidad ésta que nunca llegó a constituirse como real Autoridad social en su lógica tecnocrática e incluso articuladora, aun cuando ésta era la pretensión de sus responsables (REPETTO, 2004, p.24).

meio do *Censo Nacional de Población* de 1980 (CEPAL, 2004.p.28). Conforme salientou Vinocurt

Desde cinquenta anos atrás, os programas de complementação ou suplementação alimentar foram implementados quase sem interrupções pelo Estado (nacional, provincial o municipal), acompanhado em algumas ocasiões pela sociedade civil. A entrega direta de alimentos (comidas, leite em pó, alimentos secos ou frescos entregues às famílias, etc.) ou de bonos para sua aquisição aos grupos sócio-demograficamente vulneráveis, foi um componente quase permanente das políticas sociais, que procurou um efeito redistributivo indireto para os setores a que se dirigiram (2004, p.27)⁸⁶.

Na sua reformulação para PROSOCO, se transformou em um programa alimentar nas escolas, em que governo federal repassava recursos para as províncias administrarem. Dentro do “Plan social” pode ser considerado o único programa em que houve descentralização de recursos e execução, pois os demais foram implementados por agências federais estatais centrais (CEPAL 2004). Em termos de formulação era uma política federal e de implementação local, através das províncias. Tendo em vista a fragmentação institucional que implicava em problemas de coordenação para implementar o programa e controlar as respostas em nível local, houve a necessidade de reestruturar a oferta dos programas temáticos.

No campo dos programas focalizados massivos desenvolvidos no governo Menem há ainda que se destacar o Plan Trabajar I,II, III que mais tarde se converterá em plan Jefes e Jefas de hogar desocupados. O desenho inicial do programa realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego durante o ano de 1996 propôs gerar emprego transitório para pessoas desocupadas, através da realização de atividades em sua comunidade. As pessoas eram selecionadas por meio de critérios de renda e desde que justificassem não receber benefícios de seguro-desemprego ou participar em qualquer Programa

⁸⁶No original, Desde hace cincuenta años, los programas de reparto, complementación o suplementación alimentaria fueron implementados casi sin interrupciones por el Estado (nacional, provincial o municipal), acompañado en ocasiones por la sociedad civil. La entrega directa de alimentos (comidas calientes, leche en polvo o fluida, alimentos secos o frescos entregados a las familias, etc.) o de bonos para su adquisición a los grupos socio-demográficamente vulnerables fue un componente casi permanente de las políticas sociales, que procuró un efecto redistributivo indirecto hacia los sectores a los que se dirigió (2004, p.27).

de Emprego do MTSS. Realizavam-se projetos de infra-estrutura econômica e social e os beneficiários recebiam valores por obras realizadas em um total de 200 pesos. O financiamento do programa se dava através de participação nacional e créditos do Banco Mundial e BID (CEPAL, 2004).

No que tange à implementação, esta se dava em nível local por diferentes instituições. Em uma avaliação do programa realizado por Vinocurt e Halperin (2004, p.34) se destacou a falta de coordenação entre as distintas instituições e níveis de governo envolvidos, que afetou a execução do programa. Não se realizaram diagnósticos prévios, análise de alternativas ou de viabilidade técnica, financeira, econômica ou social do projeto. Em algumas ocasiões o desenho ficava submetido à capacidade e disponibilidade dos recursos humanos a quem se destinava a obra. Nem sempre os projetos eram executados de acordo com o desenho previsto na formulação. Existiam problemas vinculados ao grau de cumprimento por parte dos beneficiários. Nos Plan Trabajar que se sucederam, seguiram-se as linhas gerais do programa tentando equacionar os problemas dos circuitos operativos. O II Plan Trabajar foi de 1997 a 1998; o Plan Trabajar III foi de 1998 a 1999.

Outra questão faz-se fundamental para entender a lógica da formulação e implementação de políticas e ações contra a pobreza do período: o papel central que as ONG's lograram. Conforme salienta Repetto (2001, p. 65), até 2009 o número de organizações da sociedade civil, ligadas à ações contra a pobreza, tinha chegado à 6.400 em fins dos anos 1990. Essas organizações convidadas pelo governo para se envolverem na condução das políticas sociais recebiam recursos e, muitas vezes, atuavam discricionariamente. Além disso, as ONG's se concentravam nas jurisdições de maiores recursos (Córdoba, Santa Fé e Mendonza), ficando as demais jurisdições de menores condições sócio-econômicas descobertas pelas ações sociais.

Nesse marco de atuação errática do Estado no campo das políticas de combate à pobreza, de acordo com as normativas e financiamento internacional, assim como, pelo processo de delegação/descentralização para ONG's sobre a condução do dia a dia da assistência social, constituiu-se um vazio no que tange à concepção de *proteção social integral* em que se coadunam assistência social com enfoque em direitos, mecanismos de

prevenção de vulnerabilidade e ações emergenciais. Ou seja, verificou-se a falta de uma perspectiva calcada na lógica de direitos como a grande orientadora das políticas. Nesse sentido, no caso da década de 1990 na Argentina não se pode afirmar a existência de uma “política nacional de assistência social”, mas antes de modelos difusos, sobrepostos e fragmentados de políticas focalizadas e centralizadas que atuavam sobre as grandes problemáticas emergenciais. Já no âmbito local, onde o poder público pouco chegou efetivamente, a atuação de ONGs e instituições ligadas à Igreja, como as caritas, lograram grande protagonismo. Segundo Repetto

As caritas são um organismo que dependem diretamente do episcopado nacional e que tem sido a instância não estatal com maior incidência na implementação de ações contra a pobreza durante a gestão de Menem, tanto pela sua própria dinâmica sustentada no voluntariado, como pela delegação que tem feito o próprio Estado (2001, p. 67).

Conduzindo-se pela lógica assistencialista de dar e receber como tratado já nesse trabalho, e com plena autonomia para atuar no território, as caritas ilustram esse cenário da proteção social/assistência ausente de uma lógica de direitos na Argentina dos anos 1990.

No que tange aos programas analisados e seus desenhos de formulação e implementação, é possível perceber através da síntese do quadro abaixo a centralização no desenho das políticas, onde muitas são, inclusive, “orientadas” pelos atores internacionais das instituições de financiamento (BM e BID), e uma descentralização para províncias e ONGs no que tange à execução. Conforme ilustra o quadro abaixo

Quadro 7- Síntese dos programas e estrutura de formulação na década de 1990 na Argentina

Programa	Atores formuladores	Nível de governo formulador	Financiamento	implementação
Plan Social/PROSOCO	Ministro do Interior e o Ministro da Saúde e Ação Social	Governo Nacional	Ministérios da Saúde, do Interior, do Trabalho e Educação BID E BM	Províncias

Plan I,II,III	TRABAJAR	Presidência da república	Governo Nacional	Participação nacional e BM	Municipalidades Rede social local e ONG's
---------------	----------	--------------------------	------------------	----------------------------	---

Fonte: a autora

Dessa maneira, a despeito dos esforços feitos pelo governo, associado com a iniciativa internacional para implementar programas focalizados em larga escala, o final o governo Menem foi marcado pela agudização da questão social em que houve a queda do índice da população economicamente ativa num total de 30.4%, significando dizer que 4.104 000 de pessoas se encontravam em uma situação de desemprego ou subemprego (CEPAL, 2004). Entre 1999 e maio de 2000 os lares abaixo da linha da pobreza aumentaram de 19.1% a 21.1%, sendo que a população nessa situação aumentou de 27.1% para 29.7%.

A crise e os anos 2000 iniciaram com a tentativa de saldar essas questões. Na saída de Menem assumiu uma coalizão entre partidos, *o governo de la Alianza*, em que o presidente De La Rúa, vindo de uma ala mais conservadora da UCR, e o vice do Peronismo anti-neoliberal (FREPASO) Carlos Cacho Alvarés buscaram equacionar os problemas dos desenhos das políticas deixados pelos governos pretéritos.

Nesse contexto, a questão do redesenho das políticas focalizadas surgiu no panorama político e, sobretudo, na urgência da universalização de transferência de recursos às famílias que estavam sem cobertura alguma. Dessa forma um conjunto de profissionais ligados à UNICEF e a outros órgãos de assessoria internacional social postulavam que o Estado deveria assumir a responsabilidade de cobrir famílias de baixa renda em situação de informalidade com filhos. Conforme refere o entrevistado que assumiu a Secretaria do Desarrollo Social em 2001,

“os desenhos de transferências universais vieram das bases e se colocavam no cenário político desde os anos 2000 em face do grande empobrecimento da população que chegava a uma cifra de 50% da população argentina na época” (ENTREVISTA, 6).

Nesse intento, o primeiro desenho de um programa de transferência e lógica Universal se deu por um grupo chamado de coalizão cívica e central de

trabalhadores CTA, que apresentaram-no ao congresso, mas não obtiveram sucesso político. Entretanto, como se referiu o Secretário do MDS da época,

“Quando cheguei no Ministério, a principal iniciativa de políticas de assistência social da época era a entrega de uma caixa de alimentos para melhora de salário. Desenhamos a luz das iniciativas e das discussões travadas no âmbito dos anos 1990, um programa de seguro de inclusão Infantil que foi o germe das transferências universais. O programa se resumia ao seguinte: ao invés de entregar caixa de alimentos, entregávamos dinheiro às famílias para que as mesmas gerissem e aplicassem em suas necessidades. Para isso fiz um pacto com as províncias, entre elas as mais pobres. O acordo era que as províncias selecionassem as famílias e o governo nacional transferia os recursos (ENTREVISTA, 6)”

Nesse contexto de transição, as políticas de cunho universal pouco avançaram, conforme sustenta o entrevistado

“A lógica de maior ajuste trazido pelo governo de la Alianza faz com que não se destine subsídios para o financiamento das políticas do MDS, sobretudo voltados à infância e destinados a minimizar a indigência. Diante disso eu e meu grupo renunciamos em outubro de 2001 antes da caída do governo. O Ministério da fazenda não transferia recursos para os programas e sim apenas para pagar os salários. Diante disso nos retiramos do governo que cai 3 meses mais tarde (ENTREVISTA, 6)”

Em face do descontentamento social, por conta da recessão prolongada, a paralisia das economias nacional e provincial, o progressivo aumento da pobreza e a ineficácia dos programas sociais, o governo de La Alianza caiu sobre a insurreição social em que houve mortes e forte repressão (SALVIA, 2014). Em 2002 assumiu o governo justicialista de Duhalde e nesse contexto foi criado um programa massivo de transferências diretas de renda, o Jefes e Jefas de Hogar, como uma espécie de renovação e ampliação de Plan Trabajar.

Conforme salientaram Repetto, Dal Masseto e Vilas em uma avaliação do programa: *foi um programa em que rapidamente se decidiu implementar, com um alcance massivo e com claro objetivo e conotação de ajudar a gerar a paz social* (2005, p.4). Vale dizer que se tratou de um programa de emergência formulado pelo Estado – presidente de La Nacion e seus assessores, como

uma espécie de intervenção pública que atuaria sobre todo o território para minorar a pobreza.

Segundo demonstram os autores citando o discurso de Duhalde no Congresso em sua posse:

La Argentina está quebrada. La Argentina está fundida. La propia esencia de este modelo terminó con la convertibilidad. llevo a la indigencia a dos millones de compatriotas, destruíó la clase media, quebro las industrias e pulverizó el trabajo de los argentinos (discurso presidencial, APUD, REPETTO et All, 2005, p.3)

E segue, anunciando a decisão de dar uma resposta a esse problema através de um programa:

Hemos decidido mantener el plan de un millón de empleos. Pero debemos reconvertirgo en otro programa que sea un seguro de empleo y formación profesional destinado a jefas e jefes de hogar desocupados (discurso presidencial, APUD, REPETTO et All, 2005, p.3)

Entretanto, antes de pôr o programa em andamento, no primeiro mês de governo, tendo declarado estado de emergência alimentar em face da vulnerabilidade e risco de subsistência, criou o Programa de Emergência Alimentar PEA - no MDS com o objetivo de distribuir recursos para a compra de alimento familiares para as províncias⁸⁷. O Objetivo era garantir um aporte mínimo mensal de 60.000 calorias por família. A estratégia de implementação se deu de maneira descentralizada, dispondo uma distribuição bimestral de fundos para as províncias em função de um índice de distribuição combinado, composto em 60% segundo o índice de co-participação federal de impostos e 40% segundo o índice de pobreza (VINOCURT E HALPERIN, 2004, p.31).

No que tange ao programa massivo Jefes e Jefas de Hogar desocupados, o objetivo geral do programa era beneficiar com ajuda financeira

⁸⁷De acordo com o orçamento de 2002, a PEA teve um crédito inicial de 351,625,728 pesos. De Junho de 2003, foi para 300 milhões de pesos o que representava 85% do orçamento acordado. Para 2003, a unidade executora da PEA se tornou a Coordenação dos Programas de Alimentação (sempre dentro do Ministério do Desenvolvimento Social e Meio Ambiente) e o programa teve um crédito inicial de 392,801,156 de pesos (VONOCURT, 2004).

famílias desocupadas com filhos menores de idade, a fim de assegurar o ingresso e permanência na escola e controle de saúde dos menores. Quanto aos chefes e chefas de família a ideia era incorporá-los na educação formal ou cursos de capacitação para que pudessem aos poucos ingressar no mercado de trabalho.

A execução do programa se dava de forma descentralizada através das províncias e municípios e monitorado por conselhos locais e representantes de organizações sociais. O financiamento foi estabelecido pelo esquema de co-participação em que a União redistribuía recursos às províncias que ficava responsável pela distribuição e redistribuição dos fundos para as municipalidades que expusessem a necessidade de implementação do programa. Concretamente isso deu grande margem de negociação e liberdade de utilização clientelística pelos governadores (REPETTO et All, 2005).

Para coordenar o programa e implementá-lo de cima para baixo, o MDS à cargo da Ministra interina de Duhalde - primeira dama – Hilda, se mostrou como a instância de maior capacidade para aplicação do programa. Porém a formação de recursos Humanos destinados à instrumentação do programa, ficou a cargo do Ministério de Trabalho e Emprego.

O programa começou a ser redesenhado pouco após ser criado. Dada a autonomia das províncias para selecionar os beneficiários e destinar recursos aos municípios discricionariamente, muito da população que seria, em tese, beneficiária do programa ficou de fora e a política pública foi, em muitos casos, usada para fins clientelistas (Ibdem,p.10). O forte poder político provincial trazia dificuldades para *La Nación* coordenar e aplicar os programas em todo o território nacional, em que pese seus esforços de centralização decisória.

Nesse contexto, criou-se a “mesa de diálogos Argentina” para redesenhar o programa. Composta por autoridades nacionais de distintos setores (áreas de educação, saúde, justiça, trabalho) e diversos atores sociais, iniciou-se um trabalho amplo para redesenhar a política e sanar os problemas originários. Essa experiência pode ser considerada inovadora no âmbito da formulação dos programas, uma vez que as experiências anteriores se deram majoritariamente de forma emergencial, por atores e agentes nacionais centrais, quando não pelo próprio presidente, primeiras damas e assessores diretos. Das discussões tiradas se colocavam como pontos

centrais: a autonomia de financiamento nacional (sem empréstimos de agências internacionais) para levar a diante um programa de cunho universalizante e a lógica da contraprestação laboral.

O programa foi redesenhado a partir de abril de 2002 pelo decreto 565/02, configurando-se como um programa descentralizado nos governos locais em cooperação com os Conselhos consultivos municipais correspondentes. O pagamento se dava através do Banco de *la Nación* a partir de listas elaboradas mensalmente pela Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES). Transferiam-se recursos estipulados em um montante fixo e igual para todos beneficiários: famílias com crianças de até 18 anos de idade em que nenhum de seus membros trabalhe. Em segundo lugar, nenhum dos membros de agregados familiares constituídos por pessoas de mais de 60 anos que recebam uma aposentadoria ou pensão. O governo estabeleceu uma única alocação de 150 pesos, independentemente da região do país onde a família residia ou número de membros que o compõem. O programa se estruturou em cinco frentes: Produtiva, Atividades Comunitárias, Formação, Reinserção Laboral⁸⁸ e em termos de cobertura, alcançou em setembro de 2002 a 700.000 pessoas das áreas urbanas. Em 2003 o impacto do programa PJHD em termos absolutos atendeu a 1.600.000 e em termos relativos 24,6% de lares superaram a indigência, dos quais 21,7% passaram a ser pobres e não indigentes e 2,9% deixaram de ser pobres. (VINOCURT E HALPERIN, 2004).

Em fins de 2002 o governo decidiu encerrar as inscrições para o programa (ENTREVISTA, 7). O país começava a passar por um processo de recuperação econômica impulsionada pelo contexto internacional. A ascensão da China maior importador de *comodities*, especialmente de soja, elevou a

⁸⁸As atividades comunitárias visavam reintegrar socialmente beneficiários por meio de atividades ou projetos comunitários que contribuem para a utilidade social e para melhorar a qualidade de vida da população. Essas atividades deviam ter uma duração de 4 a 6 horas por dia nos municípios. Na parte produtiva se visava promover iniciativas de autogestão produção de bens e serviços a partir de perspectivas de integração de pequena escala em um mercado. Na parte de reinserção laboral foi destinado a promover a reinserção no mercado de trabalho formal dos beneficiários do plano, segundo os requerimentos das empresas. Os empregadores podem optar por um período de educação e reciclagem profissional durante o primeiro mês que o trabalhador se insere. Posteriormente deve completar o pagamento do salário acordado e assumir o controle dos custos correspondentes a segurança do trabalhador social. Enquanto isso, o estado mantém sob sua responsabilidade o subsídio de parte de 150 pesos por 6 meses. A Formação envolvia uma maneira de completar o ciclo de educação formal (EGB3, polimodal ou primário / secundário, através de sistemas de educação de adultos), e a outra maneira é melhorar as habilidades de trabalho, através da formação profissional (VINOCURT e HALPERIN, 2004)

condição econômica argentina. Passou-se a ter saldo positivo em balança comercial. O governo em sua saída anunciou o *default* (calote da dívida externa). Houve também manifestações populares no final desse ano em que duas pessoas foram mortas. Diante de novo desgaste político, o governo foi obrigado a chamar novas eleições, quando a política de condução do Estado sofrerá ajustes frente ao novo contexto.

No que tange a análise dos desenhos de formulação e implementação das políticas de proteção social (combate à pobreza e assistência social) nos anos 1990 é preciso pontuar algumas questões-chave. Primeiramente que a Argentina começa a lidar com um problema social novo – a pobreza estrutural que se origina na década de 1970 e avança pelos anos 1980 e 1990, como resultado das políticas de ajuste neoliberais. Com um passado de prosperidade econômica em que experimentou, próximo aos anos 1960, o pleno emprego e em que as questões sociais existentes se resolviam por meio de iniciativas assistencialistas (cáritas, primeiras damas, voluntarismo), não houve a busca de estruturação de uma “política de assistência social” como no caso brasileiro.

Nessa seara, é importante destacar que a comunidade de políticas desenvolvidas no Brasil e que dá impulso a construção institucional desde a década de 1970, começou a se constituir tardiamente na Argentina frente aos problemas desencadeados pelo contexto de crise. Assim se assistiu neste ciclo da política de proteção social e combate à pobreza, planos de urgência trazidos pelas conjunturas econômicas e políticas internas, mas que igualmente responderam às conjunturas externas. Seja como medida anticíclica, ou forma de amenizar os custos sociais das crises, seja adotando políticas e desenhos formulados pelas instituições multilaterais, o contexto nacional argentino desse período foi marcado pela influência dos processos ocorridos no centro da economia capitalista.

A adoção do pacote neoliberal e das orientações do Consenso de Washington no que tange às políticas focalizadas trouxe no conjunto, a necessidade de seguir o receituário: formular as políticas centralmente e executar também pelas instituições centrais. No caso argentino é notório o papel da ANSES ou MDS como instituições que executam as políticas. As demais iniciativas de assistência social e sua implementação, restavam para os níveis locais de governo e, sobretudo para ONG's que continham um sentido

virtuoso na época, símbolo da sociedade civil organizada, como demonstrou (DAGNINO, 2002). Falando da confluência perversa, a autora demonstra como setores da direita e esquerda passaram a defender certas medidas de descentralização e desconcentração do Estado, por meio do reforço da sociedade civil (sinônimo de ONG's no período) através de um discurso comum, mas que atendia a interesses diversos. Por isso, as ONG's e seu papel nos governos analisados na década de 1990, merecem ser analisado frente a esse repertório teórico. O caso argentino demonstra o forte peso das ONG's na condução das políticas assistenciais locais.

Dado que a Reforma Constitucional de 1994 não estabeleceu os níveis de competências entre os entes governamentais, tampouco um artigo para tratar sobre princípios e prioridades estatais no que tange a essa matéria (e apenas educação e saúde), restou que a condução dos principais programas focalizados foram centralizados (como no restante dos países que implementaram PTC's) e continuou-se a tratar residualmente da ideia de uma política de assistência social integral plasmada sobre a lógica de direitos, ou seja, que avaliasse as "portas" de entrada e saída do sistema. Dessa maneira como já mostrado, não restou aos poderes locais, mas a ONGs e iniciativas outras (assistencialistas) a condução dessas ações.

Cabe ainda destacar no que diz respeito ao processo de formulação das políticas analisadas, que a participação popular no caso argentino foi algo escasso, buscada apenas com a instalação da Mesa de diálogos em 2002 que tentou congregar vários atores da sociedade civil nesse processo.

Quanto à implementação das políticas, a sobreposição e desarticulação horizontal se destacam, vide a quantidade e diversidade de ministérios que tratam de uma mesma matéria, assim como, a falta de coordenação vertical para organizar os papéis e atribuições dos entes federativos. No que diz respeito ao primeiro ponto cabe salientar os apontamentos feitos por Zarazaga

"Em 1997 na Argentina, 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. A construção da SDS, no âmbito do MDS não significou a concentração do desenho, controle, e/ou execução dos programas sociais na Argentina nem mesmo uma

atuação no sentido de universalização das políticas(2014, p.14).

No que tange à articulação vertical, cabe destacar os legados federativos e os pontos das reforma constitucional de 1994. Em que pese terem os governadores autonomia para formular e implementar suas políticas, desde os anos 1940 houve forte concentração de recursos e capacidades estatais no centro. Como o processo de descentralização argentino delegou para os governadores a condução completa das políticas de educação e saúde, e muitas províncias careciam de condições para tanto, dada as grandes disparidades regionais e capacidades estatais de cada ente, as políticas assistenciais nunca foram prioridade, de forma que todos os entrevistados foram unânimes em afirmar que as políticas assistenciais/combate à pobreza sempre foram centralizadas, com pequenas iniciativas em províncias mais fortes sócio-economicamente.

Desta forma, comparar com o Brasil o processo de descentralização e condução das políticas analisadas requer que os legados da própria política, assim como a construção federativa sejam considerados, pois as diferenças entre os casos devem-se em muito a essas distintas constituições.

5.5 O 3º ciclo das políticas de combate à pobreza e assistência social com os governos de centro-esquerda no Brasil

A eleição de Lula para a presidência do Brasil expressou uma ampla aspiração pela mudança do modelo implementado com base nas diretrizes neoliberais (BOSCHI e DINIZ, 2007). Conforme os autores,

A nova agenda pós-neoliberal está, assim, definida por uma preocupação com a retomada do crescimento sob a égide de um novo modelo de desenvolvimento nas quais as políticas sociais assumem lugar estratégico”(ibidem, p. 10).

Ao contrário de propostas de reforma do Estado que buscaram “mover a política e os controles administrativos à distância do centro político do governo” (PETERS, 2005), por meio de processos como a descentralização, a desconcentração e a delegação de poder, a nova onda reformista trazida por Lula buscou retomar seu papel na coordenação de políticas públicas,

principalmente na área da proteção social, que foi tratada de maneira desarticulada e periférica nas décadas anteriores.

É nesse sentido que no projeto do governo Lula, exposto no Plano Plurianual de 2004 a 2007, as palavras Estado, desenvolvimento econômico e social passaram a figurar como centro da sua proposta governamental.

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 para 2004 a 2007 articulava 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), relacionadas a estratégias de proteção social não contributiva, como a assistência social, no atendimento e na prevenção às vulnerabilidades sociais. O PPA 2004-2007 – Plano Brasil de Todos – assim ilustra a estratégia de desenvolvimento:

O objetivo deste planejamento é inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego. Crescimento ambientalmente sustentável, *dinamizado pelo mercado de consumo de massa*, por investimentos e pela elevação da produtividade. [...] As políticas e programas que darão substância a essa estratégia distribuem-se em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática. (BRASIL, 2003, p. 15, grifos meus).

Além disso, destaca-se o papel estratégico da revalorização do Estado na condução deste projeto de desenvolvimento.

Para implantar esse projeto de desenvolvimento é preciso que o Estado tenha um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico. A ausência de um projeto de desenvolvimento resultou na falta de foco dos Planos Plurianuais precedentes. Na esfera social, por exemplo, acumularam-se programas superpostos, com poucos resultados práticos. (ibidem, p. 15).

Nesse sentido com o objetivo de saldar a dívida social, já que essa foi uma importante agenda eleitoral, o governo Lula iniciou 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; 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 tange ao primeiro objetivo, foi criado em 2003 o maior programa de transferência direta de renda já existente no país, o Programa Bolsa Família (PBF) por meio da Medida Provisória nº 132, convertida na Lei no 10.386/2004. Criado diretamente pela Presidência da República num ato (centralizado, por MP), tal programa vinha consolidar uma das principais agendas eleitorais do governo Lula: o combate à fome e à miséria.

Inicialmente o programa unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência condicionada de renda implantadas ainda no governo FHC: o Bolsa Escola, o Auxílio-Gás, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação e tinha como objetivo promover o alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda (IPEA, 2013).

No entanto, em que pese ter esse viés de programa focalizado de transferência de renda condicionada para famílias em situação de pobreza, assim como se estruturar sobre condicionalidades nas áreas de saúde e educação, aos poucos o modelo do programa foi se articulando com as demais áreas assistenciais, servindo de porta de acesso aos demais serviços sociais nos territórios e se constituindo como uma importante iniciativa para romper com o ciclo intergeracional da pobreza investindo nas gerações futuras.

Com efeito, a alta prioridade dada pelo governo ao recém criado Programa Bolsa Família, exigia esforços para que sua implementação nos três níveis de governo se realizasse de forma efetiva. Nesse sentido a implementação do programa teve que contar com iniciativas para se estruturar centralmente e localmente.

No que tange às iniciativas centrais, cabe destacar a construção institucional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)⁸⁹. Ao contrário da Argentina que podia contar com a ANSES, uma estrutura institucional com recursos burocráticos e financeiros consolidados para implementar o AUH, 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 – (VEIGA E MAGALHÃES, 2014). Entretanto, a partir de 2005, um ano após sua criação, o Ministério veio a consolidar as equipes que possibilitaram a implantação do PBF, tornando-se central na implementação de políticas de desenvolvimento social, tendo uma posição política bastante distinta de sua contraparte na Argentina (BICHIR, 2012).

Apesar de ser um programa centralizado (distribuição direta do governo central para as pessoas), para implementar por todo território nacional, foi necessário construir uma base de informações locais, as quais dependia dos municípios. Foi criado o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) que consiste em uma base de dados sobre a localização e as características das famílias que servia de subsídio para a seleção das mesmas pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania- SENARC- MDS (com base em critérios de cobertura de atendimento de cada cidade), entretanto a alimentação se dava pelos municípios o que redundava muitas vezes em desvios.

Em face disso, a despeito do que dizem os documentos normativos que apontam para a descentralização do programa (conforme artigo 11, do Decreto que regulamentou o PBF)⁹⁰, conforme argumenta M.H.T. Almeida (2005, p.38), *o PBF caminhou no sentido oposto, isto é, rumo a um modelo centralizador da gestão.*

⁸⁹ No que tange à criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, cabe salientar que o mesmo 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. 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.*

⁹⁰ Se estabelece que a implementação e gestão do programa se fundamenta na descentralização, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersectorialidade, a participação comunitária e o controle social

Além da seleção das pessoas 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, o governo federal foi estabelecendo 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 quanto 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, embora alguns autores demonstrem as disputas internas no MDS, travadas entre o corpo de profissionais da SENARC e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) (VEIGA e MAGALHÃES, 2014), cabe destacar que paulatinamente o programa de transferência de renda foi se apoiando em serviços e na estrutura produzida para a assistência social, de forma a incentivar a emancipação dos beneficiários do sistema por meio de estratégias como o fortalecimento de vínculos e a prevenção a situações de vulnerabilidade.

É importante referir o grande papel que SUAS desempenhou nesse processo, assim como seu desenho em termos de formulação e implementação que contribuiu para construção de uma perspectiva integrada de combate à pobreza.

Com efeito, a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi uma estratégia central dentro da nova lógica de proteção social brasileira, trazida com o governo de centro-esquerda, que possibilitou a articulação entre as políticas focalizadas e assistenciais sob em um enfoque integral de direitos. Tratava-se assim de um novo desenho em forma de *sistema* para a política pública de assistência social, que iria transformar seus moldes operativos, seja pela instituição de novas regras de prestação de serviços, pelo maior aporte de

recursos para a área, assim como, pela intenção de reordenar o pacto federativo que orienta as relações intergovernamentais dessa política pública.

Desde a LOAS, previa-se uma política de assistência social baseada na garantia de direitos, com conteúdo público e articulada entre as três esferas de governo, mesmo que o movimento de descentralização tenha incitado os municípios a assumirem papéis centrais na formulação e implementação dessa política pública. No entanto, como já apontado, esses objetivos tornaram-se mais um *'vir-a-ser'* (ESPOSATI, 2009), na medida em que foram os municípios que assumiram de forma despreparada as responsabilidades pela prestação dos serviços, desenvolvendo-os de acordo com as prioridades políticas e condições financeiras e burocráticas disponíveis, uma vez que as atenções do governo federal se voltaram para programas sociais específicos e focalizados – como os programas Comunidade Solidária e Comunidade Ativa.

Partindo desse diagnóstico e contando com a atuação da equipe de profissionais da área que compôs a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) no MDS, houve um forte movimento para a criação do SUAS, aprovado na IV Conferência Nacional, realizada em 2003. Os desafios que se colocavam para a área eram: a mudança na concepção da assistência social, que deveria ser tratada como uma política pública; a necessária construção de uma rede pública descentralizada e referenciada para a prestação de serviços sócioassistenciais orientadas pela diretriz da garantia de direitos e com financiamento governamental; a prestação de serviços com fins de prevenção das situações de vulnerabilidade, assim como, de enfrentamento a essas e outras situações, em todo o território nacional.

Essa agenda básica, ainda que de forma genérica, já estava presente desde os anos 1980, mas continuou a ser debatida e reformulada ao longo das conferências locais e nacionais da assistência social, ganhando força num contexto político em que a pauta social estava em posição de centralidade no projeto de governo do presidente Lula.

A partir de tal movimento, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 deliberou pela criação do SUAS em 2005, e retomou a necessidade de dar materialidade à política de assistência conforme os preceitos da LOAS. Reforçou-se ainda a centralidade de seu conteúdo público e a necessária articulação entre as esferas federativas para superar

concretamente o que marcou a trajetória de assistência social: o voluntarismo, a sobreposição e a ineficiência das ações.

A implantação do SUAS após a PNAS 2004 e as Normas Operacionais Básicas (NOBs) de 2005, 2010 e 2012 configuraram 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. O SUAS, estabelece a regulação e a organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais, em que todos os entes federados têm responsabilidades na implementação da política de assistência social, com atribuições específicas estabelecidas na Norma Operacional Básica do SUAS.

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.

Buscando evitar paralelismos, fragmentação de ações e dispersão de recursos públicos, a implantação do SUAS 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).

Para dar sustentação a esse processo, instituiu-se uma rede pública de equipamentos, onde devem se materializar as ações de assistência por níveis de proteção: os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), além dos abrigos/casas/lares de crianças, adolescentes, idosos, mulheres.

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.

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.

Já a alta complexidade possui como equipamento de referência as casas, lares, abrigos e repúblicas que atuam em situações onde já está instalada a ruptura de vínculos familiares e situações cuja gravidade necessitam do afastamento familiar.

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 foi 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.

Como bem sublinha Jannuzzi (2012), são de especial relevância as inovações implantadas no campo da produção de informações estatísticas, cadastros públicos e registros de programas por meio da SAGI, o que ampliou a capacidade institucional do setor público na elaboração de diagnósticos de públicos-alvo específicos e na própria capacidade de gestão municipal. Nesse âmbito, a organização de sistemas de monitoramento e pesquisas de avaliação vem desempenhando um papel crucial.

Como se pode observar, não foram poucos os esforços feitos pelo governo federal para inverter a lógica da gestão e operação da assistência social. As Normas Operacionais Básicas, o Sistema de Monitoramento e Avaliação nacional e todos os mecanismos de gestão inovadores apontam para a consolidação de um sistema com capacidade de romper com o passado assistencialista e de feições pouco públicas.

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, nos últimos anos houve a crescente institucionalização da assistência social no Brasil, por meio de instalações de equipamentos públicos. Até 2010, foram implantados no país 7.475 novos CRAS, em 5.254 municípios (95% dos municípios brasileiros) e 2.109 novos CREAS. 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. A estruturação e a implantação dos serviços como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (que em 2008 registrou sua oferta em 100% e 91% dos CRAS, respectivamente), que substitui os antigos plantões sociais e ASEMA, indicam uma maior padronização dos serviços.

Além disso, o aporte de recursos humanos para a área foi significativo. De acordo com o Censo SUAS de 2010, houve um crescimento de profissionais de 9,6% ao ano, entre 2005 e 2010, totalizando 232.085 profissionais, sendo que 47% eram compostos por vínculos estáveis. Embora estudos recentes apontem para essa fragilidade do SUAS – funcionários com vínculo precário (BRASIL, 2013) – e a necessidade de se avançar na qualificação técnica por meio de contratos com proteção aos direitos trabalhistas, o quadro atual ainda mostra avanços se comparado ao passado.

Além dos esforços políticos e institucionais, o crescimento do aporte de recursos federais nas políticas sociais e, em especial, à assistência social é responsável pelo avanço da área nos últimos anos.

Os Gastos Sociais Federais (GSF) durante o governo Lula, totalizaram R\$ 3.789,6 bilhões, com média anual de 14,25% do PIB nacional do período. Desse montante, R\$ 242 bilhões foram investidos diretamente em assistência social, representando uma fatia de 6,39% do GSF durante o período.

Entretanto foi na assistência social, questão central no projeto de desenvolvimento econômico e social do governo Lula, que os investimentos apresentaram um importante salto quantitativo e qualitativo.

Na análise da trajetória dos gastos em assistência social entre os anos de 1995 e 2010 (Gráfico 5), verificou-se um crescimento anual nos investimentos. No entanto, se durante o período FHC os gastos passaram de R\$ 1,7 bilhões (0,08% do PIB) para R\$ 15,8 bilhões (0,6% do PIB), a partir de 2003 os investimentos continuaram crescendo, atingindo, em 2010, o montante de R\$ 44,2 bilhões, ou seja, 1,07% do PIB nacional.

Através desse panorama, pode-se notar que o campo da proteção social não contributiva teve um impulso adicional com a instituição do SUAS, que assegura o funcionamento de uma rede de serviços articulados em todo o território nacional, com objetivos de minimizar riscos e vulnerabilidades sociais a toda população que dela necessitar. Representando a aspiração de um conjunto de atores sociais como técnicos da área e representantes de movimentos sociais e sociedade civil, que militavam desde a década de 1980, a causa passou a ter reconhecimento e conseguiu eco num contexto político que priorizou a política social como escopo de governo.

Nesse sentido, ao contrário do período anterior (governo FHC), que buscou descentralizar a responsabilização pelas políticas de assistência social para o nível mais baixo de governo, sem estratégias de coordenação e com escasso aporte de recursos, com o governo Lula retomou-se o processo de coordenação nacional, sobretudo pela instituição do MDS e de seu Sistema de Monitoramento e Avaliação Nacional (que permitiu acompanhar o que ocorre na ponta do sistema), assim como pela instituição do SUAS e o significativo acréscimo de investimentos na área.

O conjunto de documentos que orientam, normatizam e acompanham a implementação da política inverteram a lógica de operação do sistema, tornando os municípios – que escolhem aderir ou não – apenas executores de uma política nacionalmente formulada, considerando os processos participativos que passam pelas conferências locais, regionais e nacionais, assim como pela Comissão Intergestores Tripartite⁹¹.

Assim, pode-se sustentar que o modelo proposto pela PNAS 2004, o SUAS e as NOBs, do ponto de vista da formulação da política, inovou no sentido de incorporar as demandas dos três níveis de governo, assim como da sociedade civil, no escopo das deliberações nacionais. Por outro lado, uma vez aprovado o conteúdo de tais deliberações e transformado em documentos orientadores, a implementação da política de assistência pelos municípios deve guiar-se estritamente por tais normas. Ou seja, utilizando a distinção entre modalidades de descentralização proposta por Arretche (2012) para pensar o federalismo brasileiro e as RIGs, pode-se sustentar que os municípios cada vez mais têm prescindido de “autonomia para decidir” (tendo em vista das novas regras de formulação da política) e assumido cada vez mais os desafios de implementação.

Tal funcionamento, no âmbito concreto, distancia-se inicialmente do que a PNAS de 2004 projetou como perfil de descentralização para a assistência, conforme o próprio documento da Política Nacional de Assistência Social:

Descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local. Pois, esse processo ganha consistência

⁹¹A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) é um espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais. Ela é formada pelas três instâncias do SUAS: a União, representada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); os estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas); e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas). A CIT caracteriza-se como instância de negociação e pactuação de aspectos operacionais da gestão do SUAS. Entre suas principais funções estão pactuar estratégias para implantação e operacionalização; estabelecer acordos sobre questões operacionais da implantação dos serviços, programas, projetos e benefícios; atuar como fórum de pactuação de instrumentos, parâmetros, mecanismos de implementação e regulamentação; pactuar os critérios e procedimentos de transferência de recursos para cofinanciamentos; entre outras.

quando a população assume papel ativo na reestruturação. (BRASIL, 2004, p. 44)

No entanto, paulatinamente o Sistema Único de Assistência Social tem caminhado para um pacto federativo, em que todas as esferas de governo são importantes para a formulação e a implementação da política.

Nesse sentido, ao contrário do entendido na década de 1990, quando os municípios autônomos deveriam ser os principais artífices das políticas públicas, o novo momento político recoloca o problema das relações federativas para a eficiência das políticas públicas, despolarizando a questão do “local virtuoso” *versus* “central ineficiente”. Arretche refere-se ao novo pacto federativo,

Este não é um “jogo de soma zero” em que a expansão da autoridade da União significaria necessariamente supressão da autoridade dos governos subnacionais. Diferentemente a União é forte na sua capacidade de regular programas nacionais que são executados de modo descentralizado, ao passo que os governos municipais têm progressivamente fortalecida sua capacidade institucional de executar políticas. Ambos os níveis de governo são fortes, porém em diferentes dimensões da produção de políticas públicas (2012, p. 24).

Através deste quadro sobre as políticas de proteção social implementadas pelo governo Lula, pode-se notar que houve avanços do ponto de vista da articulação entre políticas focalizadas e as de natureza protetiva e preventiva com vocação universal, 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. No balanço de oito anos de governo de Lula (BRASIL, 2010), as políticas de emprego e renda, assim como a valorização do salário mínimo e as transferências diretas, deram um impulso adicional na economia. No campo de geração de empregos, durante o governo Lula foram gerados 14 milhões de empregos até junho de 2010, ao passo que durante os oito anos de FHC criaram-se cinco milhões. Em relação ao salário mínimo, houve uma valorização de 74%, saindo de uma casa de US\$ 77,00 em 2003 para US\$ 291,00 em 2010, beneficiando em torno de 45,9 milhões de pessoas que tiveram a renda mensal aumentada.

Com o Governo Dilma, iniciado em 2011, aos esforços já aplicados no SUAS e nos programas de transferência de renda – seja o Bolsa Família, seja o Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁹² –, foi somado um novo leque de programas e iniciativas, consubstanciados no compromisso assumido pelo governo federal na época, qual seja: retirar 17 milhões de pessoas da extrema pobreza⁹³, exterminando esse problema social do país até 2014. O chamado Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que envolveu a estratégia da “Busca Ativa” (que tem por objetivo central incluir no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) aqueles que vivem fora da rede de proteção e promoção social e garantir-lhes acesso a benefícios e serviços), se estruturou sobre três eixos prioritários: 1) garantia de renda; 2) acesso a serviços; e 3) inclusão produtiva urbana e rural.

O primeiro eixo do BSM constituiu-se do BPC e do Bolsa Família, cuja cobertura foi ampliada, além de uma nova ação voltada especialmente para a primeira infância: o Brasil Carinhoso, que ampliava o acesso a creches e a medicamentos, além de prever uma transferência de renda complementar às famílias.

No tocante ao acesso a serviços, a meta foi promover a atuação conjunta dos diversos ministérios com vistas à prestação de serviços públicos de melhor qualidade. Envolveu desde cursos de alfabetização, educação integral, assistência social (CRAS e CREAS), segurança alimentar e nutricional, até exames oftalmológicos, tratamento dentário, à proteção da saúde básica. A emissão de documentos de identificação também foi inserida nesse eixo.

Por fim, a promoção da inclusão foi operada em duas frentes: urbana e rural. Nas cidades, foram ofertados cursos de qualificação profissional e capacitação, com destaque para o Pronatec, além da criação de uma política de microcrédito. No meio rural, o objetivo foi apoiar técnica e financeiramente a produção e a comercialização dos produtos dos agricultores mais pobres.

⁹²O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício não contributivo que integra a Proteção Social Básica no âmbito do SUAS. Consiste na transferência mensal de um salário mínimo ao idoso, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo (de natureza física, mental, intelectual ou sensorial) que comprovadamente não possuem meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família.

⁹³ Segundo o governo federal, famílias com menos de R\$ 70,00 *per capita* mensal.

De forma assemelhada ao governo Lula, o MDS e sua “comunidade de políticas”, continuaram sendo os principais formuladores da política de combate à pobreza e assistência social do país. Considerando por óbvio os fóruns participativos enraizados na área como as conferências municipais, estaduais e nacionais em que se debate a política de proteção social e especialmente a assistência social, não se pode negar o papel de coordenação e centralização das decisões no âmbito nacional no que tange a essas políticas.

Nesse sentido, haja vista a intensa rede de atores envolvidos nos três níveis de governo, é possível apontar o município como um dos atores protagonistas nesse processo, que vem buscando se capacitar (institucionalmente) para levar adiante e implementar as políticas federais. Considerando os apontamentos de Peters (2012) para pensar sobre o desenho desenvolvido sobre os governos de centro-esquerda, é apropriado afirmar que políticas que se pretendam nacionais e com resolutividade social ampla dependem de coordenação estatal. Orientado pela premissa de que *coordenar implica obrigatoriamente algum grau de centralização* (PETERS, 2012), é acertado concluirmos que passamos por um processo de mudança no pacto federativo atinente a essas políticas, no qual coube à União o controle central sobre alguns elementos-chave, como orçamento, pessoal e as políticas públicas, através de um estilo de direção que aproveitou os aspectos positivos de cada unidade.

Por seu turno, os municípios, como implementadores, também não podem ser facilmente enquadrados como tutelados, uma vez que contam com autonomia federativa suficiente para decidir se aderem ou não ao modelo nacional.

Em suma, um balanço das políticas públicas na área social brasileira ao longo das últimas décadas revela que esse modelo coordenado de formulação e implementação de políticas de combate à pobreza e assistência social, trouxe uma diversificação em termos de bens e serviços criados, aumento nos benefícios sociais e criação de novos programas. Outra característica do processo da expansão das áreas sociais no Brasil foi a ampliação significativa do contingente de beneficiários incorporados ao sistema de proteção social e de geração de oportunidades ao longo das duas últimas décadas.

Tais esforços tiveram por resultado uma melhoria inequívoca de indicadores sociais, percebendo-se uma redução nos indicadores que revelam concentração de renda e desigualdade. O coeficiente de Gini vinha sofrendo uma queda constante, passando de 0,6 em 1993 a 0,5 em 2011. A melhoria do perfil distributivo da renda no país teve lugar em todas as regiões, tendo caído a um patamar inferior a 0,5 nas regiões Sul e Sudeste e convergido para o patamar 0,5 no Nordeste e no Centro-Oeste (BRASIL, 2013c).

A taxa de extrema pobreza, cujo índice em 1992 era de 22,55, decresceu para 17 pontos ao longo da década de 1990. Mas foi a partir de 2003 que a queda se acentuou, reflexo do crescimento econômico e dos impactos do Programa Bolsa Família, fazendo com que o índice de 17,49 chegue ao final da década de 2000 a 8,51 (MADEIRA et All, 2014).

Já do ponto de vista institucional, os esforços feitos para superar a fragmentação e a descentralização desordenada que delegou ao níveis inferiores de governo e ONGs a produção destas políticas, foram crescentes. O modelo exclusivamente focalizado foi paulatinamente 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 durante o período considerado foram 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 continuar a ser perseguidos pelos três níveis de governo para sua efetivação.

5.60 3º ciclo das políticas de combate à pobreza e assistência social com os governos de centro-esquerda na Argentina

A Argentina na transição dos anos 2000 viveu uma intensa crise econômica - como já retratado -, fruto da aplicação do receituário das políticas neoliberais que privilegiou o mercado como centro de crescimento e desenvolvimento em detrimento das funções do Estado que retraiu suas funções, especialmente produtivas e de seguridade social.

Nesse panorama, e de certa forma seguindo a onda internacional de crítica ao neoliberalismo, Nestor Kirchner do partido justicialista, ex- governador de uma província do sul, produtora de petróleo, e pouco povoada, colocou-se como alternativa eleitoral. Com um discurso socialdemocrata, elegeu-se no segundo turno com 32% de votos, quando Menem desiste das eleições. Logo no início de seu governo, o presidente montou uma coalizão ampla em que se uniram peronistas antimenemistas, atores de esquerda da FREPASO, alguns Radicais, todos de viés não neoliberal, podendo considerar-se como *pós-neoliberais na aceção de Emir Sader (2013)*. Nesse sentido, como aponta o entrevistado participe do governo pretérito,

“Com o governo de Kirchner, começa a se desenvolver um discurso muito forte da necessidade de se retomar o desenvolvimento e sobretudo, recapacitar o Estado de suas funções estratégicas. Incorpora-se nisso um discurso sobre a necessidade de inclusão social mediante políticas de emprego formal e abraça-se a causa dos direitos humanos” (ENTREVISTA, 6).

Em face da recuperação econômica que se iniciou em 2003, por conta do aumento da demanda mundial favorável à exportação de *comodities*, houve a re-alavancagem econômica que guarda relação estreita com a experiência histórica de agroexportação argentina (CUNHA, FERRARI e CALDEIRA, 2007, p.8). Soma-se a isso a política de controle de reserva de capital que contribuiu para recuperar reservas fiscais e recuperar o valor do peso, e a grande arrecadação de impostos feitos a partir de 2003, quando o governo passou a ser superavitário a um nível de 4% do PIB permitindo investir na recuperação de empregos e em políticas sociais.

Assim, nos primeiros anos de governo não foram privatizados mais setores, tampouco empresas e, ao contrário, iniciou-se um processo de tentativa de re-nacionalização, iniciado pelos correios. Buscou-se renegociar a dívida externa como uma agenda central do início de seu governo - sair de *default* internacional e a discussão sobre as políticas sociais (focalizadas) inicialmente ficam em suspenso.

Nesse sentido, a primeira imersão atinente à dimensão social deu-se pela via do emprego formal, conforme salienta Alonso

A estratégia de colocar o emprego como centro articulador das políticas sociais se constituiu inicialmente no principal mecanismo dirigido a intervir na questão social, e se bem não se descuidaria da sustentação dos programas de transferência de renda, já não se continuaria com, a expansão de sua cobertura. A ênfase no trabalho no lugar da renda - como categoria central para assegurar a proteção social- radicava na premissa de que não há trajetória que gere mais empoderamento para sair da vulnerabilidade social que a incorporação no mercado de trabalho formal: se acessa a cobertura da seguridade social, a possibilidade de ter representação sindical e fim, a negociação coletiva das condições salariais e laborais. Por sua vez, tudo isso reduz drasticamente a necessidade das pessoas de recorrer a redes clientelares, e o processo habilita um círculo virtuoso de fortalecimento da cidadania democrática (ALONSO, 2008, p. 25)⁹⁴

Nesse sentido, o governo propôs aumentos de soma fixa incorporadas ao salário básico, estabeleceu o retorno da fixação do salário mínimo, um mecanismo de referência para os níveis salariais em todos os setores que tinham sido abandonados desde 1993 (ALONSO e COSTA, 2008).

⁹⁴No original, La estrategia de colocar al empleo como centro articulador de las políticas sociales se constituyó inicialmente en el principal mecanismo dirigido a intervenir en la cuestión social, y si bien no se descuidaría el sostenimiento de los programas de transferencia de ingreso ya no se continuaría con la expansión de su cobertura. El énfasis en el trabajo –en lugar del ingreso- como categoría central para asegurar la protección social radicaría en la premisa de que no hay trayectoria que genere más empoderamiento para salir de la vulnerabilidad social que la implicada en la incorporación al mercado de trabajo formal: se accede a la cobertura de la seguridad social, a la posibilidad de tener representación sindical y, por ende, a la negociación colectiva de las condiciones salariales y laborales. A su vez, todo ello reduce drásticamente la necesidad de las personas de recurrir a redes clientelares, con lo cual el proceso habilita un círculo virtuoso de fortalecimiento de la ciudadanía democrática (Alonso, 2008, p. 25)

Em termos dos programas de combate à pobreza e assistência social, o governo de Nestor Kirchner investiu na reconversão do Plano Jefes y Jefas de Hogar Desocupados na direção de melhorar as condições de empregabilidade dos desempregados. Nesse sentido, desenhou o programa “Familias por la Inclusión Social”, sob a ordenação do Ministerio de Desarrollo Social para as pessoas em situação de vulnerabilidade e que optassem por passar para um plano assistencial depois de terem sido avaliadas como “inimpreáveis (Resolução MDS nº 825/05, art. 3º; decreto nº 1506/04, art. 4º). O programa tinha por objetivo promover a proteção e a integração social das famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, contemplando a saúde, educação e desenvolvimento de capacidades, possibilitando o exercício de seus direitos básicos” (Resolução MDS Nº 825/05, art. 1º). Dentro deste plano a chefe da família receberia um subsídio por cada filho em idade escolar, precisando cumprir condicionalidades de controles de saúde e assistência escolar dos filhos. O programa representava a transição do Plano Jefes e Jefas de Hogar.

Seu desenho, seguindo a lógica dos antecessores de distribuição de renda, preconizava a maneira centralizada - MDS em 2004 - sob a liderança de Alicia Kirchner. E a implementação igualmente, na medida em que os beneficiários se dirigiam ao MDS para fazer a inscrição e receber seus recursos por meio de cartões.

Nesse contexto, chama a atenção, a continuidade dos programas focalizados em paralelo à discussão sobre ‘o exercício de direitos básicos para os mais vulneráveis e a ausência de uma discussão sobre universalização de programas e uma “mirada” mais integral sobre a proteção social.

O documento do *Bicentenario Argentino* (2010), formulado e disponibilizado pelo *Ministerio do Desarrollo Social* no governo de Cristina Kirchner, ilustra o projeto de governo e a proposta alternativa no que se refere ao papel do Estado no desenvolvimento do país e no resgate da dívida social. Partindo da referência de 2003, o documento ilustra os objetivos das políticas sociais através da estratégia da *bisagra* – em português dobradiça ou articulação-, com o governo referindo a necessária 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 têm por objetivo superar a fragmentação institucional que marcou as políticas anteriores; superar as práticas locais que aplicavam discricionariamente a política social a favor da perpetuação da clientela política; suplantando a noção de assistência como caridade e a noção de pobreza como algo natural e propenso à “vagabundagem” (2010, p.11).

Algumas ações foram feitas nesse sentido, como a iniciativa de implementação das ações do MDS nos territórios. Cabe referir a esse respeito que criação dos Centros de Referência CDR⁹⁵ foi feita pelo próprio Ministério como um local físico nos municípios onde se ofertavam programas e oficinas do MDS.

“O objetivo da criação dos CDR’s é que houvesse um ‘centro’ nos territórios para ofertar todas as políticas do MDS e servisse como janela para que as pessoas conhecessem. Se ofertavam políticas de la Nación nos territórios”. Entretanto não teve um grande desenvolvimento. Se criou um ou dois por províncias, que são enormes. Se buscava articular o trabalho nacional nos territórios. O MDS destinava um ou dois funcionários do MDS e trabalhavam representando o território que conheciam as demandas do território (ENTREVISTA 5).

Foram implantados ao total 48 CDRs no território nacional, administrados pelo MDS em que as principais políticas nacionais eram ofertadas.

Entretanto, apesar das iniciativas de chegar à ponta, do discurso em torno da universalização de políticas e promoção da cidadania, entrevistados que trabalhavam em órgãos de pesquisa sobre políticas sociais à época (CEPAL, PNUD) referem que a política era ainda muito centralizada e de cunho assistencialista.

“Começamos a ter reuniões frequentes com Alicia Kirchner para tratar de desenhar um modelo universalizante de políticas sociais e superar a focalização das políticas, porém ela sempre respondeu de forma negativa (ENTREVISTA, 1,2,3,5 e 6)”

⁹⁵A distribuição dos CDR’s nas regiões se dão na seguinte proporção 20 - Buenos Aires; 1 Catamarca; 1 Chaco; 1 Chubut; 1 Córdoba; 1 Corrientes; 1 Entre Rios; 1 Formosa; 1 Jujuy; 1 La Pampa; 1 La Rioja; 2 Mendoza; 1 Misiones; 1 Neuquen; 3 Rio Negro; 1 Salta; 1 San Juan; 1 San Luis; 3 Santa Cruz; 2 Santa fé; 1 Santiago de Estero; 1 Tierra del Fuego; 1 Tucuman.

O ceticismo com os modelos externos de políticas sociais é destacado por um entrevistado:

“Teve um congresso de políticas sociais aqui em 2006 e Alicia disse, há que passar por cima de meu cadáver antes de se implementar um programa desenhado por um Banco multilateral, pois os bancos estavam analisando a conveniência de implantação de uma asignacion universal, as transferências condicionadas PTC’s. Ela disse que por razões políticas e ideológicas não ia fazer e que preferia rastrillar” (ENTREVISTA 2).

Ademais sustentam os entrevistados que o nível de centralização das ações no MDS e sobre a figura da própria Ministra implicaram em muitos constrangimentos para a evolução de um debate e construção de “uma política de assistência social” com concepção integral de proteção (porta de entrada e saída) e sob um enfoque de direitos.

“A política se deu de forma muito direta com os beneficiários e de uma maneira muito assistencialista nesse primeiro contexto” (ENTREVISTA, 1,2,3,4,5,6,).

“Tratava-se de ações formuladas e implementadas pelo governo central onde não havia uma fonte unificada de identificação dos beneficiários em nenhum nível de governo. Há uma informação na ANSES, há uma informação no MDS, há uma informação no MTYESS” (ENTREVISTA, 3).

Nestor Kirchner morreu em 2007 e com isso Cristina Kirchner assumiu a presidência da nação. Foi um contexto em que a economia crescia a 8%, recuperando-se o emprego, a taxa de desemprego caiu e alcançou em 2006, 10% e a pobreza reduziu a metade do verificado no auge da crise (27%) MECON 2007.

Entretanto a crise financeira internacional de 2008 acabou afetando a economia argentina. O preço da soja caiu, a balança comercial voltou a ser negativa, aumentou a inflação dos preços dos produtos, e voltou a situação de desemprego (não na magnitude do período pretérito). O crescimento do PIB ficou em 1% (ZARAZAGA, 2014) trazendo a questão da necessidade de repensar as políticas de transferência de renda.

Nesse contexto de estancamento econômico, em 2009 houve as eleições de *médio termo* e houve a derrota eleitoral do Kirchnerismo nas províncias e no congresso, e o programa Asignación Universal por Hijo (AUH) foi anunciado em 29 de outubro de 2009 pela presidenta Cristina Kirchner, por meio do Decreto 1602/09. Como avaliam os entrevistados,

“O AUH foi uma medida de urgência, de um rechaço generalizado a este tipo de política, ela é desenhada da noite para o dia pela Ministra Alicia Kirchner” (ENTREVISTA 3, 6).

“O governo nunca quis implementar, e de um dia para a noite tira da cartola esse programa, por conta da derrota eleitoral” (ENTREVISTA 2, 3,6).

Conforme assinala Zaragaza, e se corrobora nas entrevistas dos atores governamentais, o AUH foi uma forma emergencial de conter os efeitos da crise e da derrota eleitoral do Kirchnerismo

O AUH poderia então se interpretar, como uma resposta as consequências sociais do estancamento econômico de 2009. Entretanto, foi também resposta a outra crise que era de natureza política e não econômico-social. Embora o problema econômico de 2009 estivesse longe de assemelhar-se a crise de 2001, a crise política era premente para o governo. O AUH foi uma das maiores iniciativas kirchneristas em matéria de políticas sociais. Foi lançado logo após a derrota do governo nas eleições nacionais de 28 de Junho de 2009. Se bem o programa vinha sendo delineado com anterioridade, a decisão sobre sua implementação esteve marcada pelo cenário pos-eleitoral de 2009 (ZARAZAGA, 2014, p.3)⁹⁶.

A partir de então, como estratégia política ou não (que não pretende ser avaliado neste trabalho) o AUH torna-se a iniciativa de proteção social mais

⁹⁶No original, La AUH podrían interpretarse entonces como una respuesta a las consecuencias sociales del estancamiento económico del 2009. Sin embargo, fueron también respuesta a otra crisis que era de naturaleza política y no económico-social. Mientras que el repliegue económico del 2009 estaba lejos de asemejarse a la crisis del 2001, la crisis política era acuciante para el gobierno. El AUH fue de las mayores iniciativas kirchneristas en materia de políticas sociales, fueron lanzadas a los 40 y a los 125 días, respectivamente, de la derrota del gobierno en las elecciones nacionales del 28 de Junio del 2009. Si bien lo programa venía siendo delineados con anterioridad, la decisión sobre su implementación estuvo marcada por el escenario postelectoral del 2009 (ZARAZAGA, 2014, p.3)

importante das últimas décadas, dado seu alcance (ZARAZAGA, 2014; REPETTO e LANGOU, 2010). Conforme Repetto e Langou ,

A Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) éa iniciativa mais importante em matéria de proteção social da Argentina dos últimos anos. Sua implementação significou um passo de suma importância no avanço de um piso de proteção social no país. O AUH garantiu uma renda mínima para cerca de dois milhões de famílias, implicando assim em uma importante redução nos índices de pobreza, indigência e desigualdade de renda no país. Mais além de seu impacto na situação social dos setores mais vulneráveis, a AUH também implicou a unificação parcial dos programas de transferências condicionadas (PTC) mais relevantes que se implementavam no país. Deste modo, se constituiu como um possível pilar para a construção de um incipiente sistema de proteção social (SPS) na Argentina (2010, p. 2)⁹⁷

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 cumpridas pelos beneficiários. Seu cumprimento é verificado anualmente por meio da *Libreta*

⁹⁷ No original, La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) es la iniciativa más importante en materia de protección social de la Argentina de los últimos años. Su implementación ha significado un paso de suma importancia a la hora de avanzar en un piso de protección social en el país. La AUH garantizó un ingreso mínimo en cerca de dos millones de hogares¹, implicando así una importante reducción en los índices de pobreza, indigencia y desigualdad de ingresos en el país. Más allá de su impacto en la situación social de los sectores más vulnerables, la AUH también implicó la unificación –parcialde los programas de transferencias condicionadas (PTC) más relevantes que se implementaban en el país. De este modo, se constituye como un posible pilar para la construcción de un incipiente sistema de protección social (SPS) de la Argentina (2010, p. 2).

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).

Do ponto de vista das estratégias de coordenação, especialmente vertical, Repetto et All (2010, p.2) destacam que, para dar corpo a intervenções mais integrais em termos de proteção social, são 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 de forma muito assemelhada ao caso brasileiro. Conforme atestam as Díaz Langou et All:

A partir da assinatura dos convênios, o rol das Províncias são passivos na implementação da AUH. Isto se deve ao fato de que a transferência das prestações se realiza diretamente da ANSES aos beneficiários. As províncias somente ficam a disposição da ANSES no caso que esta requeira maior informação. Da mesma forma, o rol dos Municípios também são passivos durante a implementação do programa (2010, p.63)⁹⁸.

Nesse sentido, no que tange à estratégia de implementação, foi centralizar as ações deste programa, através da alocação da AUH na ANSES para driblar a fragmentação ministerial existente na Argentina. 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,

⁹⁸No original, A partir de la firma de los convenios, el rol de las Provincias es pasivo en la implementación de la AUH. Esto se debe a que la transferencia de las prestaciones se realiza directamente desde ANSES a los beneficiarios. Las provincias solamente quedan a disposición de ANSES en el caso que ésta requiera mayor información. De la misma forma, el rol de los Municipios también es pasivo durante la implementación de la Asignación (2010, p.63).

Toda a operação é realizada pela ANSES e as suas delegações em território (escritórios e -UDAI- Unidades Atención Integral). Os escritórios e UDAI são responsáveis pelo contato direto com os beneficiários por carregar os recursos, dar alta e baixa neles, enquanto a sede da ANSES é responsável pelo acompanhamento, aprovação e pagamento aos beneficiários. O programa é implementado com operações manuais detalhadas e por um mesmo sistema de informações em todo o país (Ibdem, 2010, p.3)⁹⁹.

No entanto se esta estratégia garantiu, de 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)

Em síntese, destaca-se no quadro atual da proteção social na Argentina a baixa institucionalidade da assistência social como política pública, seu descrédito e associação com o clientelismo e o assistencialismo, de forma que as políticas carecem de articulação horizontal antes que a vertical. A persistência da divisão ministerial em que as políticas de maior fôlego restam ao MTEySS e as de menor peso ao MDS, se destacam neste cenário.

⁹⁹ No original, Toda la operat6ria es realizada por ANSES y sus delegaciones en territorio (las Unidades de Atenci6n Integral -UDAI- y las Oficinas). Las Oficinas y las UDAI se encargan del contacto directo con los titulares y de la carga de altas y bajas, mientras que la sede central de ANSES tiene bajo su responsabilidad el monitoreo, la autorizaci6n de las altas y bajas y el pago a los titulares. El programa se implementa con un manual de operaciones detallado y con un mismo sistema de informaci6n en todo el territorio (Ibdem, 2010, p.3).

Comparando-se ao caso brasileiro, por se tratar de programas com uma trajetória relativamente mais antiga que a argentina, a coordenação horizontal e vertical para implementação de programas de proteção social não contributivas, parecem estar caminhando paulatinamente para a menor fragmentação institucional e a maior coordenação federativa.

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 BISCHI, 2007). Se tal modelo pode ser enquadrado como neodesenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2007), ainda não há acordo entre a literatura, no entanto, a orientação do modelo de desenvolvimento que se desenha para estes países reside na recuperação do papel do Estado como indutor do desenvolvimento, em que as políticas sociais possuem espaço estratégico a partir dos seus efeitos sobre o crescimento econômico e as minimizações das desigualdades (PAPI, 2014).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pergunta de pesquisa desenvolvida questionou se com os governos de centro-esquerda de Brasil e Argentina e seus projetos políticos constituídos nos marcos de um maior protagonismo estatal no campo do desenvolvimento econômico e social, poderíamos afirmar a existência de uma rodada centralizadora nas políticas de proteção social – combate à pobreza e assistência social. E para compreender as mudanças trazidas por esses novos governos no campo dos desenhos de formulação e implementação de tais políticas, como se associavam os aspectos dos legados federativos e as mudanças cíclicas impulsionadas pelo ambiente externo na conformação desses desenhos e relações intergovernamentais.

Analisando os desenhos de formulação e implementação das políticas de combate à pobreza da década de 1990 no Brasil e Argentina pode-se perceber que os mesmos seguiram rotas semelhantes no que diz respeito a adoção de políticas focalizadas em que o governo federal/nacional, em face do contexto de crise social representada pelas altas taxas de desemprego e empobrecimento, desenhava centralmente as principais políticas e programas seguindo a agenda internacional e as orientações dos OFI (BM, FMI, BID). A adoção dessa estratégias semelhantes, podem ser entendidas, todavia, dentro de um contexto internacional de ajustes que, em face dos próprios problemas engendrados, passa a financiar e desenhar Programas de combate à pobreza, como táticas amenizadoras de seus custos sociais.

Conforme demonstraram Hall e Midgley (2004), a influência dos organismos internacionais, sobretudo do Banco Mundial na definição e financiamento de uma agenda de política social para o Sul global (através da modalidade ajuda ao desenvolvimento), tem influenciado sobremaneira a adoção e o desenho de políticas nacionais de combate à pobreza nos países latino-americanos. Conforme os autores,

A internacionalização das questões de desenvolvimento social através das políticas e ações de ajuda ao desenvolvimento, das ONGs supranacionais e do sector empresarial, apoiou a ideia de que a política social nacional é cada vez mais moldada por agentes externos. [...] Na verdade, argumenta-se que os riscos sociais associados à globalização podem ter forçado aos

Estados a intervir mais ativamente para ampliar os mecanismos de proteção social (HALL E MIDGLEY, 2004, p.23).

Dessa forma, tanto no caso brasileiro com a implementação do programa Comunidade solidária e Rede Social, como no caso argentino, com a implementação dos programas Plan Social (PROSOCO), e Plan Trabajar, trataram-se de programas emergenciais focalizados formulados centralmente e implementados nos territórios nacionais, geralmente por meio de ONG's e entidades dispersas fracamente articuladas com uma estratégia de proteção social sobre o enfoque de direitos.

Na medida em que foram definidos centralmente, distante da participação da população beneficiária e dos implementadores locais (entes federativos) tais programas podem ser compreendidos como centralizados. Entretanto, se questionarmos que tal definição deu-se menos por uma iniciativa autônoma dos estados nacionais e mais por orientação e financiamento dos organismos internacionais, pode-se aludir que, em termos de ator formulador, os Organismos Financeiros Internacionais – OFI – foram seus maiores propulsores.

Se no campo das políticas de combate à pobreza, tais países se aproximam em termos dos desenhos formulados e implementados nesta década, no campo das políticas de assistência social se distanciam. Com efeito, o caso brasileiro demonstra um enraizamento maior dos problemas sociais (que datam desde fins da escravidão), assim como, de uma “comunidade de políticas públicas” envolvida em combater esses problemas. Por essa razão desde fins do regime militar um grupo de profissionais do serviço social milita em torno da constituição da assistência social como uma política pública, garantidora de direitos e promotora de justiça social. Como apontado, tal grupo consegue ter suas demandas atendidas pela carta constitucional (CF 1988) dando um passo importante para o reconhecimento institucional da área. Entretanto, dado o contexto de disseminação de ideias descentralizadoras, associada a estratégia do governo central de lidar com a área social sob o paradigma focalizado e com pouco prioridade, a prática da assistência social sobre os novos moldes, demora a se institucionalizar. O processo de descentralização brasileiro responsabilizou o município pela

formulação e implementação de tais políticas, e dadas as desigualdades regionais e as fracas capacidades estatais locais, a lógica da assistência permaneceu por esse período, com raras exceções presa a lógica assistencialista.

No caso argentino, não se pode pensar em uma política de assistência social, como no caso brasileiro. Apesar das iniciativas levadas a cabo por Eva Perón em 1949, após esse período, as iniciativas de atenção social se dissolveram para entidades locais e organismos diversos que seguiram a lógica do assistencialismo e por que não dizer, benemerência (uma vez que muito dos atendimentos continuam sendo prestados pelas caritas). Foi um processo de descentralização/desoneração estatal em que não houve, como no caso brasileiro, o reclame de atores e governos locais para sua assunção. Somado ao fato da reforma constitucional de 1994 não ter reservado espaço específico para tratar de tal matéria (assistência social), deu-se prioridade para a descentralização das políticas de saúde e educação (primária e secundária) às províncias que tiveram de assumir integralmente a gestão das mesmas. Tendo que lidar com a desigualdade regional Cetrângolo (2004), e em alguns casos, com escassez de recursos (Jujuy, Chaco,) as províncias mais pobres continuaram dependentes da união, ou então das iniciativas voluntaristas de Ong's e instituições diversas para realizar os "trabalhos sociais".

Nesse sentido, quando aplicada a metodologia das semelhanças e diferenças nesses países, no contexto analisado, percebe-se um amplo espectro de semelhança no que tange ao movimento federativo que pende para a centralização da formulação de políticas de Combate à pobreza (seguindo a lógica internacional) e a descentralização da formulação e execução das políticas de assistência seja para os municípios (no caso brasileiro), seja para as ONG's (no caso da Argentina).

Na virada para o século XXI esse desenho de formulação e implementação começa a sofrer certas mudanças. No caso argentino, mais uma vez sobre um processo recessivo, se estabelece um programa de urgência para atender trabalhadores desempregados, o plan Jefes e Jefas de Hogar que contou para seu (re)desenho com a *mesa de diálogos Argentina*, composta por autoridades nacionais de distintos setores (áreas de educação, saúde, justiça, trabalho para se construir um programa amplo e mais eficiente

de combate à pobreza. Pode se afirmar que o plano saiu do gabinete (presidencial) e se construiu sobre as bases de uma comunidade de políticas. No caso brasileiro, a Rede Social ampliou as transferências diretas de renda e não houve mudanças significativas com o panorama das políticas de assistência social local que prevaleciam sob a orientação completa dos municípios – nas etapas de formulação e implementação de suas políticas.

Com a eleição dos governos de centro-esquerda nesses países, o modelo de desenhar e implementar, sobretudo as políticas de assistência se modificam. Mudam igualmente a concepção dos programas de combate à pobreza, migrando de um debate focalizado e emergencial, para uma abordagem mais universalista (caso argentino) e articulada com a lógica de direitos.

No caso brasileiro O PBF desenhou-se de uma maneira centralizada e, seguindo a lógica de transferências de renda, implementou-se direto ao cidadão, a partir do cartão específico. Entretanto, demandava articulação com os municípios para preenchimento das informações cadastrais. Tendo em conta as fragilidades institucionais locais nessa matéria, o MDS começou a estabelecer um conjunto de estratégias para coordenar essas relações como condição para repasses de recursos. e o Monitoramento e Avaliação das informações cadastrais e das políticas implementadas.

Outro aspecto que merece atenção é a construção do SUAS, que buscou redefinir o panorama da assistência social no país e concretizar a LOAS cuja origem remontava 1993. Como se demonstrou no capítulo 5, o novo sistema definia o que cada município deveria prestar em termos de serviços nos três níveis de proteção: os objetivos de cada serviço; o público alvo a ser atendido, a equipe técnica necessária, assim como, os equipamentos físicos. O governo Federal começou a aportar recursos aos municípios por meio do Índice de Gestão Descentralizada¹⁰⁰ para incentivá-los a adotar plenamente o

¹⁰⁰O Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS é o instrumento de aferição da qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como da articulação intersetorial, no âmbito dos municípios, DF e estados. Trata-se de um índice que varia de 0 (zero) a 1 (um) e mostra a qualidade da gestão do SUAS. Quanto mais próximo de 1 estiver o índice, maior é o valor do apoio financeiro repassado aos entes como forma de incentivo ao aprimoramento da gestão, considerando o teto orçamentário e financeiro. Com base nos resultados apurados, os entes que apresentarem bom desempenho, considerando os critérios das normativas do SUAS, receberão os recursos para investir em atividades voltadas ao aprimoramento da gestão do

sistema – isto é contar com os três níveis de proteção de assistência. Dessa maneira os municípios foram se tornando executores de uma política formulada e financiada centralmente. Contudo, a despeito do recuo decisório desses níveis governamentais sobre suas políticas, a feição da assistência social se modificou no caso brasileiro, onde foi possível perceber o crescimento de equipamentos públicos e prestação de serviços, onde em muitos casos não existia nada.

A construção do MDS orientou e coordenou a articulação entre os serviços do SUAS e do PBF de forma que as famílias tivessem garantidas atenção preventiva e protetiva às situação de risco e vulnerabilidade social. Dessa maneira foi se buscando construir um desenho de políticas que integrasse as políticas de assistência social com o programa de transferência de renda chave do governo. Os CRAS passaram a servir de portas de entrada para as pessoas em situação de vulnerabilidade com demandas por transferência de renda (através da estratégia de busca ativa), assim como para o acompanhamento das famílias e encaminhamento das situações peculiares de atenção social em cada caso. A eficácia de tais políticas não está em questão nessa tese, mas em termos de desenhos se optou por um modelo que integrasse as políticas de Transferência direta com assistência social, em geral desenhado centralmente e aplicado localmente.

No caso argentino, o AUH possui diferenças com relação ao modelo desenvolvido no caso brasileiro, mas de forma semelhante representou a aspiração de construir um novo modelo de proteção social mais inclusiva, voltada ao enfoque de direitos e com cobertura Universal a “todos que dele precisar” cobrindo tanto desempregados quanto trabalhadores do mercado informal. Isso se conformou em uma novidade para a política social argentina, uma vez até então, a maioria dos programas de *asignaciones* eram voltados para desempregados. De acordo com as entrevistas e análise documental, o modelo de Transferência direta de Renda com condicionalidades implicou na unificação parcial dos programas até então existentes (foi substituindo o plan Jefes e jefas de Hogar paulatinamente) e se estruturou a partir das

SUAS. Conforme os resultados alcançados, a União apoiará financeiramente o aprimoramento da gestão como forma de incentivo. Os municípios devem estar habilitados nos níveis de gestão: inicial, básica ou plena, conforme o processo descrito na NOB SUAS 2005 (BRASIL, ano)

condicionalidades, conforme o caso brasileiro, constituindo um possível pilar para a construção do sistema de proteção social não contributivo na Argentina.

Em termos da formulação do programa, chama a atenção o fato do mesmo ter sido desenhado de maneira centralizada na figura da Ministra do MDS e da presidência da república sem o estabelecimento de discussões prévias, sequer planejamento. No que diz respeito à implementação deu-se por meio da relação direta da ANSES com os beneficiários, porém a busca de novos beneficiários e a articulação com a rede de serviços não foi um fato observado na pesquisa. Conforme salienta o entrevistado

Comparando com o Brasil – PBF e AUH - não há na Argentina nada semelhante ao processo de coordenação federativa como o IGD e o SUAS. Não há um dispositivo assim para o AUH, não há nada de articulação com os municípios ou algo que geste o programa, que o revise (ENTREVISTA, 3)

A centralização da formulação na presidência e ministra do MDS e a implementação direta nos municípios reforçam a tese de que tal programa, por mais autônomo que seja em relação as instituições multilaterais, seguiu um desenho altamente centralizado de decisão e implementação.

Fechando o cenário da análise comparada das políticas de proteção social (Combate à pobreza e assistencial) da Argentina, cabe salientar a tentativa feita por meio dos CDR's de estruturar na ponta um espaço físico prestador dos serviços do MDS. Mas igualmente, como se demonstrou no capítulo 5, tais estruturas pouco se enraizaram como partes das gestões locais dos governos, sendo administrado pelo MDS que destina inclusive recursos humanos para os referidos espaços. Nesse âmbito continua a vigir a atuação das caritas conforme salienta o entrevistado

As caritas como ONG's têm um protagonismo importante, isso não mudou até hoje. O governo de centro-esquerda não afetou isso. Há um capital social que envolve essas instituições nos bairros, que se fortalecem em momentos de crise econômica (ENTREVISTA 3).

A partir da análise das políticas e programas em tela percebe-se que em termos de rotas institucionais de proteção social e os desenhos de políticas de

combate à pobreza e assistência social, os países apresentaram diferenças atinentes, sobretudo, ao conteúdo e à forma de articulação entre as políticas PTC's e assistência social. No caso brasileiro caminhou-se para um modelo coordenado dessas ações, e no caso argentino, se desenvolveu de forma mais isolada, em que se manteve por um lado, um processo de modernização e, por outro, as práticas assistencialistas. Paralelamente a isso houve a tentativa do governo nacional (MDS) se impor nos territórios por meio dos CDR's.

No tocante às similitudes, respondendo a pergunta de pesquisa, processos de centralização da decisão e até mesmo de implementação das políticas de combate à pobreza (como no caso argentino) e assistência social se confirmam nos países estudados.

No caso brasileiro, a assistência social estruturada em Sistema Único se estabelece sobre uma lógica de centralização da decisão em torno do governo federal (após passar pelos fóruns de debate e participação popular) que orienta por meio de normativas e estruturas de incentivos os municípios à execução da política. No caso argentino o processo de centralização da formulação/decisão sobre a maior política de proteção social não contributiva foi acompanhada de estratégias do governo por meio do MDS de se impor no território nacional levando seus serviços através dos CDR's.

Com isso, se pode afirmar que com os governos de centro-esquerda dos países estudados, imprimiram rotas centralizadoras nos desenhos de formulação e em, menor medida, na implementação de políticas de combate à pobreza e assistência social, de forma de viabilizar a nova estratégia de desenvolvimento que combinava crescimento econômico e desenvolvimento social. Neste sentido não se pode associar tais modelos implementados pelos governos de centro-esquerda com os imprimidos pelos regimes autoritários de Brasil e Argentina nos anos 1970, mas sobretudo como fruto das estratégias de desenvolvimento que se pautam pelo interesse nacional, vis a vis ao local. Dessa forma, se distanciando do paradigma vigente nas décadas de 1980 e 1990 em termos de conteúdos (focalizados) e estratégias de formulação pautadas no âmbito local ou disseminados por ONG's autônomas, nota-se uma nova rota aberta em termos de desenho de tais políticas, mais centralizadas cabendo avaliar como se desenharão nos próximos governos.

Sobre os determinantes desse processo, podemos considerar a influência das rotas federativas dos países em análise.

No caso brasileiro, os legados federativos demonstraram o peso que o nível central (federal) de governo galgou com o passar do tempo. Seja em função da herança do Estado português centralizado, seja por conta da construção de nossas instituições que encaminhou as soluções para as questões nacionais *por cima*, o nosso transcurso histórico, embora tenha alternado momentos de descentralização, operou majoritariamente no sentido da concentração da autoridade política no centro. Tal concentração dotou a esfera federal do governo de capacidades estatais, sobretudo em termos de recursos burocráticos e fiscais. Por sua vez, isso permitiu aos governos que ocuparam esse espaço, ter condições para imprimir sua agenda prioritária de políticas à nação, centralizando-as e descentralizando-as conforme seus interesses. Os movimentos externos atuaram como “janelas de oportunidade” para a reorientação política e econômica dos governos que imprimiram suas agendas de desenvolvimento e decidiram quais políticas seriam mais centralizadas e descentralizadas, como se pode observar com as políticas de assistência social em dois contextos.

Por oposição, no caso argentino, as rotas federativas forjadas a *palos* se constituíram a partir de um modelo distinto. Tendo como legado, os poderes provinciais como grande protagonistas da vida política nacional, estes sempre forçaram a balança o lado da descentralização. Por essa razão a tentativa de erguer um Estado-nacional uno e levar a cabo projetos de desenvolvimento, demandou fortes estratégias de centralização pelo governo nacional, seja para driblar os fortes poderes locais originários, seja para submetê-los. Por essa razão, assistiu-se igualmente na Argentina movimentos centralizadores que fortaleceram as capacidades do poder central. De forma semelhante, se logra das condições de centralizar e descentralizar políticas de cunho mais estratégico a depender das agendas adotadas pelos governos.

Como contribuição da pesquisa, pode-se apontar algumas perspectivas abertas para investigações futuras. Primeiramente o marco analítico utilizado, ao lançar mão da teoria dos ciclos sistêmicos para analisar as mudanças federativas, pretendeu oferecer uma alternativa a uma lacuna deixada pela

teoria federativa: entender quais são os impulsos para as mudanças federativas, sobretudo em seu processo de centralização e descentralização.

Se por um lado, as teorias neoinstitucionalistas históricas explicam o papel das trajetórias institucionais das federações como conformadoras de seus desenhos e legados, por outro lado, acaba por redundar em um modelo que reforça a permanência. As mudanças federativas já foram observadas por um conjunto de autores (Watts, ano SOUZA, CINTRA,), porém resta insuficientes a explicação das causas das mudanças que não se restrinjam nas próprias instituições. Desta forma, resgatar uma perspectiva que considera os fenômenos econômicos e políticos externos, como o ciclo sistêmico, pode ser valioso para compreender as causas e o “sentido” das mudanças federativas dos países em desenvolvimento, sobretudo em termos de centralização-descentralização, de expansão-retração do Estado.

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.

ABRÚCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Orgs.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007.

ABRÚCIO, F.L; PEDROTI, P; PÓ, M.V; A Formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M.R et All.**Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática do século XXI**. Rio de Janeiro, FGV, 2001, p. 27-71.

ACEMOGLU, D. ROBINSON, J. Why nations fail. The origins of power, prosperity, and poverty, Nova York: Crown Business, 2012

AFFONSO, R. B. A. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva - O Novo Município: economia e política local**, São Paulo, v. 10, n. 03, 1996.

ALENCASTRO, L. F. **O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

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

ALMEIDA, M. H. T.; CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**, Maio 2003, vol.9, nº1, p.124-147.

ALONSO, G. “La política de reforma de las obras sociales durante los años noventa en la Argentina. Un balance global”, **Política y Gestión**, Vol. 7; 2004, pp.12-25.

ALONSO, G. “Sociedad civil y políticas sociales. El caso argentino en los años recientes”. IN: ARNISON, Cynthia, et all: **La “Nueva Izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil**. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.

AMIN, Samir. Os desafios da Mundialização. São Paulo, Ideias e Letras, 2006.

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

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

ARRETCHE, M. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 39, p. 3-40, 1995.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, M. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da Ciência Política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 04, p. 23-31, oct/dec. 2001.

ARRETCHE, M. 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.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

ARRIGHI, G. **Adam Smith em Pequim: Origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo, Boitempo, 2008.

ARRIGHI, G. **O Longo Século XX**. São Paulo: Editora UNESP, 1996.

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

ASSADOURIAN, C. S; BEATO, G; CHIARAMONTE, C. **Historia de la Argentina de la conquista a la independência**. Buenos Aires: Editora Paidos, 1986.

AURELIANO, L; DRAIBE, S. A especificidade do “Welfare State” brasileiro. IN: MPAS/CEPAL. **Economia e Desenvolvimento**. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989.

BALÁN, J (org). **Centro e Periferia no desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: Editora Difel, 1974.

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

BEHRING, E; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2009.

BEHRING, E. **Brasil em Contra-reforma: Desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo, Cortez, 2003.

BENDIX, R. **State and society: a reader in comparative political sociology**. Berkley: University of California Press, 1973.

BERGER, P; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2006.

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

BIELCHOWSKI, R. **Pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1964**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PAQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

BOISIER, S. **La descentralizacion: un tema difuso y confuso**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES/ONU. Santiago do Chile, 1990.

BOSCHI, R; GAITAN, F. Capacidades estatais e a dimensão político-institucional: um modelo analítico para focalizar as trajetórias recentes de Brasil e Argentina. IN: BOSCHI, Renato. BUSTELLO, Santiago. **Brasil e Argentina: Políticas e trajetórias de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: E- papers, 2015.

BOSCHI, R; BUSTELLO, S. **Brasil e Argentina: Políticas e trajetórias de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: E- papers, 2015.

BOTANA, N. “El federalismo liberal en la Argentina: 1852-1930”. **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993

BOURDIEU, Pierre. Razões práticas: sobre a teoria da ação. São Paulo, Papirus, 2014.

BRASIL. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado**: A Reforma Bresser-Pereira. 1995.

BRAUDEL, F. **The perspective of the World**. Nova York: Harper e Row, 1984.

BRAVO, C. M. Los sentidos de la nación y el federalismo en la Argentina 1830-1880. **Revista História y Memória.**, Nº. 6. Año 2013, pp. 205 – 232.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “Structuralist macroeconomics and the new developmentalism”. **Rev. Econ. Polit.**, vol.32, n.3, pp. 347-366, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “Estratégia nacional e desenvolvimento”. **Rev. Econ. Polit.**, vol.26, n.2, pp. 203-230, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado Republicano**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Antigo ao Novo desenvolvimento na América Latina. In: OCAMPO, J. Antônio e Ross, Jaime (orgs). **Handbook of Latin America Economics**, Oxford University Press, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Macroeconomia da Estagnação. Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós 1994**. São Paulo. Ed.34, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Novo Desenvolvimentismo e ortodoxia convencional. IN: DINIZ, Eli. **Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo Milênio**. Rio de Janeiro, FGV, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C; GALA, P. "Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento". **Rev. Econ. Polit.** 2010, vol.30, n.4, pp. 663-686, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C; RANGEL, I. Ciclos longos, Dualidade, e um depoimento pessoal. **Análise Econômica**, Porto Alegre, 31 (59), pp.7-19, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Estadista, a Nação e a Democracia. IN: **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência**. São Paulo. ED 34, 2015.

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. p. 3-13.

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

CANO, W. América Latina: notas sobre a crise atual. **Economia e sociedade**. Vol.18 no.3 Campinas Dec. 2009.

CAO, H; ESTESO, R. **La Reforma de las administraciones públicas Provinciales, balance de la década de 1990 y nueva agenda en administración pública y Gestión estatal**. FCE/UNL, Santa Fé, 2001.

CAO, H; VACA, J. El fracasso del processo descentralizador argentina: una aproximación desde la crítica a sus supostos conceptuales. **Nómadas - Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas**. 14, 2006.

CARDOSO, R. Carta da D. Ruth. In: Presidência da República Federativa do Brasil/Casa Civil/Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. **Construindo a agenda social: síntese preliminar das seis rodadas de interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária. 1996-1997.** Brasília. Documento do Programa Comunidade Solidária, 1997. Internet: www.comunidadesolidaria.org.br. Acesso em 31/05/2000.

CARMAGNANI, M. **Federalismos latino-americanos: México, Brasil e Argentina.** Fundo de cultura econômica, México, 1993.

CARVALHO, J. M. Federalismo y centralización em el império brasileiro: história e argumento. In: CARMAGNANI, M. **Federalismos latino-americanos: México, Brasil e Argentina.** Fundo de cultura econômica, México, 1993.

CARVALHO, J. M. **A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro das sombras: a política imperial.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** RJ, Vozes, 2003

CASTRO, M. H. **História do serviço social na América Latina.** 5^o edição. São Paulo. Ed. Cortez, 2000.

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

CETRÁNGOLO, O. JIMENEZ, P.J. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes. **Cadernos Cepal**, série gestão pública. Santiago de Chile, octubre de 2004.

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, H-J. **Chutando a escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva Histórica.** São Paulo: UNESP, 2004.

CHANG, H-J. **Maus Samaritanos: O Mito do Livre Comércio e a história secreta do Capitalismo.** Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008.

CLEMENTINO, M.L. **Realismo nas finanças municipais do Nordeste.** Trabalho apresentado no congresso interamericano Del clad. Rio de janeiro 1996.

COHN, A. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, Carlos Guilherme. (org.). **Viagem incompleta: A experiência brasileira (1500-2000) – a grande transação.** São Paulo: SENAC/SESC, 2000. p. 385-403.

COLLIER, David and COLLIER, Ruth. **Shaping The Political Arena**. Critical Junctures, The Labor Movement, and regime Dynamics in Latin America. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1991

CORAGGIO, J. L. Las dos Corrientes de la descentralización. **Revista Uruguaya de Ciências Sociais**, vol.01, 1991.

COSTA, A. Federalismo. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007. p. 211- 222.

CINHA, A; FERRARI, A; CALDEIRA, M. A **Argentina e o Novo desenvolvimentismo**. Encontro Nacional de Economia (35. : 2007 dez : Recife, PE). Anais. Belo Horizonte : ANPEC, 2007.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?", In: MATO, Daniel e Garcia.**Políticas de Ciudadania y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización**,Caracas: UCV, 2002

DI MAGGIO, P; POWELL, W. The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, Vol. 48, p. 147-160, 1983.

DIAZ ALEJANDRO, C. **Essays on the Economic History of the Argentine Republic**. New Haven: Yale University Press, 1970.

DÍAZ Alejandro, C. F. La desaceleración del crecimiento entre 1914 y 1929: ¿una demora"? IN:ZAPIOLA, M. G. **El Régimen Oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930)**. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1975.

DÍAZ LANGOU, G; et all. "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.

DINIZ, E. **Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no Novo Milênio**. Rio de Janeiro, FGV, 2007.

DINIZ, E. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). **Dados**, vol.54, n.4, pp. 493-532, 2011.

DINIZ, E. BOSCHI. R.R. **A difícil Rota do desenvolvimento. Empresários e a Agenda Pós Neoliberal**. Rio de Janeiro, Ed. UFMG/IUPERJ, 2007.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. "Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: Um novo desenvolvimentismo em gestação?" **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 220-254, mai./ago. 2011.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. **El estado de bienestar social en América Latina: una nueva estrategia de desarrollo**. Madrid: Fundación Carolina, 2009.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. **Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea**. México. CEPAL - SERIE Estudios y perspectivas. 2006.

DUCHACEK, I.D. **Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics**. Santa Barbara, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism**. Alabama: University of Alabama Press, 1991.

ERBER, F. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Rev. Econ. Polit.**, vol.31, n.1, pp. 31-55. 2011.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State**. In: Lua Nova – Revista de Cultura Política, 24, São Paulo: CEDEC, 1991.

ESTESO, Roberto. "Descentralización político-administrativa: obstáculos para el proceso descentralizador en el caso argentino". IN: Elsa Laurelle y Alejandro Rofman (comps.). **Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis**. Buenos Aires: CEUR, 1989.

EVANS, P. O Estado como Problema e Solução. **Lua Nova – Revista de Cultura Política**, 28/29, São Paulo: CEDEC, 1993.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. "As Três Economias Políticas do Welfare State", in: Lua Nova, nº 24, set, 1991

FALLETI, T. Efeitos da Descentralização nas relações intergovernamentais: O Brasil em Perspectiva Comparada. **Sociologias – Sociedade e Políticas Públicas**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul-dez 2006, p. 46-85.

FAUSTO, B; DEVOTO, F. J. **Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada(1850-2002)**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

FAORO, R. **A formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2012

FERNANDES, A. S. A. **Path dependency e os estudos históricos comparados**. Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em ciências sociais. SP, nº53, 1º semestre de 2002, pp. 3-196.

FERRARI, A. **O peronismo: um fenômeno argentino, uma interpretação da política econômica argentina: 1946 – 1955**. Porto Alegre: Tese de doutorado em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

FERREIRA, G. **Centralização e descentralização no Império**. São Paulo: Editora 34, 1999.

FIGUEIREDO, R. LAMOUNIER, B. **As cidades que dão certo: Experiências inovadoras na administração pública brasileira**. Brasília: MH comunicação, 1996.

FILGUEIRA, F. **Hacia um modelo de proteccion social universal em America Latina**. CEPAL, 2014.

FIORI, J.L. Olhando para esquerda Latino-americana. In DINIZ, Eli (org). **Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no Novo Milênio**. Rio de Janeiro, FGV, 2007. p. 97-125.

FLEURY, Sônia. **O Estado sem Cidadãos. Seguridade Social na América Latina**. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 1994.

FONSECA, P. C; HAINES, A. Desenvolvimentismo e política econômica: um cotejo entre Vargas e Perón. **Economia e Sociedade**, Campinas, vol.21, pp.1043-1074, 2012.

FUKUYAMA, F. **The end Of History and the last man**. Nova York, Free press, 1992.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Fundo de Cultura, RJ, 1961.

GIBSON, E; et all. La unidad a palos: Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. **Postdata** [online]. 2007, n.12, pp. 171-200.

GUIMARÃES, M. C. L. O Debate sobre a Descentralização de Políticas Públicas: Um balanço bibliográfico. **O&S. Organizações & Sociedade**, Salvador-Bahia, v. 9, n. 23, p. 57-77, 2002.

GUINDANI, J.F. ALMEIDA e SÁ-SILVA. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais** Ano I - Número I - Julho de 2009.

GOUGH, Ian. **The Political Economy of the Welfare State**. London, MacMillan Press, 1979

HALL, A; MIDGLEY, J. **Social policy for Development**. London: Sage, 2004.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n.58, pp. 193-223, 2003.

HARVEY, D. **Condição Pós Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HOWLETT, M.; RAMESSH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HUEGLIN, O; FENNA, Alan. **Comparative Federalism: a systematic inquiry**. Inc., 1970.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. **Caderno IPEA**, Brasília, n. 11, ago. 2007.

_____. Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. **Caderno IPEA**, Brasília, n. 9, set. 2012.

_____. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

ISUANI, E. **La Política Social Argentina em perspectiva**. No Prelo, 2006.

JACCOUD, L. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS; Unesco, 2009.

KERSTENETZKY, C.L. **O Estado de Bem Estar Social na Idade da Razão**. A Reinvenção do Estado de Bem Estar no mundo Contemporâneo. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, C. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol 52, nº1, 2009, pp. 53 a 83.

KERSTENETZKY, C. *Welfare state* e desenvolvimento. **Dados**, vol.54, n.1, pp. 129-156, 2011.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York, Harper Collins, 2012.

KISNERMAN, N. “A cuarenta años de la Reconceptualización”. In: ALAYÓN, N. (Org.). **Trabajo Social Latinoamericano. A 40 años de la Reconceptualización**. Buenos Aires: Espacio. 2005.

KORNIS, G. **A crise do Estado de Bem-estar: problemas e perspectivas da proteção social**. Rio de Janeiro: Tese de doutorado em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1994.

KRUSE, H. “La Reconceptualización del Servicio Social en América Latina”. In: VV. AA. **Reconceptualización del Servicio Social**. Primera aproximación. Buenos Aires: Humanitas, 1971.

LEAL, V. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

LENZ, M. H. Operíodo de intenso crescimento econômico argentino de 1870 a 1930: uma discussão. **História econômica & história de empresas**, VI.2 (2003), 125-151, 2003.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 democracias**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIJPHART, A. Comparative politics and comparative method. **American Political Science Review**, pp.71-80, 1971.

LIMA, B. A. **Epistemología del Trabajo Social**. Buenos Aires: Humanitas, 1986.

LIMA, L. DASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, nº 48: 101-110 dez. 2013.

LIMONGI, F.P. O federalista,: remédios republicanos para males republicanos. IN: WEFFORT, F, C. (org.) **Os Clássicos da política**. São Paulo, Ática, 2005.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. Russell Sage Foundation: New York, 1980.

LISCIA, Di. M, S. Hijos sanos y legítimos: sobre matrimonio y asistencia social en Argentina (1935-1948). **Revista História, Ciências, Saúde**. Rio de Janeiro vol. 9, 2002.

LIVINGSTON, W. S. **Federalism and constitucional Change**. Oxford: Clarendon Press, 1956.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (Org). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 20-49.

MAGALHÃES, J. P. “Nova estratégia de desenvolvimento para o Brasil: um enfoque de longo prazo”. **Rev. Econ. Polit.**, vol.26, n.2, pp. 86-202, 2006.

MAHONEY, J; THELEN, K. **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

MANN, M. El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. **Revista Académica de Relaciones Internacionales**, Núm. 5 Noviembre de 2006, UAM-AEDRI - ISSN 1699 – 3950.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967

MATTOS, C. La descentralización? Una nueva Panacéa para impulsar el desarrollo local? **Cuadernos del Claeg**, Montevideu, p. 56-75, 1989.

MATTOS, C. Falsas expectativas ante la descentralización. **Revista Nueva sociedade**, Venezuela, vol.01, pp.01-15, 1989.

MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MOLLO, M; FONSECA, P. C. “Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais”. **Rev. Econ. Polit.**, vol.33, n.2, pp. 222-239. 2013.

MORAIS, L; SAAD-FILHO, A. “Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula”. **Rev. Econ. Polit.**, vol.31, n.4, pp. 507-527, 2011.

MOREIRA, C. Los Dilemas de La Nueva Izquierda Gobernante em America Latina. Nueva Época, Año 20, n.54. Mexico: UAM, 2007.

NETO, J. P. **A crítica conservadora à Reconceituação**. In: Revista Serviço Social e Sociedade Nº 5. São Paulo: Cortez, 1981.

NUNES, E.O. **Gramática política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

NORTH, Douglas. **Instituciones, Cambio Institucional y desempeño Económico**. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

PAPI, L.P. **Repactuação das relações intergovernamentais na implementação da política de assistência social: uma análise na região metropolitana de porto alegre**. IX ENCONTRO DA ABCP. Brasília. Anais Eletrônicos do IX ENCONTRO DA ABCP, 2014.

PERES, T. H. Comunidade Solidária A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.

PERÓN, Eva. **La Razón de Mi Vida**. Ed Revisada, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: associação museu Evita, 2015.

PETERS, B. G. «**The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?** unpublished paper. Department of Political Science, University of Pittsburgh, 2005.

PETERS, G. **Governing from the Center: The Search for Coordination and Coherence**. X RedGob Annual Meeting. University of Brasília. Brasília, 2012.

PIERSON. P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press, 2004.

PRADO JR., Caio. **Evolução Política do Brasil**. (1933). São Paulo: Brasiliense, 1987

_____. **História Econômica do Brasil**. (1945). São Paulo: Brasiliense, 1985.

RANGEL, I. A história da dualidade brasileira. **Revista de economia política SP**, 1981- In: Ignácio Rangel, *Obras reunidas*. RJ, Contraponto, 2005. V- II.

REIS, Elisa. **Processos e Escolhas. Estudos de sociologia política**. Rio de Janeiro, Contracapa, 1998.

REPETTO, F. **Gestión pública e desarrollo social em los noventa: las trayectorias de Argentina e Chile**. Buenos Aires, Prometeo, 2001.

REPETTO, F. Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. **División de Desarrollo Social S E R I E políticas sociales**, nº 62, Santiago de Chile, febrero de 2003.

REPETTO, F; DAL MASETTO, F. Protección Social en la Argentina. **Serie Políticas Sociales nº 174**, Santiago, setembro de 2011.

REZENDE. F. Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO, J. C. **Diálogos para o Desenvolvimento: A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília, IPEA, 2011

RIBEIRO, C; MENEZES, R. Políticas Públicas, Pobreza e Desigualdade no Brasil: Apontamentos a partir do Enfoque Analítico de Amartya Sen. **Revista Textos e Contextos**, v.7, n.1, pp.42-55, Porto Alegre, 2008.

RICHARD, Graham. "Formando un gobierno central: las elecciones y el orden monárquico en el Brasil del siglo XIX. In: **Historia de las Elecciones en Iberoamérica: Siglo XIX**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 372.

RIKER, W. Federalism. In: GREENSTEIN, F. and POLSBY, N. (ed.). **Handbook of Political Science**. Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, v.5, 1975.

RODAS, M. **La provincialización de los territorios nacionales: competencia de partidos, ciudadanía y federalismo en tiempos del peronismo clásico (1946-1955)**. Tesis de maestría, directora: Silvana Alejandra, Universidad Palermo 2014.

SADER, Emir. A Construção da Hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.

SALLUM, J. B. Metamorfoses do estado brasileiro no final do século xx. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 18 nº. 52 junho/2003.

SANTOS, W. G. **O ex-Leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTOS, W. G. Cidadania e justiça. RJ, Editora Campus, 1979

SEN, A. **O desenvolvimento como expansão de capacidades**. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo Companhia das Letras, 1999.

SISCU, J; PAULA, L; MICHEL, R. “Por que novo-desenvolvimentismo?”. **Rev. Econ. Polit.**, vol.27, n.4, pp. 507-524, 2007.

SKOCPOL, T. EVANS, P.B.; RUESCHEMEYER, D. **Bringing the State Back**, 1985.

SMULOVITZ, C. CLEMENTE, A. **Descentralización, sociedade Civil e Governabilidad democrática em Argentina**. Relatório, projecto de investigação, UTDT, 2004.

SOUZA, C. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: Fleury Sonia (org). **Democracia, Descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados**, Rio de Janeiro, RJ, v. 41, n. 3, p. 569-592, 1998.

SOUZA, M. T. A. Argumentos em torno de um “velho” tema: a descentralização. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SPOSATI, A. **A menina Loas: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, A. Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS. **Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP**, São Paulo, vol.01,1994.

SPOSATI, A. O modelo brasileiro de proteção social não contributiva. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS; Unesco, p. 13-55, 2009.

STEPAN, A. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, abr. 1999.

TAYLOR, A. **Three Phases of Argentine Economic Growth**. National Bureau of Economic Research. Cambridge, 1994.

TILLY, C. **Coerção, Capital e Estados Europeus**. São Paulo: EDUSP, 1996.

TINOCO, D. S. **Descentralização X despreparo institucional dos municípios da Grande Natal**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, Foz do Iguaçu. Anais ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, Belo Horizonte: Anpad, 1998.

TITMUS, R. M. **Social Policy**. New York: Pantheon, 1974.

TOMIO, F. R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 42, p. 103-120, 2005.

TSEBELIS, G. **Atores com Poder de Veto: como Funcionam as Instituições Políticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

VEIGA e MAGALHÃES: **Proteção social no Brasil redemocratizado: Contribuição do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004-2010)**. No Prelo, 2014.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**. 29(2): 273-335, 2007.

VILAS, Carlos M. Estado Victima o Estado promotor? El debate sobre soberania u autonomia en el capitalism globalizado. In: FORCINITO, Karina et Al. **Estado y política en la Argentina Actual**. Buenos Aires: Prometeo libros; Universidade de Sarmiento, 2005.

VINOCUR, P. HALPERIN, L. Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. **Cadernos Cepal**, série políticas sociales. Santiago Do Chile, 2004

VINOCUR, P; HALPERIN, L. Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. División de Desarrollo Social. **CEPAL políticas sociales 85** Santiago de Chile, abril de 2004.

VISENTINI, P, REIS, S. A. **Brazil and the economic, political and environmental multilateralism: the Lula years**. RBPI, 2010 p. 54-72.

- VISENTINI, P. **O Caótico Século XXI**. Rio de Janeiro. Alta Books, 2015.
- VISENTINI, P; GIORGINE, S. **Uma década de Reformas: reestruturação dos órgãos e das atividades estatais na Argentina e Brasil de 1989 a 1999**. Porto Alegre, UFRGS/CEGOV, 2014.
- WALLERSTEIN, I. **The modern world-system: Capitalist agriculture and the origins of the European world-economy itz the 16th. century**. New York, Academic Press, 1974.
- WATTS, R. **Sistemas federados comparados**. Ediciones Jurídicas y sociales. Barcelona, 2006.
- WHEARE, K. C. **Federal Government**. Nova York: Oxford University Press, 1964.
- WILENSKY, H. **The Welfare State and Equality**. Berkeley, University of California, 1975.
- YAZBEK, M. C.A política social brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 164, p. 37-51, jul./ago. 1996.
- ZARAGAZA, R. Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas La Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo "Argentina Trabaja. In: **El Estado em ación: Fortalezas e debilidades em la política social en la Argentina**. Siglo Veintiuno, 2014.

ANEXO ÚNICO



Programa de Pós Graduação em Ciência Política

Aluna Luciana Pazini Papi - Lattes

<http://lattes.cnpq.br/4538136106328932>

Roteiro de entrevista em profundidade sobre a formulação e implementação de políticas de Assistência social em Brasil e Argentina- década de 1990 e anos 2000.

Fecha:

Ciudad:

Nombre do entrevistado:

1. Posicion/ la funcion que ocupo en la década de 1990 em lo gobierno argentino

2. Posicion/ la funcion que ocupo em los anos 2000

3. Que proyectos, programas de AS (voltados a família) se formularam en la década de 1990 por el gobierno nacional argentino?

3.1 Listar quales e cuantos

3.2 Que instituciones (Ministerio/SDS/ANSES/ONG's) fueron responsables por la formulacion desas políticas?

3.3 Como se estructuraba la financiación delas?

4. Como las provincias miravan e avaluavan esas iniciativas de formulacion de las políticas pelo gobierno federal? Pois las mismas son autónomas por la constituicion federal e son responsáveis pelas políticas asistenciais?

4.1 En general aceptavam e as implementavam?

4.2 Recebian fondos para eso?

4.3 O formulavam sus políticas asitenciales?

4.4 Quales as provincias que aceptavam más facilmente os proyectos federales y por qué en su opinión? _____

5. Como se procedió la relacion con las municipalidades? o que dependía de ellos en términos de responsabilidad con las políticas asistenciales? _____

7 y la participación popular en la formulación de estas políticas. Había espacio? Ellos participaron? ¿cómo?

8. Dime ¿cómo usted valora el desarrollo del modelo de las políticas de bienestar de su tiempo y ¿cómo evalúa las relaciones intergubernamentales desarrolladas? Ellas promoveram integración, dispersión, sobreposición....

9. Que proyectos, programas de AS (voltados a familia) se formularam en los anos de 2000 por el gobierno nacional argentino?

9.1 Listar quales e cuantos e los principales

9.2 Que instituciones (Ministerio/SDS/ANSES/ONG´s) fueron responsables por la formulacion desas políticas?

9.3 Como se estructuraba la financiación de las?

10 Como las provincias miraban e evaluaban esas iniciativas de formulación de las políticas por el gobierno federal? Pues las mismas son autónomas por la constitución federal e son responsables por las políticas asistenciales?

10.3 En general aceptaban e las implementaban?

10.4 Recibían fondos para eso?

10.5 O formulaban sus políticas asistenciales?

10.6 Cuales de las provincias que aceptaban más fácilmente los proyectos federales y por qué en su opinión? _____

11. Como se procedió la relación con las municipalidades? o que dependía de ellos en términos de responsabilidad con las políticas asistenciales? _____

12. y la participación popular en la formulación de estas políticas. Había espacio? Ellos participaron? ¿cómo?

13. Dime ¿cómo usted valora el desarrollo del modelo de las políticas de bienestar de los años 2000 y ¿cómo evalúa las relaciones intergubernamentales desarrolladas? Ellas promoverán integración, dispersión, sobreposición....

Sobre as estratégias de implementação de las políticas asistenciales nos três níveis de governo

14. De los programas formulados/planificados por el gobierno nacional en la década de 1990 se dejaron margen de autonomía para la ejecución en provincias e municipalidades? O tenían apenas que poner en práctica bajo las órdenes federales?

15. Dime como se sucedió la práctica de implementación de las políticas asistenciales en los três niveles de gobierno en los años 1990. Diferencias entre _____ provincias _____ e municipalidades/ONGs _____

16. Quales son os maiores desafios de implementación de políticas asistenciales em estados federados? _____

17. Como califica la question de capacidade burocrática e fiscal nos três níveis de gobierno?

18. geral

Se Puede Hacer Una reflexión sobre el modelo de formulación y aplicación de políticas de bienestar en el momento estaba a cargo del ministerio?
Desafíos para el tiempo presente...
