UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Danúbia Godinho Zanetti

MODELOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: um Estudo Comparado sobre Brasil, Bolívia e México

Belo Horizonte
2020

Danúbia Godinho Zanetti

Modelos de Institucionalização da Política de Assistência Social na América Latina: um Estudo Comparado sobre Brasil, Bolívia e México

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro.
Coorientadora: Profa. Dra. Maria del Carmen Midaglia Souto

Linha de Pesquisa: Estado, Gestão e Políticas Públicas.

Belo Horizonte
2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 10º/2020 DA DEFESA DE TESE DA ALUNA DANÚBIA GODINHO ZANETTI

Realizou-se, no dia 30 de junho de 2020, às 14:00 horas, a defesa da tese intitulada "*MODELOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: um Estudo Comparado sobre Brasil, Bolívia e México*", elaborada e apresentada por DANÚBIA GODINHO ZANETTI, número de registro 2016672573, graduada no curso de PSICOLOGIA. A tese é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em CIÊNCIA POLÍTICA e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Natália Guimarães Duarte Sátyro - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Maria del Carmen Midaglia Souto - Coorientadora (Universidad de la República, Montevideo-Uruguay), Profa. Analía Mara Minteguiaga (IAEN), Prof. Carlos Aurélio Pimenta de Faria (PUC Minas), Profa. Márcia Miranda Soares (DCP/UFMG), Profa. Eleonora Schettini Martins Cunha (DCP/UFMG), todos por videoconferência, incluindo a referida discente. A Comissão considerou a tese aprovada. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletrônicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 30 de junho de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Carlos Aurélio Pimenta de Faria**, **Usuário Externo**, em 01/07/2020, às 09:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Analía Minteguiaga**, **Usuário Externo**, em 01/07/2020, às 11:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Marcia Miranda Soares**, **Chefe de departamento**, em 01/07/2020, às 11:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Eleonora Schettini Martins Cunha**, **Membro**, em 01/07/2020, às 16:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Natalia Guimaraes Duarte Satyro**, **Coordenador(a) de curso de pós-graduação**, em 02/07/2020, às 17:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Maria del Carmen Midaglia**, **Usuário Externo**, em 07/07/2020, às 16:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0163136** e o código CRC **C2535225**.

Referência: Processo nº 23072.216706/2020-03 SEI nº 0163136

320
Z28m
2020

Zanetti, Danúbia Godinho.

Modelos de institucionalização da política de assistência social na América Latina [manuscrito] : um estudo comparado sobre Brasil, Bolívia e México / Danúbia Godinho Zanetti. - 2020.

237 f. : il.

Orientadora: Natália Guimarães Duarte Sátyro.
Coorientadora: Maria del Carmen Midaglia Souto.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1.Ciência política – Teses. 2.Bem estar social - Teses 3.Assistência social - Teses. I.Sátyro, Natália. II.Souto, Maria del Carmen Midaglia . III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.

Ficha catalográfica elaborada por Vilma Carvalho de Souza - Bibliotecária - CRB-6/1390

AGRADECIMENTOS

À minha família, pais e irmãs, por terem me apoiado nesta caminhada, pelo carinho, amor e compreensão. Agradeço em especial à minha irmã Débora Zanetti por me auxiliar, acadêmica e emocionalmente durante esse processo.

Ao meu namorado, Yuri, pelo companheirismo, dedicação, carinho e presença nesse momento tão importante da minha carreira acadêmica.

À CAPES que me concedeu a Bolsa de Estudo para que eu pudesse me dedicar exclusivamente à realização desta pesquisa.

Aos membros da banca de defesa pela disponibilização em compô-la e pelo tempo que destinaram para tecerem comentários valiosos para o aperfeiçoamento deste trabalho.

À minha orientadora, Profa. Dra. Natália Sátyro pelos comentários e por ter caminhado comigo até aqui. O seu apoio foi essencial neste processo. Muito obrigada por acreditar no meu trabalho.

À minha coorientadora Profa. Dra. Carmen Midaglia pelos comentários e trocas estabelecidas, especialmente nesses dois últimos anos de caminhada. As suas contribuições foram fundamentais para a finalização desse estudo.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG pelo aprendizado. Agradeço em especial ao Prof. Dr. José Ângelo Machado, à Profa. Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha e Geralda Luíza Miranda pelas contribuições e trocas acadêmicas.

À Secretaria de Pós-Graduação em Ciência Política, especialmente ao Alessandro, pela presteza e excelente trabalho que executa.

Aos meus colegas de doutorado, especialmente a turma de 2016. Foram momentos incríveis compartilhados.

Aos alunos do curso de Gestão Pública pelos momentos compartilhados em sala de aula e pelas supervisões nas práticas interventivas. Foi muito rico esse processo. Amadureci academicamente.

Aos alunos do Curso de Psicologia da Puc-Minas pelo carinho e companheirismo nesse semestre. Foi um semestre riquíssimo e cheio de desafios pelo momento que estamos vivendo. Com certeza aprendemos muito durante a pandemia e fomos fortalecidos no compromisso social da nossa profissão.

À professora Dra. Betânia Diniz Gonçalves (diretora da Faculdade de Psicologia da Puc-Minas) e à coordenadora do Curso de Psicologia, Professora Dra. Cláudia Regina Barroso Ribeiro pela confiança no meu trabalho.

À professora Márcia Mansur pelo companheirismo, pelo profissionalismo, pelas contribuições e trocas acadêmicas no campo da Psicologia e Políticas Públicas, especialmente, na política de assistência social. Serei sempre grata pelas suas indicações e pela nossa amizade.

A todos o meu muito obrigada!

Resumo

A América Latina é marcada por múltiplas desigualdades e, mesmo diante desse contexto, o sistema de proteção social no continente foi inicialmente desenvolvido tendo como referência um grupo específico de beneficiário - a população economicamente ativa e inserida no mercado formal de trabalho. O sistema de proteção social era incapaz de prover cobertura adequada para outros grupos sociais, denominado pela literatura de *outsiders*, que se encontravam fora desse padrão, contribuindo para o aumento da desigualdade e da vulnerabilidade social (PRIBLE, 2017; FLEURY, 2017; GOMES, 2013; GARAY, 2010; FRANZONI, 2005). Os trabalhadores informais e os autônomos, bem como seus dependentes permaneceram desprotegidos e à margem dos sistemas de proteções instituídos até meados dos anos de 1980. Nesse cenário de desproteção, verificou-se que no último quarto do século XX os *outsiders* representavam 50% da população latino-americana e uma grande parte dessa porcentagem vivia em situação de pobreza ou extrema pobreza (GARAY, 2010). Já no início da década de 1990, as políticas sociais foram reformadas, no intuito de ampliar a cobertura e o acesso de toda a população aos serviços e programas públicos. Esse processo se intensificou nos anos 2000, especialmente, com a entrada de distintos partidos de esquerda nos governos nacionais, conforme exporemos e analisaremos no decorrer dessa tese. Especificamente, interessa-nos analisar quais foram os mecanismos causais que atuaram para produzir um modelo mais inclusivo ou mais restritivo no campo da assistência social. Para tanto, nossa estratégia analítica consistiu em um estudo comparativo de três casos: Brasil, Bolívia e México. Utilizaremos como fatores explicativos: competição eleitoral, agenda política, capacidade institucional e coordenação intergovernamental. A estratégia metodológica adotada foi o estudo comparativo e a partir das conjunções estabelecidas entre os processos causais, estabelecemos condições necessárias ou suficientes para a explicar o resultado produzido entre a institucionalização de um modelo mais inclusivo ou mais restritivo para a assistência social nos casos estudados.

Palavras chaves: Assistência Social; Competição Eleitoral; Capacidade Institucional; Coordenação Intergovernamental.

Abstract

Latin America is marked by multiple inequalities and, even in this context, the social protection system on the continent was initially developed with a specific group of beneficiaries in mind - the economically active population in the formal labor market. The social protection system was unable to provide adequate coverage for other social groups, called the outsider literature, which were outside this standard, contributing to the increase of inequality and social vulnerability (PRIBLE, 2017; FLEURY, 2017; GOMES, 2013; GARAY, 2010; FRANZONI, 2005). Informal workers and self-employed workers, as well as their dependents, remained unprotected and on the sidelines of the protection systems instituted until the mid-1980s. In this unprotected scenario, outsiders represented 50% of the population in the last quarter of the twentieth century. Latin America and a large part of this percentage lived in poverty or extreme poverty (GARAY, 2010). Already in the early 1990s, social policies were reformed to broaden the coverage and access of the entire population to public services and programs. This process intensified in the 2000s, especially with the entry of different left parties into national governments. The intensification of social and economic inequalities in the region has, therefore, most strongly triggered the need for the adoption of strategies to combat poverty and the indigence of the rulers who were legitimately elected by a democratic election. Specifically, we are interested in analyzing what causal mechanisms worked to produce a more inclusive or more restrictive model in the field of social assistance. To this end, our analytical strategy consists of a comparative study of three cases: Brazil, Bolivia and Mexico. We will use as explanatory factors: electoral competition, political agenda, institutional capacity and intergovernmental coordination. The methodological strategy adopted was the comparative study and from the conjunctions established between the causal processes, we established necessary or sufficient conditions to explain the result produced between the institutionalization of a more inclusive or more restrictive model for social assistance in the cases studied.

Keywords: Social Assistance; Electoral Competition; Institutional Capacity; Intergovernmental Coordination.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Regimes de Proteção Social na América Latina.....37
Quadro 2 Processo de Expansão dos Modelos de Políticas Sociais na América Latina.....39
Quadro 3 Tipologia para Classificação da Política de Assistência Social (PAS) na América Latina.....53
Quadro 4 Exemplos de Governos Nacionais Liderados por Partidos de Esquerdas no início do século XX.....73
Quadro 5 Rede de Proteção Social: programas de transferência de renda implementados nos governos Cardoso 105
Quadro 6 Oferta de Serviços Socioassistenciais por Nível de Complexidade.....112
Quadro 7 Partidos e Coalizões Governistas na Bolívia de 1985 a 2019.....133
Quadro 8 Serviços e Programas Socioassistenciais que compõem a RPC-DIC.....152
Quadro 9 Série Histórica da Hegemonia do PRI no Período de 1940 a 1988 no Governo Federal, Câmara dos Deputados e Senado.....169
Quadro 10 Evolução dos Direitos Constitucionais Mexicanos.....186
Quadro 11 Gastos Federais destinados ao Prospera 2014-2016.....200
Quadro 12 Programas Executados pelo SNDIF na área de assistência social em 2012 202

LISTA DE TABELA

Tabela 1 Competição Eleitoral: eleições presidenciais de 1994 a 2014.....95
Tabela 2 Plano Real e a intenção de votos na eleição presidencial de 1994.....95
Tabela 3 Distribuição Partidária no Congresso Nacional de 1990 a 2018.....99
Tabela 4 Quantidade de Centro Pop por região em 2018.....114
Tabela 5 – Partidos e Coalizões Governistas na Bolívia de 1985 a 2019 135
Tabela 6 – Distribuição de cadeiras por partidos, alianças e/ou coalizões políticas no Congresso Nacional de 2006-2010.....138
Tabela 7 – Números absolutos do BJB no período de 2006 a 2017.....148
Tabela 8– Competição Eleitoral Configuração no Parlamento por Eleição (2000 a 2018) 173
Tabela 9 - Variação do gasto público e social no México no período de 1995 2006.....196
Tabela 10 - Variação do gasto social por função no período de 1995 a 2006.....196

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Ano de Criação dos Ministérios e outras Instâncias Dedicadas ao Desenvolvimento Social.....44
Gráfico América Latina: Evolução na Taxa de Pobreza e Extrema Pobreza entre 1980-2014...45
Gráfico 3 - Evolução do Gasto Público Social, proporção do PIB e do gasto total entre os anos de 1991 a 2014.....47
Gráfico 4 Gasto Social do Governo Central por funções (em porcentagem do PIB) entre os anos de 1991 a 2014.....48
Gráfico 5 Índice de Governabilidade dos Presidentes para a Aprovação e Execução da Agenda Política.....75
Gráfico 6 Distribuição de Famílias Beneficiárias do PBF pertencentes à grupos prioritários (%), Brasil julho 2016.....119
Gráfico 7 Evolução do gasto social entre 1990 a 2014.....120
Gráfico 8 Proporção de votos nas Eleições Presidenciais de 2002 a 2014.....140
Gráfico 9 – População Beneficiada com Benefícios Sociais em 2014.....147
Gráfico 10 Salário Mínimo Nacional (em Bolivianos) 149
Gráfico 11 Variação no nível de Desigualdade na Bolívia no Período de 1990-2014.....156
Gráfico 12 Competição Eleitoral Presidencial e a Distribuição de Votos por Eleição (2000 a 2018) 172
Gráfico Eleições Nacionais 2000: Distribuição de Cadeiras no Senado por partido.....176
Gráfico 14 Eleições Nacionais 2000: Distribuição de Cadeiras na Câmara dos Deputados por partido nas Eleições 2000.....176
Gráfico 15 Eleições 2006: Distribuição de Cadeiras na Câmara dos Deputados.....178
Gráfico 16 Eleições 2006: Distribuição de Cadeiras no Senado por partido.....179
Gráfico 17 Eleições Nacionais 2012: Distribuição de Cadeiras no Senado por partido 180
Gráfico 18 Eleições Nacionais 2012: Distribuição de Cadeiras na Câmara dos Deputados por partido.....181
Gráfico 19 Eleições Nacionais 2018: Distribuição de Cadeiras no Senado por partido 183
Gráfico 20 - Eleições Nacionais 2018: Distribuição de Cadeiras na Câmara dos Deputados por partido.....183

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Organograma Institucional para a Assistência Social na Bolívia.....154
Figura 2 Eleição Presidencial 2000: Distribuição de Votos entre Departamentos para o Governo Nacional.....175
Figura Distribuição de Votos entre Departamentos para o Governo Nacional nas Eleições de 2006 177
Figura 4 Distribuição de Votos entre Departamentos para o Governo Nacional nas Eleições de 2012.....180
Figura 5 Distribuição de Votos entre Departamentos para o Governo Nacional nas Eleições de 2018.....182
Figura 6 Trajetória de institucionalização do modelo inclusivo para a assistência social no Brasil.....211
Figura 7 Modelo Inclusivo da Rede de Proteção Social adotado pelos Governos do MAS.....214
Figura 8: Modelo Inclusivo da Rede de Proteção Social adotado pelos Governos do MAS.....221

LISTA DE ABREVIATURAS

AC - Assembleia Constituinte
ADN - Acción Democrática Nacionalista
APB - Autonomía para Bolivia
BJP - Bono Juancito Pinto
Bonosol - Bono Solidario
BPC - Benefício de Prestação Continuada
BPJ - Bono Juancito Pinto
C - Convergencia
CAD-Único - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEBAS - Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CEBAS - Comunidades Eclesiais de Base
CF/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIB - Comissão Intergestores Bipartite
CIT - Comissão Intergestora Tripartite
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
CNDS - Comisión Nacional de Desarrollo Social
CNSS - Conselho Nacional do Serviço Social
Coegemas - Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
CONAPES - Consejo de Políticas Económicas y Sociales
CONDEPA - Consciencia de Patria
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar
Coplamar - Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FA - Frente Ampl
FDN - Frente Democrática Nacional
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FIS - Fundo de Investimento Social
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social
FSE - Fundo Social de Emergência
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IMSS - Instituto Mexicano del Seguro Social
ISSSTE - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LBM - Línea de Bienestar Mínimo
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social
LVPCS - Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas
MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado
MAS - Ministério de Assistência Social
MAS - Movimiento al Socialismo
MBES - Ministério do Bem-Estar Social
MC - Movimiento Ciudadano

MDS - Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome
MESA - Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
MIP - Movimiento Indígena Pachacuti
MIR - Movimiento de la Izquierda Revolucionaria.
MNR - Movimiento Nacionalista Revolucionario
MORENA - Movimiento de Regeneración Nacional
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social
MPD - Ministerio de Planificación y Desarrollo
NA - Nueva Alianza
NFR - Nueva Força Republicana
NFR - Nueva Força Republicana
NOB-97 - Norma Operacional Básica de 1997
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG - Organização Não Governamental
OS - Organizações Sociais
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAN - Partido Acción Nacional
PANAL - Partido Nueva Alianza
PAS - Partido Alianza Social
PAS - Política de Assistência Social
PASC - Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina
PBF - Programa Bolsa Família
PDES - Plan de Desarrollo Económico y Social
PES - Partido Encuentro Social
PIASA - Programa Integral de Asistencia Social
PIB - Produto Interno Bruto
PJ - Partido Justicialista
PLB - Pesquisa Legislativa Brasileira
PLM - Partido Liberal Mexicano
PMC - Pacto Militar Camponês
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PNAS/98 - Política Nacional de Assistência Social em 1998
PND - Plan Nacional de Desarrollo
PNR - Partido Nacional Revolucionario
PODEMOS - Poder Democrático Social
PP - Partido Popular
PPA - Plano Plurianual
PPB - Plan Progreso para a Bolivia
PPB-CN - Plan Pregreso para Bolivia - Convergencia Nacional
PPS-DIC - Política de Protección Social e Desarrollo Integral Comunitario
PRD - Partido de la Revolución Democrática
PRI - Partido Revolucionario Institucional
PRM - Partido de la Revolución Mexicana
Progresa - Programa de Educación, Salud e Alimentación
Pronasol - Programa Nacional de Solidariedad
PROUNI - Programa Universidade para todos
PSB - Proteção Social Básica

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSE - Proteção Social Especial
PSUV - Partido Socialista Unido de Venezuela
PT - Partido del Trabajo
PT - Partido dos Trabalhadores
PTCR - Programa de Transferência Continuada de Renda
PVEM - Partido Verde Ecologista de México
RED - Red de Protección Social
RIG - Relações Intergovernamentais
RIG's - Relações Intergovernamentais
RP - Representação Proporcional
RPS - Rede de Proteção Social
SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAS - Secretaria de Assistência Social
SCFV - Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEAS - Secretaria de Estado de Assistência Social
Sedesol - Secretaría de Desarrollo Social
SEDIF - Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia
SENARC - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SEP - Secretaría de Educacíon Pública
SESAN - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SESEP - Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza
SMDIF - Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social
SNASPP - Sistema Nacional de Asistencia Social Publica y Privada
SNDIF - Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
SPS - Seguro Popular de Salud
SS - Secretaría de Salud
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
UCS - Unidad Cívica Solidaridad
UDAPE - Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UN - Unidad Nacional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 17

2. A TRAJETÓRIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA 24

2.1 A Classificação das Políticas Sociais na América Latina: a construção e a consolidação dos regimes de bem-estar social 24

2.2 A Institucionalização da Assistência Social na América Latina: a escolha por modelos inclusivos ou residuais 39

3. O QUE EXPLICA A VARIAÇÃO NOS MODELOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: um debate teórico sobre a influência partidária, a coordenação intergovernamental e a capacidade transformativa do Estado 57

3.1 Partidos Políticos Importam: teoria da influência partidária nas políticas sociais 58

3.1.1 O papel dos partidos políticos pós Era Industrial: novos arranjos para a definição de políticas sociais 61

3.1.2 Competição partidária: conquista de votos, atores com poder de veto e a adoção de políticas redistributivas 63

3.1.3 A Influência Partidária no Contexto Latino-Americano: a Onda Rosa e a escolha por modelos mais inclusivos para as políticas sociais 70

3.2 A Capacidade Transformativa do Estado frente à Institucionalização de uma política pública 76

3.3 A Criação de Mecanismos Institucionais para a Coordenação Intergovernamental 83

4. MODELOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: a trajetória histórica, normativa e organizacional 89

4.1 A construção do campo da assistência social no Brasil enquanto política pública de segunda linha 89

4.2 A arena política e eleitoral pós redemocratização: a institucionalização da política de coalizão 93

4.2.1 Fernando Henrique Cardoso: um modelo de Estado mínimo e de assistência social a cargo da sociedade civil 101

4.3 Considerações Finais: a institucionalização do modelo inclusivo para a assistência social no Brasil nos governos petistas 122

5. O RECONHECIMENTO ÉTNICO, POLÍTICO E CULTURAL: caminhos para a institucionalização do campo da assistência social na Bolívia nos governos de Evo Morales 128

5.1 Passos iniciais para a Construção da Assistência social no sistema de Proteção Social Boliviano: a implementação de modelo parcialmente inclusivo 128

5.2 A trajetória de conquistas sociais e de reconhecimento das identidades étnicas na Bolívia: passos iniciais para a configuração atual da arena política e eleitoral 130

5.3 Arena Política e Eleitoral na Bolívia: a transição de uma agenda social liberal para uma nacional-indigenista 132

5.3.1 As Revisões Constitucionais e a ampliação dos direitos sociais para os bolivianos: uma Assistência Social sem lugar claro 141

5.3.2 A Era da Democracia Pactuada: a inexistência do campo da assistência social na agenda política 143

5.3.3 A Agenda Política de Evo Morales: transição de um modelo social-liberal para um modelo nacionalista-indigenista 146

5.4 Considerações finais: a institucionalização de uma matriz de assistência social baseada na integração intercultural e comunitária 157

6. A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MÉXICO: a institucionalização de um modelo residual..... 165

6.1 A construção do campo da assistência social no México: a construção de um modelo residual 166

6.2 A ausência de competição eleitoral: a hegemonia do PRI no sistema político e partidário 168

6.3 Competição Eleitoral: a formação de coalizões políticas no final do século XX e a flexibilização da agenda política no novo milênio 170

6.3.1 Eleições Nacionais de 2000: o auge da competição eleitoral e o crescimento do PAN no sistema político mexicano 174

6.3.2 Eleições Nacionais 2012: o retorno do PRI à presidência..... 179

6.3.3 Eleições Nacionais 2018: a esquerda chega ao poder – rupturas ou continuidade? 181

6.4 Os Caminhos Institucionais para a Consolidação da Assistência Social no México 185

6.4.1 A Hegemonia do PRI no Cenário Político e Partidário: as primeiras iniciativas para a definição do campo socioassistencial 186

6.4.2 A entrada do PAN no governo nacional: a ampliação dos PTCR e a criação do marco legal para a assistência social 191

6.4.3 O Retorno do PRI à presidência: manutenção do status quo 198

6.4.4 Morena: ruptura ou continuidade? 203

6.5 Considerações Finais: a institucionalização de um modelo residual para a assistência social no território mexicano nas gestões PRI-PAN 204

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO DE MODELOS MAIS INCLUSIVOS OU MAIS RESTRITIVOS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL: Brasil, Bolívia e México em perspectiva comparada 208

8. REFERÊNCIAS 223

1. INTRODUÇÃO

Este estudo visa estabelecer as condições necessárias e suficientes que estiveram presentes para a institucionalização de modelos mais inclusivos ou mais restritivos da política de assistência social no Brasil, na Bolívia e no México, especificamente, a partir dos anos de 1990. O estudo desse campo de política pública na América Latina é incipiente no que se refere à análise de fatores causais que explicam a variação da sua institucionalidade dentro e entre os países dessa região (CEPAL, 2017; ZANETTI, 2016), a nossa tese pretende avançar nesse debate. Para que isso seja possível, inicialmente, delimitaremos os aportes conceituais e as proposições analíticas e metodológicas que trabalharemos para explicar a emergência e consolidação da política de assistência social em âmbito nacional. Tomando como referência as experiências do Brasil, Bolívia e México este estudo examina, de maneira comparativa, os esforços de cada país para a consolidação institucional desse campo e na ampliação dos direitos de cidadania. A justificativa para esse estudo emana do interesse em entender melhor como as estruturas institucionais favoreceram, condicionaram ou constrangeram as escolhas dos governantes frente à adoção de um modelo mais inclusivo ou mais restritivo da política de assistência social. Sob essa ótica o estudo comparativo de caso potencializa o nosso esforço analítico na medida em que permite produzir inferências sobre cada modelo e entre países, o que possibilita o avanço no campo conceitual, teórico e metodológico para esse campo específico de política pública.

A evolução dentro da própria política é notória. As primeiras experiências no campo da assistência social estiveram ligadas à construção e institucionalização de programas de transferência de renda, no intuito de melhorar e propiciar condições mínimas de sobrevivência. Esses programas se expandiram durante toda a década de 1990 e se consolidaram nos anos 2000. Igualmente, apesar de os países terem adotados esses programas enquanto estratégia da assistência social para o combate à fome e à pobreza, a forma de implementar e a gestão envolvida nesse processo mostram resultados distintos, conforme o projeto político vigente e as estruturas institucionais criadas para a execução dos mesmos. Foi um momento de aprendizagem, tanto na gestão dos benefícios, quanto no monitoramento e avaliação das condicionalidades. Isso abriu espaço para uma revisão de práticas de acompanhamento aos beneficiários, sendo necessário a ampliação na lógica de intervenção. Outras iniciativas foram introduzidas no campo socioassistencial, a partir das distintas capacidades estatais presentes para a operacionalização e materialização da política (BICHIR, 2016).

Para efeitos de análise comparativa a política de assistência social será concebida, nesse estudo, como uma política pública de proteção social não contributiva, destinada às pessoas, famílias ou grupos que se encontram em situação de risco ou vulnerabilidades sociais. Por conseguinte, a institucionalização do campo da assistência social ocorre por meio da criação de burocracias e legislações nacionais que estabelecem os princípios, objetivos e mecanismos de coordenação e gestão das ações socioassistenciais pelo território. Diante do exposto, nos propomos a explicar a variação entre os modelos de institucionalização da política de assistência social no continente latino-americano a partir da conjunção causal dos seguintes fatores: partidos políticos, competição política, agenda política, capacidade institucional e mecanismos de coordenação intergovernamental.

A partir desse debate analisaremos a construção dessa política dentro dos sistemas de proteção no continente e de sua trajetória nos países estudados. Entre os anos de 1990 até o presente momento houve um investimento de comparar a construção e a consolidação dos regimes de bem-estar na América Latina. Os distintos modelos implementados e sua evolução no tempo possibilitou a criação de tipologias que permitiram aos pesquisadores classificarem os sistemas de proteção social em diferentes graus de institucionalidade e de cobertura das políticas sociais. Na década de 1990 as análises realizadas nos forneciam um panorama unidimensional, produzindo inferências acerca da antiguidade do sistema (MESA LAGO, 1978) ou quanto ao grau de cobertura das ações (FILGUEIRA, 1998). Essas tipologias indicam elementos sobre a trajetória histórica e política de cada país frente à formulação e implementação das políticas sociais, bem como analisa o impacto da cobertura, tendo em vista a escolha por um modelo mais universal ou mais excludente (CARRARO, 2016; CANTU, 2015).

O nosso estudo será guiado pelas seguintes questões de pesquisa:

1- Como se deu a trajetória de institucionalização da assistência social no Brasil, na Bolívia e no México? Nesse momento, levaremos em consideração outras indagações mais gerais, tais como:

a) quais foram as principais mudanças institucionais e legais que ocorreram nesses países após a redemocratização que incidiram sobre a institucionalização da política de assistência social?

b) quais as principais diferenças nas estratégias adotadas pelos governos nacionais nos anos de 1990 até as duas primeiras décadas do século XXI?

2- Quais foram os mecanismos causais que atuaram e que nos ajudam a explicar a emergência de um modelo mais inclusivo ou mais restritivo no campo da assistência social no Brasil, na Bolívia e no México?

A primeira questão com todo o seu desdobramento é descritiva, pois visamos conhecer detalhadamente sobre a institucionalidade na provisão da política e a escolha por cada modelo. A segunda pergunta tem caráter explicativo, pois almeja estabelecer comparativamente as condições necessárias e suficientes para a adoção dos modelos supracitados. Portanto, o objetivo geral deste estudo consiste em comparar e explicar as distintas experiências de institucionalização da política de assistência social, no Brasil, na Bolívia e no México. Tais questões e as considerações cuidadosas sobre a institucionalização da política de assistência social nos levam a um conjunto de respostas que envolvem ao menos quatro fatores explicativos: partidos políticos e competição política, agenda política, capacidade institucional e mecanismos de coordenação intergovernamental.

Tendo em vista o objetivo da nossa tese analisaremos a capacidade transformativa do Estado por meio da capacidade institucional, os partidos políticos e os efeitos da competição partidária e a coordenação intergovenamental para explicar os diferentes modelos de institucionalização da assistência social nos três casos selecionados para estudo. Assim sendo, assumimos que os partidos políticos, dada à complexidade do jogo político ajustam suas posições e preferências para manter uma coalizão política estável e coesa para obter sucesso na implementação de políticas prioritárias do governo de forma a atender sua base eleitoral. A força do partido ou da coalizão influencia a entrada de determinada política pública ou de uma questão social específica na agenda política. Isso implica apoio e negociações políticas para a articulação entre as prioridades programáticas expressas no projeto político no que se refere as demandas sociais e econômicas. Argumentamos também que a priorização programática favorece a entrada da assistência social na agenda política, de modo a introduzir mudanças ou inovações incrementais para o setor.

Outro fator, igualmente importante que nos indica a escolha por um modelo ou outro está relacionada a capacidade transformativa do Estado para a implementação e, posteriormente, institucionalização das metas e objetivos nacionais no território. Para que isso seja possível, defendemos que a criação de estruturas organizacionais e burocráticas são estratégias institucionais eficientes e eficazes para a gestão e coordenação de políticas públicas

e programas articulados e integrados entre as esferas de governo. A relação destes elementos permite a detecção de problemas e demandas, definem as prioridades que devem ser mantidas e as que devem ser descartadas e, especialmente, determina em boa medida a capacidade de ação dos governos (ARRETCHE, 1995; SKOCPOL & AMENTA, 1986).

Dentro disso devem ser acrescidos os efeitos advindos da aprendizagem institucional e organizacional, os quais possibilitam ajustes na trajetória de institucionalização da própria política de assistência social (SÁTYRO & CUNHA, 2018). Partiremos do pressuposto de que o processo de aprendizagem resulta de trocas e revisões entre as experiências e práticas desenvolvidas por instituições e organizações (NORTH, 1990; VAN BRABANT, 1997). Basicamente, o aprendizado institucional refere-se ao estabelecimento de regras formais e informais que moldam ou constrangem as interações humanas. Nesse sentido, esse aprendizado ocorre na interação entre organizações, a partir de um sistema mais amplo da sociedade (MARCH & OLSEN, 2008; NORTH, 1990). Já o aprendizado organizacional advém de um processo coletivo que ocorre dentro de organizações específicas (VAN BRABANT, 1997). Nas trocas estabelecidas os grupos definem propostas e metas para atingir um objetivo comum (NORTH, 1990). Nessa interação, aprendizado institucional e organizacional, novos conhecimentos são produzidos a partir dos já adquiridos, tratando-se, portanto, de um processo incremental que permite mudanças e inovações pontuais nos objetivos, nas diretrizes e nos métodos utilizados para a operacionalização das estratégias e ações socioassistenciais.

Por fim, cabe salientar que para que uma prática ou política obtenha êxito em sua institucionalização é necessário o papel de coordenação entre as partes envolvidas, seja entre os atores estratégicos, seja entre os níveis governamentais que participam da implementação e execução das ações. Partiremos do pressuposto de que o governo central deve ter a capacidade de coordenar as ações prioritárias de sua agenda política, de forma que os entes subnacionais tenham autonomia para executar as ações, mas garantindo a centralidade decisória, com o papel de normatização e fiscalização no nível nacional. Para melhor compreensão do processo de implementação das políticas públicas torna-se crucial a análise mais aprofundada acerca dos arranjos institucionais para a coordenação e indução do governo nacional aos demais níveis de governos, que se traduzem, particularmente, na capacidade de regular e nas transferências de recursos de um nível de governo para a outro (BICHIR, 2016; SÁTYRO & CUNHA, 2014, MACHADO, 2014; GOMIDE & PIRES, 2014).

Destarte, longe de esgotar os fatores e as bases conceituais propostas por essa tese, selecionamos uma matriz analítica que consideramos mais adequada para explicar os processos

e trajetórias envolvidos nas escolhas dos modelos de assistência social institucionalizados nos países estudados. Enquanto fenômeno social complexo optamos por estudá-lo, a partir da combinação estabelecida entre esses três fatores explicativos, observando e analisando as suas diferentes conjunções causais, o que nos permitirá ao fim do nosso estudo estabelecer condições necessárias, condições suficientes ou condições necessárias e suficientes para a institucionalização de modelos inclusivos ou residuais em relação aos nossos casos empíricos.

É a partir desses fatores e de suas possíveis conjunções que trabalharemos com os seguintes mecanismos causais (hipóteses) para explicar a institucionalidade deste campo.

1) A concepção da assistência social ganha força institucional, a partir do projeto político defendido pelo partido que está no governo executivo nacional. A agenda programática favorável à adoção de estratégias socioassistenciais é condição necessária para a institucionalização de modelos inclusivos, com papel ativo do governo nacional na coordenação e gestão da política pelo território. O inverso direciona para um modelo restritivo, com a retração do papel do Estado quanto a provisão da política de assistência social.
2) A consolidação de burocracias nacionais também é condição necessária para a criação de mecanismos de coordenação e de gestão, produzindo efeitos sobre a organização de uma política nacional de assistência social articulada pelo território, por meio de sistemas ou de outros dispositivos integradores. Esse arranjo incide sobre a institucionalização de modelos mais inclusivos ou mais restritivos, tendo como referência a prioridade programática associada à capacidade de indução do governo central para que os demais níveis de governos cooperem e implementem uma determinada política, conforme os padrões nacionais.
3) A definição de mecanismos de coordenação intergovernamental é condição necessária para a institucionalização de modelos mais inclusivos ou mais restritivos para a assistência social. O modelo adotado por cada país determina como serão estabelecidas as relações entre os níveis de governos envolvidos com o processo de formulação e execução das ações que compõem este setor de política pública. A partir do desenho das Relações Intergovernamentais é que os governos subnacionais poderão ter ou não garantidos a representação dos seus interesses frente ao governo central. Na configuração ou reconfiguração destas regras, também se observa, a capacidade do

presidente para induzir o comportamento dos demais níveis de governos para que executem as ações conforme os objetivos nacionais.

Os fatores explicativos devem ser analisados de maneira articulada, enquanto conjunções causais que explicam a variação do nosso fenômeno de interesse. Assim cumpriremos uma das funções do trabalho qualitativo que é de contribuir para o aprimoramento de teorias ou criar novas teorias destinadas a um determinado campo de saber (COLLIER, 2011; BENNETT, 2010; GERRING, 2010). A estratégia metodológica adotada é o estudo comparativo de caso. Esse método apresenta ao menos duas vantagens no que se refere ao desenvolvimento de teorias e ao teste de hipóteses, a saber: 1) a capacidade para atingir validade conceitual, com forte potencial para gerar novas hipóteses e 2) alta capacidade para investigar mecanismos causais que atuaram para a produção do fenômeno pesquisado. Assim, o estudo comparativo de caso, permitem ao pesquisador atingir um alto nível de validade interna e teórica, visto que há uma preocupação quanto à seleção dos indicadores que melhor representem os conceitos teóricos que se pretende medir. Este refinamento conceitual leva em consideração uma comparação contextualizada, com equivalência analítica entre os fenômenos (BENNETT & CHECKEL, 2015; COLLIER, 2011; BENNETT, 2010; GERRING, 2010; GEORGE & BENNETT, 2005). Dessa forma, cada um dos países selecionados para esse estudo traz um potencial explicativo alto, devido às variações entre as estruturas institucionais e pelo percurso político que atravessam às escolhas e a forma de se fazer política. Há estudos avançados no continente europeu que nortearam a nossa pesquisa (KAZEPOV & BARBERIS, 2011 BARBERIS, SABATINELLI & BIERI, 2010; BARRIENTOS, 2010), todavia, também tivemos o esforço de traduzir essa literatura para o contexto latino-americano, no intuito de capturar as suas especificidades e para delimitar o próprio campo na região. O objetivo é buscar elementos que possibilitem explicações acerca dos diferentes modelos de institucionalização da assistência social nesses países, considerando-a enquanto política pública inserida no campo dos direitos sociais.

Por fim, esse estudo está dividido em sete capítulos, além dessa introdução e das considerações finais. O próximo capítulo tem como objetivo apresentar aos leitores o nosso fenômeno de interesse, analisando as semelhanças e as variações entre os modelos de assistência social institucionalizados na América Latina. O capítulo 3 apresenta o guia teórico, expondo os principais argumentos que explicam a variação entre os modelos socioassistenciais adotados dentro e entre países. Os capítulos 4, 5 e 6 são destinados à análise empírica dos casos

selecionados para esse estudo. De maneira comparativa, são analisados as dimensões e os fatores causais em conjunção. As considerações finais sumarizam as discussões realizadas ao longo dos capítulos, destacando os principais resultados, no intuito de estabelecer as condições necessárias ou suficientes para a institucionalização de modelos inclusivos ou residuais da política de assistência social no Brasil, na Bolívia e no México, respectivamente.

2. A TRAJETÓRIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

Este capítulo visa apresentar o nosso fenômeno de interesse, portanto, aqui o leitor percorrerá conosco a construção do campo da assistência social na América Latina. Mais especificamente, discorreremos sobre a trajetória de institucionalização dos regimes de bem-estar e dos modelos da política de assistência social que foram adotados na região. Partiremos da premissa de que a construção de políticas sociais mais equânimes se configura como um desafio a ser enfrentado por todos os países democráticos do mundo. Todavia, os Estados organizam estruturas de proteção social de distintas maneiras, gerando consequências sobre o bem-estar dos indivíduos, das famílias e outros coletivos sociais (PRIBLE, 2017). E dentro desses sistemas de proteção a política de assistência social foi se institucionalizando entre modelos inclusivos ou residuais, a partir das concepções de cidadania adotadas por cada sistema. A variação nos desenhos institucionais e nas formas de investimento definem as prioridades e as escolhas feitas nessa área de política pública.

2.1 A Classificação das Políticas Sociais na América Latina: a construção e a consolidação dos regimes de bem-estar social

A definição de cidadania fortaleceu a defesa dos direitos sociais e o reconhecimento da integração e participação dos cidadãos quanto aos bens e riqueza produzidos em uma nação. Assim sendo, é necessário a criação de um conjunto articulado de ações protetivas, visto que o mercado tem limitações para suprir as necessidades básicas de toda a população. De modo específico, por conseguinte, podemos afirmar que os sistemas de proteção social contemplam e institucionalizam ações governamentais e políticas públicas que proveem serviços e programas que incidem direta ou indiretamente na qualidade de vida e no bem-estar das pessoas (FREITAS, 2016; MARSHALL, 1967). Cobrem os riscos que a população está exposta, como velhice, desemprego, deficiências, incapacidades, problemas de saúde, dentre outros. Direciona ações para problemas estruturais como as vulnerabilidades advindas da situação de pobreza e desigualdade (FREITAS, 2016) e podem estar estruturados e divididos em políticas de promoção social (Educação, Cultura e Esporte, Trabalho e Renda, por exemplo) e outras, de proteção social (Assistência Social, Previdência, Saúde, por exemplo) (CASTRO, 2012).

Esping-Andersen em um estudo pioneiro utilizou as seguintes dimensões para estabelecer critérios comparativos e, assim, classificar os países: a desmercantilização[1], estratificação social, relação Estado-mercado-família e a desfamiliarização[2]. Com base nisso, Esping-Andersen (1990; 1999) propôs uma tipologia para a classificação dos regimes de bem-estar entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e se tornou referência para os trabalhos posteriores, ao construir um marco conceitual sobre o qual se ancoram estudos sobre os regimes de bem-estar. A partir dessas dimensões e do papel assumido por cada esfera de cuidado (Estado, mercado e família) os países foram classificados em 3 modelos: *Liberal-Residual*, *Conservador-Corporativista* e *Socialdemocrata*.

O primeiro modelo, Liberal-Residual, ressalta a presença do mercado enquanto instância primordial para a garantia de bem-estar da população, de modo que o fornecimento de serviços e programas seriam, majoritariamente, prestados pelo setor privado. O Estado quase não intervém e quando o faz age de maneira residual, provendo serviços direcionados à área da saúde ou da educação. E, para ter acesso aos benefícios, a população é submetida aos testes de meios, de renda e de necessidade. Esse modelo prevê alto grau de mercadorização, ou seja, as pessoas devem resolver seus problemas via mercado. Isso induz a um alto grau de familiarização quanto à provisão de bem-estar da população. Quando não se pode resolver pelo mercado, fica a cargo da família. Dessa forma, estratifica-se a sociedade em dois grandes blocos: quem tem proteção e quem não tem, o que compromete o próprio conceito de direitos sociais e de cidadania. Os EUA fazem parte desse grupo.

No regime Conservador-Corporativista, o Estado aparece mais em sua função protetiva, quando comparado com o Liberal, com foco nas transferências e na destinação de programas de proteção vinculados ao emprego. Mas, mesmo com o avanço em termos de direitos garantidos e previstos pelo Estado, ainda há a influência do mercado na provisão do cuidado, especialmente, pela valorização de um modelo de família que atribui a função de provedor ao

[1] Tendo como referência Esping-Andersen (1990) o "termo remete, portanto, a capacidade dos direitos sociais de diminuir o *status* dos cidadãos como "mercadorias", ou seja, ao grau em que eles permitem que as pessoas garantam níveis de vida específicos independente das forças puras de mercado. Nesse sentido, a desmercantilização representaria, portanto, uma importante faceta do direito social na construção da cidadania. Sob este mecanismo, os bens e serviços sociais tenderiam a perder, em parte ou integralmente, seu caráter de mercadoria" (GOMES, 2013, p.115).

[2] Ainda conforme Esping-Andersen (1999) desfamiliarização "corresponde a redução da dependência da família em relação ao provimento do cuidado. O indivíduo estaria, assim, mais independente em relação às reciprocidades familiares e isso se daria pela provisão de bem-estar através das políticas do Estado ou das ações do Mercado" (GOMES, 2013, p.115).

homem e de cuidados variados à mulher, seja na atenção aos filhos, seja na atenção aos idosos e deficientes. E, nesse sentido, a cobertura é parcial, visto que a função protetiva do Estado está condicionada à participação do homem no mercado formal de trabalho, podendo ser utilizados testes de meios para a introdução em uma política social específica. Dessa forma, o homem torna-se um cidadão pleno de direitos , uma vez que está no mercado de trabalho e, portanto, ele é o portador de direitos previdenciários, enquanto a mulher é uma sub-beneficiária – não é uma portadora direta de aposentadoria, mas a viúva pensionista –, adquirindo uma cidadania dependente daquela marido, não pelos seus próprios serviços prestados Fora isso, a família deve prover as demais funções protetivas e, geralmente, deslocando tais cuidados à mulher ou a outras instituições provenientes do mercado. Aqui, presenciamos um grau intermediário de mercadorização e um alto grau de familiarização quanto ao bem-estar. Alemanha e Itália são exemplos que adotaram esse regime de bem-estar.

Por fim, o regime Socialdemocrata, representado pelos países nórdicos, apresenta políticas sociais com características mais universais, e benefícios e serviços mais generosos. Esse modelo visa proteger a todos os cidadãos (homens e mulheres) pelo seu pertencimento àquela comunidade, independentemente da sua capacidade de gerar renda. Para isso, há a oferta de serviços públicos, com altas taxas de reposição de renda em programas de transferências, sendo que os critérios de concessão e elegibilidade aos benefícios sociais são baseados na cidadania e na garantia de direitos. Trata-se de um modelo mais igualitário e mais equitativo, com alto grau de desmercadorização e de desfamiliarização (ESPING-ANDERSEN, 1990; 1999). Desmercadoriza na medida em que os benefícios e programas são ofertados independentemente da inserção no mercado de trabalho. E desfamiliariza, pois organiza serviços para atendimentos aos idosos e pessoas com deficiência, por exemplo, retirando a responsabilidade exclusiva da família para a garantia de proteção para esses públicos.

Esping-Andersen demonstrou como os sistemas institucionais e políticos articulam distintas capacidades de mobilização da classe trabalhadora e de partidos de esquerda, produzindo diferentes regimes de bem-estar. Dessa forma, sua obra é um guia metodológico e teórico para estudos em outros continentes e países em desenvolvimento, como a América Latina e Leste Asiático. Chamamos atenção para os desafios analíticos quando se transporta esse arcabouço para regiões menos desenvolvidas, com níveis altos de informalidade, com a dificuldade de mobilidade social, presença e aumento da pobreza, contexto de vulnerabilidade, de insegurança, de crises econômicas e de outras ameaças severas que colocam em risco o desenvolvimento humano e o exercício da cidadania (GOUGH, 2004). Para adotar a perspectiva

de regime de bem-estar, os analistas partem do pressuposto de que os indivíduos conseguem suprir suas necessidades de cuidado e bem-estar pela participação no mercado formal de trabalho, ou pela provisão de serviços ou transferências monetárias realizadas pelo Estado e ou pela família. Esse arranjo foi construído tendo em vista sociedades capitalistas consolidadas e com instituições democráticas estáveis. Entretanto, essas condições não estão presentes nos países da América Latina, parte da Ásia e na África Subsaariana que refletem contextos de instabilidade institucional e democrática e com intervenções de organismos multilaterais para a definição de ações de proteção social. Como forma de captar essa variação, especificidade e heterogeneidade regional, foram introduzidas as noções de Regime de Segurança Informal no contexto latino-americano (WOOD, 2008) que nos ajudam a entender, a descrever e a analisar o surgimento e desenvolvimento de diferentes regimes de bem-estar nessa região.

O Regime de Segurança Informal reflete um conjunto de necessidades que são supridas pelas relações familiares e comunitárias para a garantia de bem-estar. Dentro desse esquema de cuidado são incluídos uma série de direitos informais que se baseiam, geralmente, na lógica do cliente-patrão. Essas trocas se organizam por meio de relações hierárquicas e assimétricas, cujo efeito gerado consiste no sentimento de segurança no curto prazo e dependência e aumento de vulnerabilidades a longo prazo (GOUGH, 2004, WOOD, 2008). Dentro desse regime podem ser incluídos os países da América Latina que possuem uma trajetória de bem-estar marcada pela instabilidade democrática, com períodos de Ditadura Militar; presença de mercados informais de trabalho que imputam aos pesquisadores uma nova leitura sobre a dimensão mercadorização/desmercadorização, visto que a dinâmica do mercado e da economia é outra em muitos países dessa região; oferta de serviços de proteção oriunda do mercado e Estado (regimes mistos, público-privado); e presença de desigualdade de renda e outras vulnerabilidades individuais e sociais que induz a centralidade da família na produção de bem-estar. Essas são algumas dimensões que devem ser incorporadas para a comparação entre os diferentes regimes de bem-estar desenvolvidos entre os países desse continente.

Na América Latina, por se tratar da região mais desigual do mundo, o bem-estar tem sido estudado a partir da sua ausência ou insuficiência: a pobreza entendida enquanto estágio inferior de bem-estar e a desigualdade entendida como a inadequada distribuição de insumo e capacidades socialmente desejáveis. Na trajetória histórica-temporal, destacam-se ao menos cinco momentos cruciais para a institucionalização do bem-estar no continente: 1) Anos 1950 a 1960: o bem-estar foi abordado em sua dimensão econômica. Esse foi o momento de rápidos processos de urbanização e industrialização e as condições de vida da população estavam

mudando rapidamente. 2) Nos anos 1970 em que houve a mudança da compreensão do bem-estar para a noção de satisfação das necessidades. Distinção entre satisfação e insatisfação das necessidades básicas, tais como educação, saúde e moradia. 3) As anos 1980 que foi uma década marcada pelas crises econômicas. Observa-se um retorno à ênfase econômica que culminou no advento da focalização das intervenções, acompanhada de privatização da prestação do serviço público. Essas foram as características da primeira geração de reformas sociais. 4) Anos 1990 que marcou a segunda geração de reformas sociais que se traduz em políticas públicas para a criação de capital humano, em particular capacidades básicas em educação e saúde, especialmente, direcionadas para parte da população que não possuía possibilidade de comprar tais serviços no mercado, mas ainda com uma perspectiva neoliberal. 5) A partir dos anos 2000 com a entrada de partidos de esquerda no governo executivo nacional que representou uma nova forma de atuação do Estado perante à implementação e, posterior, institucionalização de políticas sociais, com foco na universalização do acesso e na ampliação de cidadania (FRANZONI 2007; 2005).

As práticas de bem-estar, portanto, se organizam de acordo com quatro principais lógicas: 1) criação de estruturas administrativas que gerem e distribuam os recursos necessários para a implementação de serviços e programas. 2) Redes de apoio familiares e comunitárias, que alocam recursos de bem-estar através da divisão sexual do trabalho. 3) Pactos ou acordos no nível central que redistribuam os recursos, através de critérios previamente formulados. 4) Estruturas de mercado que alocam recursos através das trocas. Nesse âmbito as pessoas oferecem sua força de trabalho e recebem o pagamento que possibilita a compra de bens e serviços (FRANZONI, 2005).

Diante do exposto, focaremos nosso debate nas tipologias desenvolvidas para os países latino-americanos. Os regimes de bem-estar nesse continente se desenvolveram de maneira fragmentada e desigual, com importantes variações dentro e entre os países. Fatores políticos, econômicos e culturais se constituem, em grande parte, como entraves para a ampliação e universalização da cobertura das políticas sociais ofertadas, componente que reforçava a estratificação dos grupos sociais aos quais eram direcionadas (FLEURY, 2017; ANDRADE, 2012). Diferentemente, do que ocorreu nos casos analisados por Esping-Andersen (1990-1999), a mobilização e a capacidade de pressão da classe trabalhadora nos países latino-americanos foram precárias ou nulas, de modo que os sistema de proteção social foram instituídos com pouca participação dos sindicatos dos trabalhadores, sendo os benefícios focados nos trabalhadores formais e seus dependentes, grupo chamado de *insiders*, heterogêneo

internamente na medida em que a proteção era dada de forma distinta às distintas corporações trabalhistas Os informais, os autônomos e os desempregados, denominado *outsiders*, permaneceram desprotegidos e à margem dos sistemas de proteções instituídos até meados dos anos de 1980 (GARAY, 2010).

Diante disso, os Estados latino-americanos, inicialmente, pós ditadura militar e a partir dos governos democraticamente eleitos no final da década de 1980 e durante os anos de 1990, optaram por implementar programas focais de combate à pobreza e à fome[3] como principal componente da assistência social e políticas universais no que se refere às iniciativas no campo da saúde e da educação. Nesse momento, ocorreu também em muitos países a ampliação dos direitos sociais nas Constituições, com a introdução da vertente não-contributiva da seguridade social. Essa opção possibilitou a inclusão de *insiders* e *outsiders* nos sistemas de proteção social, aumentando, paulatinamente, a cobertura e os níveis de acesso da população aos serviços públicos (PRIBLE, 2017; FLEURY, 2017; CANTU, 2015; GOMES, 2013; ANDRADE, 2012; GARAY, 2010; FRANZONI, 2005). Todavia, mesmo com a maior participação do Estado nas políticas de bem-estar, a esfera familiar ainda continuou como uma das principais fontes de proteção e cuidado diante às adversidades provenientes de riscos e vulnerabilidades, juntamente, com o mercado que provia serviços complementares ou suplementares às ações desenvolvidas pelo Estado no âmbito das políticas sociais (FREITAS, 2016; FRANZONI, 2007; 2005). Nesse cenário de desproteção, verificou-se que no último quarto do século XX os *outsiders* representavam 50% da população latino-americana e uma grande parte dessa porcentagem vivia em situação de pobreza ou extrema pobreza (GARAY, 2010).

Como a proteção social sempre foi condicionada ao mercado de trabalho ela foi moldada pelo desenvolvimento econômico e pelo poder de negociação dos grupos de interesses organizados que pressionavam para a institucionalização de esquemas de proteção por categorias profissionais (FREITAS, 2016). Dentro dessa configuração se destacam os sistemas de saúde e da previdência social em muitos países da região. Diante disso, interrogamo-nos quais os tipos de regime de bem-estar existem ou existiram no continente latino-americano? Quais são as especificidades de cada um desses modelos na região? Quais os efeitos de cada regime na conformação das políticas sociais e, particularmente, da política de assistência social?

[3] Os programas de transferência de renda, por si só, não definem uma política de assistência social, entretanto, essa foi a principal estratégia adotada por muitos países para a constituição desse campo.

Para a definição de tipologias dos regimes de bem-estar nesse continente foram levados em consideração os seguintes fatores: antiguidade dos sistemas de proteção social (MESA-LAGO, 1978); cobertura das políticas sociais (FILGUEIRA, 1998); informalidade no mercado de trabalho (BARRIENTOS, 2004; CANTU, 2015); graus de mercantilização, desmercadorização e desfamiliarização (FRANZONI, 2005; 2007) e, mais recentemente, a capacidade do Estado para formular e gerir políticas sociais pelo território (FLEURY, 2017; CECCHINI, FILGUEIRA & ROBLES, 2014). Para tanto, os estudos que abordam essa temática vêm desenvolvendo diferentes tipologias para a classificação dos modelos de proteção social (FLEURY, 2017; FRANZONI, 2007; FILGUEIRAS, 1998, MESA-LAGO, 1978).

O estudo pioneiro foi o de Mesa Lago (1978) ao classificar os sistemas de proteção social segundo indicadores de gasto e cobertura. O autor identificou três grupos: 1) O grupo pioneiro reúne países que construíram sistemas de proteção entre as décadas de 1920 a 1930, com alto nível de cobertura, todavia estratificados com altos custos e déficits financeiros. Possuíam, portanto, sistemas previdenciários mais antigos, com a oferta de políticas sociais para os trabalhadores assegurados e seus dependentes. Esses sistemas foram estratificados por categorias profissionais e estavam condicionados ao poder de organização dos grupos de pressão, como os sindicatos dos trabalhadores, para a estruturação e formulação das políticas sociais. 2) O grupo dos países intermediários organizaram os sistemas de proteção no decorrer da década de 1940, com alcance mediano das ações, mas com menor estratificação e menores problemas financeiros. Os sistemas de proteção foram baseados nas propostas descritas pelo *Plano Beveridge*[4] e pela Organização Internacional do Trabalho, o que gerou diferentes particularidades em cada sistema constituído. Observa-se baixo grau de cobertura das políticas sociais, mas com gasto relativamente alto no setor de saúde. 3) Por fim, o grupo Tardio congrega os países que implementaram os sistemas de proteção entre as décadas de 1960 a 1970, cuja população era mais jovem. Registra-se baixa cobertura, mas com menores problemas financeiros e alto grau de centralização dos serviços, o que dificulta a dinâmica de atendimento às particularidades territoriais (FREITAS, 2016; CARRARO, 2016; CANTU, 2015; GOMES, 2013, MESA-LAGO, 1978).

[4] Este modelo teve origem na Inglaterra, após a segunda Guerra Mundial, e preconizou de maneira inovadora que os direitos deveriam assumir um caráter universal, independentemente de as pessoas estarem inseridas ou não no mercado formal de trabalho. Esta medida representa a garantia dos mínimos sociais destinados a todas as pessoas em situação de vulnerabilidade (FILGUEIRAS, 1998).

O modelo de classificação proposto por Mesa-Lago (1978) nos ajuda a entender a trajetória histórica dos sistemas na região, mas deixa uma lacuna quanto à análise da oferta e cobertura das políticas sociais. Para Filgueira (1998) a análise deveria focar nos esforços em políticas de bem-estar empreendidos por cada país como foi feito por Mesa-Lago (1978), mas também nos critérios estabelecidos pelos quais os investimentos foram feitos. As formas como são feitos os investimentos influenciam a cobertura das políticas sociais. Dessa maneira, a classificação proposta por Filgueira (1998) avançou nesse quesito, apontando as características das políticas sociais como universal estratificado, dual e excludente. Os países que adotam estratégias de proteção social que cobrem a população em sua quase totalidade foram classificados como universal estratificado. Assim, quase todas as políticas sociais são universais, mas esse princípio coexiste com algum grau de estratificação social. São países que "apresentam alta cobertura da população no sistema de seguridade social e cobertura universal na educação básica, com ampla cobertura na educação média e superior" (FREITAS, 2016, p.130-31). Já nos sistemas duais, a cobertura das políticas sociais atinge apenas uma parte da população e a outra parte não coberta fica à margem das intervenções sociais providas pelo Estado. Esse regime prevê uma cobertura quase universal na educação e uma ampla cobertura no sistema de saúde, embora estratificada. E, nos sistemas excludentes, os programas sociais são restritos e cobrem uma parcela reduzida da população. São sistemas de proteção "elitistas no que se refere à previdência social e à saúde, cobrindo aproximadamente 20% da população e duais em relação à educação que, embora com desigualdades, alcançou mais da metade da população por volta de 1970" (FREITAS, 2016, p.131). As escassas intervenções estatais deflagram as desigualdades estruturais desses países (CARRARO, 2016; CANTU, 2015; GOMES, 2013; FILGUEIRA, 1998).

Dentro dessa discussão, Midaglia e Antía (2017) chamam atenção para a classificação feita por Huber e Stephens em 2012, a partir da tipologia desenvolvida por Filgueira. "Esses autores distinguem três grupos de países em 1980: regimes avançados de polícia social (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguai); regimes intermediários (México, Venezuela e Panamá); e os não muito avançado (o restante dos países da região)" (MIDAGLIA & ANTIA, 2017, p.50). Segundo essas autoras, há apenas um ponto de divergência entre eles, que diz a respeito à classificação do Brasil. Para Filgueira esse país faz parte do regime dual enquanto Huber e Stephens o localizam no grupo dos países avançados. Esta diferença pode ser explicada pela "expansão do benefício de aposentadoria não contributiva para trabalhadores rurais,

adotado pelo Regime Militar, e que aparentemente não foi considerada na classificação de Filgueira" (MIDAGLIA & ANTIA, 2017, p.50).

Outro ponto importante relacionado as tipologias estabelecidas por Mesa-Lago e Filgueira diz respeito a exclusão ou a superficialidade quanto a inclusão em suas análises sobre o papel da família ou da mulher para a produção de bem-estar. As críticas feitas pelas feministas ao trabalho de Esping-Andersen (1990) também se aplicam aos trabalhos realizados para a América Latina. A centralidade da família para o entendimento dos regimes de bem-estar só foi considerada, na prática, a partir de meados da década de 2000. De modo geral, as teorias feministas (SAINSBURY, 1999; BUSSEMAKER & KERSBERGEN, 1999; ORLOFF; 1993) criticaram a ausência ou a mobilização inadequada acerca do papel da família, da dimensão de gênero e da divisão sexual do trabalho e sua relação com a produção de bem-estar, isto é, a influência dessas questões para a definição dos regimes de bem-estar (DRAIBE, 2007). Ao considerar essas dimensões outros fatores foram incluídos na análise: "valores ético-culturais e ideológicos; representações sociais de feminilidade, masculinidade e maternidade; desigual distribuição no tempo de trabalho que reflete no plano das políticas sociais e no acesso aos programas e benefícios sociais (DRAIBE, 2007, p. 48).

É importante entender o argumento central apresentado por Bussemaker e Kersbergen (1999), Sainsbury (1999) e Orloff (1993) de que o tipo de regime de bem-estar afeta as condições materiais, molda as relações de gênero, conforma a estrutura de conflito e influencia a participação das mulheres no mercado de trabalho. Esse cenário impacta sobremaneira a escolha por determinadas políticas públicas, ou seja, as relações de gênero moldam ou constrangem determinadas escolhas em políticas de bem-estar. Desse modo, os sistemas de proteção social são influenciados pela divisão sexual, que revelam, em última instância, as relações de poder na estrutura familiar. O modelo dominante é o da família patriarcal, na qual o homem é o provedor da família e a é mulher responsável pelos cuidados domésticos, padrão reforçado, pela legislação e pelas tradições em torno do matrimônio (DRAIBE, 2007). Compreender as relações de gênero a partir da divisão sexual do trabalho nos ajuda a explicar os padrões de emprego remunerado e não remunerado assumidos pelas mulheres nos últimos trinta anos (BUSSEMAKER & KERSBERGEN, 1999; ORLOFF, 1993).

Os estudos recentes têm apresentado alguns resultados que demonstram que o acesso ao emprego remunerado e a luta pela equiparação salarial têm se constituído como conquistas importantes na redução da violência doméstica e no sustento (garantia de renda) de mães solteiras e divorciadas que cumprem o papel de chefes de família – dimensão da autonomia do

lar defendida por Orloff (1993). A articulação entre as relações de gênero e os diferentes regimes de bem-estar levantam duas questões importantes que devem ser tratadas teórica e empiricamente: 1) a criação de programas de transferências de renda às mulheres que se dedicam ao trabalho doméstico não remunerado em tempo integral e 2) a melhoria no acesso ao emprego remunerado e disponibilização de serviços públicos e benefícios para a permanência parcial ou integral das mulheres no mercado de trabalho, tais como creches, licença maternidade e licença parental (BUSSEMAKER & KERSBERGEN, 1999; SAINSBURY, 1999, ORLOFF, 1993).

Diante desses argumentos, as teóricas feministas defendem: 1) que há efeitos mútuos entre a definição de políticas sociais e as relações de gênero e família, de modo que devem ser analisadas conjuntamente. 2) As mulheres se relacionam com o Estado a partir de distintos papéis sociais (cidadãs, esposas dependentes, solteiras, mães solteiras, divorciadas ou viúvas, trabalhadoras assalariadas ou consumidoras); 3) Demandas por reconhecimento de direitos, igualdade e equiparação salarial no mercado de trabalho; 4) estabelecimento de uma política ativa de mercado que busca a valorização da participação feminina no mercado de trabalho e a criação de políticas e benefícios específicos para a manutenção das mesmas em empregos remunerados; e 5) valorização e reconhecimento do trabalho não remunerado (cuidados domésticos). Nessa interação ente categorias de gênero e tipos de regimes de bem-estar, Orloff (1993) propõe quatro critérios: "a situação do trabalho não remunerado; a diferenciação e a desigualdade de gênero na estratificação social, gerada por diferença no plano dos direitos; acesso ao mercado de trabalho remunerado e a capacidade de formar e manter autonomamente uma família" (DRAIBE, 2007, p.52). Já Sainsbury estabelece três tipos ideais de *policy gender regimes* – "o do homem provedor; o dos papéis separados por gênero e o do indivíduo provedor-cuidador" (DRAIBE, 2007, p.52).

A partir desse debate na literatura os estudos realizados por Franzoni (2007; 2005) propõem uma nova classificação dos países latino-americanos no período de 1998 a 2003, levando em consideração o grau de mercadorização da força de trabalho, a desmercadorização e a familiarização do bem-estar. Os estudos também inovam na medida em que incorporam de maneira explícita o papel da família e da mulher na proteção, fator relegado até então nos estudos sobre os regimes de bem-estar na região (MIDAGLIA & ANTÍA, 2017). A produção de bem-estar deve levar em consideração a combinação entre desenvolvimento econômico e as desigualdades geradas pelo sistema capitalista, tanto socioeconômicas quanto as de gênero (FRANZONI, 2007; 2005).

Na análise que realiza, Franzoni (2005) defende que três esferas se articulam para a produção de bem-estar na região: o 1) mercado de trabalho doméstico e transnacional, cuja a principal maneira do alcance do bem-estar se verifica por meio da renda, as 2) famílias com a provisão de necessidades básicas, afetos e os serviços públicos que são ofertados pelo Estado, por meio de políticas públicas e 3) o "terceiro setor" que é a expressão da sociedade civil organizada. A partir dessas definições Franzoni (2005) classifica os países latino-americanos em três tipos de regimes de bem-estar: Estatal de provedor único: o Estado aloca a maior parte dos recursos em serviços universais, refletindo certo equilíbrio entre as esferas de produção de bem-estar (se organiza a partir da divisão sexual do trabalho, compartilha a produção de bem-estar com o mercado e bens e serviços com subsídios vinculados). Ênfase na desmercantilização e na desfamiliarização. Liberal de provedor único: deslocamento acelerado e radial do Estado para uma prestação privada de serviços, em particular de saúde, educação e pensões. O Estado passou a fazer investimentos focalizados, dirigidos a prestar serviços básicos. Ênfase na desmercantilização, que se dirige seletivamente aos setores de menor renda. Liberal de duplo provedor: alta participação da mulher no mercado de trabalho e de famílias com duplo provedor, a partir de alta proporção de trabalho informal, autoemprego e inserção em mercados transnacionais. Estado e mercados são débeis na provisão de bem-estar, cabendo a esfera familiar ofertar cuidado e proteção aos seus membros.

Em 2007 Franzoni propõe uma nova classificação, atentando-se para as especificidades da região e considerando os resultados produzidos pelas crises econômicas que assolaram a região, especialmente a partir dos anos 2000, bem como fatores culturais, políticos e sociais que influenciam a capacidade de implementação das políticas. Sua proposta se baseia em duas dimensões: 1) o grau de cobertura das políticas sociais sob responsabilidade do Estado e o 2) grau de focalização das políticas sociais. Assim, a autora leva em consideração tanto a construção e implementação das políticas sociais quanto as características institucionais que foram moldadas por trajetórias históricas distintas (CARRARO, 2016; CANTU, 2015; GOMES, 2013; FRANZONI, 2007).

Nessa perspectiva, os sistemas são classificados em: Estatal Protecionista, Estatal Produtivista e Informal Familiarista. No primeiro caso, o Estado assume papel de protagonista na proposição e provisão de políticas públicas, ampliando o acesso aos serviços e programas sociais tanto aos indivíduos inseridos no mercado formal de trabalho quanto os que estão na informalidade. São sistemas que desenham políticas mais universais ou quase universais. Já no Estatal Produtivista há a prevalência de ações sociais subsidiadas pelo mercado com regulação

do Estado. Este não é ausente, entretanto, atua para corrigir eventuais falhas do mercado de trabalho. O acesso a serviços e programas públicos ocorre por meio de testes de meios. Esse modelo prevê políticas que tendem a uma cobertura focalizada. Enquanto o primeiro modelo se aproxima do regime Socialdemocrata, o modelo Estatal Produtivista, se assemelha ao regime Liberal-Residual. Por fim, nos sistemas de proteção Informal Familiarista, a provisão de bem-estar se concentra na esfera doméstica. Nesses países há pouca oferta de serviços e programas sociais e os que existem são frágeis. Portanto, a cobertura de políticas sociais é insuficiente ou ausente, o que torna a população suscetível a diferentes vulnerabilidades e violações de direitos. Estado e mercado são débeis quanto à garantia de segurança e proteção (FRANZONI, 2007).

Barrientos (2004) também contribui com a classificação do regime de bem-estar para a América Latina, chamando a atenção para a transição de um modelo conservador liberal para um liberal-informal. O autor descreveu os regimes como liberais porque o mercado era o principal provedor de bem-estar e como informais porque grande parte da população permaneceu no setor informal, ficando excluída da proteção social. Todavia, considerando as privatizações e, consequentemente, mercantilização dos serviços sociais, bem como as reformas e as políticas residuais direcionadas à extrema pobreza esses regimes tornaram-se liberais-informais. Nos setores de saúde e educação a provisão de serviços privados foi ampliada. Na previdência foi incluído um componente privado por meio das capitalizações individuais. Além disso em contextos de crise econômica as condições da população mais pobres pioram com o aumento do desemprego e de maior informalidade. Resultado: o mercado não resolveu todas as demandas de serviços sociais, o Estado recuou em seu papel de proteção e a família se fortaleceu enquanto última instância de cuidado e de subsistência.

Também se registra dentro desse componente liberal-informal o surgimento dos programas de transferência de renda fracamente institucionalizados. Com a implementação desses programas houve uma alteração nas relações entre as famílias, o Estado e o mercado na produção de bem-estar. Estes novos programas foram direcionados para grupos específicos que se encontravam em situação de pobreza ou de vulnerabilidade social (infância, velhice, pessoas com deficiência, dentre outras), ou para regiões ou municípios que apresentassem altos indicadores de pobreza. Inicialmente, foram implementados projetos pilotos. Ao longo do tempo, após a aprendizagem institucional, esses programas foram ampliados e institucionalizados, sendo incorporados a um escopo específico do campo socioassistencial, de modo que a assistência social passou a ser organizada a partir de dois grandes grupos: programas de pensões não contributivas e programas de transferência de renda com foco no

desenvolvimento humano (BARRIENTOS, 2010; BARRIENTOS & HINOJOSA-VALENCIA; 2009)

Cantu (2015) partiu desse debate colocado por Barrientos (2004) e estabeleceu uma tipologia que agrega os componentes da informalidade dentro de um regime liberal, a partir do grau de mercantilização das políticas sociais, da proteção social promovida pelo Estado e pelas estratégias de subsistência das famílias. Diante dessas dimensões classificou os países em: Liberal Moderado, Liberal Radical, Excludente Familiarista e Excludente Migratório. Nos dois primeiros modelos o Estado assumiu um papel, ainda que mínimo, na provisão de bem-estar, por meio da cobertura estratificada de políticas sociais. O componente da mercadorização está mais presente no regime Liberal Radical, enquanto há um esforço de desmercadorização no regime Liberal Moderado, apesar dos países manterem a iniciativa privada enquanto prestadora de serviços nas políticas sociais em caráter complementar ou suplementar. Já nos dois últimos regimes denota-se a presença massiva da informalidade para o enfrentamento dos riscos e insegurança social. No regime Excludente Familiarista predominam estratégias de proteção advindas das famílias enquanto que no regime Excludente Migratório predominam a migração da força de trabalho para o exterior (VIANA, FONSECA & SILVA, 2017; CANTU, 2015; BARRIENTOS, 2004).

Por fim, os estudos posteriores passaram a focar na capacidade estatal como chave analítica para explicar a variação entre os sistemas de proteção social na América Latina. Destacamos dois estudos, Cecchini, Filgueira & Robles (2014) e Fleury (2017), que trabalham com os seguintes regimes de bem-estar: Protecionista do Estado, Produtivista Estatal e Regime de Bem-Estar Familiar. O regime Protecionista do Estado. O arranjo institucional das políticas sociais visa à universalização do acesso aos bens e serviços públicos. O regime de bem-estar Produtivista Estatal prioriza as parcerias estabelecidas com instituições do mercado ou do terceiro setor para a provisão de bem-estar. Finalmente, o regime de bem-estar Familiar apresenta maior participação dos arranjos familiares na provisão de cuidados. Para além dessas tarefas, as mulheres ainda continuam sendo as principais cuidadoras dos dependentes – filhos, deficientes e idosos, por exemplo. Nesse último tipo de regime, a provisão de cuidado recai sobre os membros familiares ou sobre a comunidade, o que nos coloca como desafio analisar o *status* de cidadania e o tipo de acesso aos serviços e benefícios públicos que esses indivíduos e famílias possuem (FLEURY, 2017). O quadro1 sumariza o debate estabelecido aqui sobre os regimes de bem-estar adotados na América Latina, enfatizando as dimensões de análise apresentadas.

Quadro 1 – Regimes de Proteção Social na América Latina

Autor	Dimensão de Análise	Tipologias/ Classificações	Exemplos de Países
Mesa Lago (1978)	Trajetória histórica de implantação do sistema de proteção social (antiguidade)	Pioneiros	Uruguai, Argentina, Chile, Cuba, Brasil e Costa Rica.
		Intermediários	Panamá, México, Peru, Colômbia, Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela.
		Tardios	República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras e Haiti.
Filgueira (1998)	Grau de cobertura das políticas sociais	Universalismo Estratificado	Argentina, Chile e Uruguai.
		Dual	Brasil e México.
		Excludente	Guatemala, Honduras, El Salvador e Nicarágua.
Franzoni	Grau de mercadorização; desmercadorização e desfamiliarização	Estatal de Provedor Único	Costa Rica e Uruguai
		Liberal de Provedor Único	México, Argentina e Chile
		Liberal de Duplo Provedor	El Salvador, Guatemala e Nicarágua
Franzoni (2007)	Grau de cobertura das políticas sociais e grau de focalização das políticas sociais	Estatal Produtivista	Argentina e Chile.
		Estatal Protecionista	Brasil, Uruguai, Costa Rica e México.
		Informal Familiarista	El Salvador, Guatemala, Nicarágua e Bolívia
Barrientos (2004) Cantu (2015)	Graus de informalidade (Liberal-informal)	Liberal Moderado	Argentina, Brasil, Costa Rica e Uruguai.
		Liberal Radical	Chile e México.
		Excludente Familiarista	Bolívia, Colômbia, Equador, Guatemala, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela.
		Excludente Migratório	El Salvador, Honduras e Nicarágua.
Cecchini, Filgueira & Robles (2014) Fleury (2017)	Capacidade Estatal para prover políticas sociais e proteção para grupos sociais	Protecionista do Estado	Brasil, Costa Rica, Uruguai.
		Produtivista Estatal	Chile, Argentina e México.
		Regime de Bem-Estar Familiar	El Salvador, Guatemala, Nicarágua e Bolívia

Fonte: Adaptada do artigo de Viana, Fonseca e Silva (2017).

Apesar da distinção entre os regimes de bem-estar, de maneira geral, o Estado se configura como um ator estratégico para a garantia do direito de cidadania (PRIBLE, 2017; BARBERIS, SABATINELLI & BIERI, 2010; FRANZONI, 2007). Essa concepção implica rever ou propor acordos em termos de objetivos distributivos, estabelecer estratégias e definir ações privativas e compartilhadas entre níveis de governo, definir ou redefinir parcerias com atores privados e estabelecer critérios para a elegibilidade, concessão e duração dos benefícios (BARBERIS, SABATINELLI & BIERI, 2010; FRANZONI, 2007). Esse debate nos permite tecer importantes considerações acerca da institucionalização dos distintos modelos de assistência social, a partir dos anos de 1990 e das duas primeiras décadas dos anos 2000, com foco prioritário no combate à pobreza e outras desigualdades sociais. Assim sendo, a definição entre um modelo mais inclusivo ou mais restritivo para a política de assistência social está articulado ao tipo de regime de bem-estar vigente. É nesse contexto da proteção social que fazemos menção às primeiras iniciativas formalizadas e institucionalizadas pelo setor público nessa área de política pública. As ações iniciais desse campo visavam à disponibilização de serviços de acesso à renda, de acordo com necessidades específicas ou em situações de calamidades. Paulatinamente, à medida que as ações socioassistenciais foram se institucionalizando em padrões mais inclusivos, foram estabelecidas estratégias que cobriam outros públicos que estavam em situação de distintas vulnerabilidades sociais, não só ausência de renda.

Os serviços, programas e benefícios da assistência social estão correlacionados às múltiplas necessidades de proteção social que envolvem os aspectos da vida privada (individual e familiar) e da convivência comunitária ou outros âmbitos coletivos, mediadas ora pelo poder público, ora pelo mercado. As ações socioassistenciais são ofertadas tanto por instituições públicas quanto privadas, com variação dessa participação entre os países do continente. Assim sendo, os diferentes regimes de bem-estar nos permitem explicar a variação quanto as concepções e institucionalização dos distintos modelos de políticas de assistência social no continente.

Tendo em vista esses conceitos iniciais buscaremos analisar o que explica diferentes políticas, diferentes trajetórias e diferentes desenhos de assistência social, tendo como referência modelos mais inclusivos e mais restritivos de políticas sociais na América Latina. As políticas inclusivas preveem benefícios relativamente generosos para todos ou para um número expressivo da população, independentemente de estar inserida ou não no mercado formal de trabalho. Nesse modelo espera-se que haja maior nível de participação dos

beneficiários no processo de implementação dos programas e serviços. Por sua vez, as políticas sociais restritivas pressupõem uma cobertura relativamente modesta, prevendo poucos benefícios e, geralmente, direcionados a segmentos populacionais que não conseguem suprir suas necessidades pela via do mercado. Diferentemente do modelo anterior, as ações são implementadas sem a participação dos beneficiários.

Quadro 2 - Processo de Expansão dos Modelos de Políticas Sociais na América Latina

Política Social		
Caraterísticas das Políticas	*Restritiva*	*Inclusiva*
Escopo da Cobertura	Limitada	Ampla
Nível do Benefício	Baixo, moderado	Alto, moderado
Participação social na implementação	Não	Sim
Casos (Países)	México, Chile	Brasil, Argentina, Uruguai

Fonte: Quadro adaptado do Garay, 2010, p.4.

A escolha por cada um desses modelos e, consequentemente, sobre o desenho das políticas de assistência social, esteve condicionada ao tipo de negociação envolvida para a construção ou expansão de políticas sociais pelo continente. Garay (2010) define a expansão de políticas sociais como a extensão ou criação de novos benefícios para grupos populacionais que não estão inseridos no mercado formal de trabalho. Dentre os benefícios, serviços e programas estão o apoio à renda mínima para as chefes de família, tais como os PTCR's, benefícios monetários eventuais e auxílio alimentação; assistência à saúde e assistência social, com foco na universalização do acesso. Buscaremos entender a criação ou expansão da política de assistência social na América Latina, tendo como parâmetro as características institucionais e a criação ou consolidação dos benefícios, programas e serviços que constam no desenho da política e que incidem sobre a implementação de modelos mais inclusivos ou restritivos.

2.2 A Institucionalização da Assistência Social na América Latina: a escolha por modelos inclusivos ou residuais

Partiremos, pois, da seguinte premissa: o contexto latino-americano é marcado por distintas trajetórias políticas e institucionais que deflagram desigualdades na distribuição de renda e riqueza, acentuadas taxas de violências, homicídios, crises políticas internas, dentre outros elementos. Os efeitos produzidos por esses fatores permitem afirmar que a América

Latina é o continente mais desigual do mundo (CEPAL, 2017). Diante disso, as políticas sociais são uma resposta do Estado para a inclusão dos cidadãos nos sistemas de proteção social, visando garantir os direitos básicos, quais sejam: manutenção da vida, acesso à uma alimentação saudável e a uma moradia, educação, saúde, esporte e lazer. A operacionalização das ações e estratégias para cada um desses direitos é realizada nos âmbitos da assistência social, da saúde e educação (FREITAS, 2016; FRANZONI, 2007).

Sinteticamente, podemos definir a assistência social como uma política pública de proteção social não contributiva, destinada às famílias, aos grupos ou aos indivíduos que se encontram em situação de risco ou vulnerabilidades sociais, tais como: pobreza, indigência, distintas violências, falta de moradia e desemprego. Assim, se constitui, como dever do Estado instituí-la e organizá-la pelo território, promovendo cuidados e garantias de direitos por meio de serviços, programas e benefícios socioassistenciais. Os beneficiários da assistência social, por conseguinte, são todos aqueles que necessitam de bens e serviços básicos para a manutenção de vínculos sociais, familiares e comunitários (BICHIR, 2016; CECCHINI, FILGUEIRA & ROBLES 2014; COUTO, YAZBEK & RAICHELIS, 2012). A assistência social se ancora nessa concepção geral de garantias de direitos e de inclusão social. De modo geral, os países latino-americanos buscaram institucionalizar esse campo a partir da concepção de cidadania presente em cada regime de bem-estar vigente (ZANETTI, 2016; GOMIDE & PIRES, 2014). Quanto mais institucionalizada for a assistência social maior a probabilidade do setor se transformar em Política de Estado. De forma que, independentemente do partido que estiver no governo os serviços, programas e benefícios de assistência social serão ofertados, conforme os parâmetros previamente acordados em legislações e outros recursos institucionais envolvidos na política.

Assim sendo, a institucionalização do campo da assistência social será entendida em uma perspectiva processual via investimento dos governos tanto na criação e consolidação de burocracias estatais para a prestação de serviços socioassistenciais, quanto no desenvolvimento de marcos legais constitutivos para a institucionalização de uma política de Estado. A construção de um arcabouço institucional materializa os princípios, diretrizes e objetivos em serviços, projetos e programas destinados à população alvo da intervenção. Os Ministérios ou Secretarias de Assistência Social são estruturas organizacionais de gestão, financiamento e de coordenação da política pelo território nacional, além de definirem programas e estratégias de capacitação permanentes entre os profissionais e de estabelecerem indicadores de monitoramento e avaliação das ações executadas entre níveis de governos. Essas iniciativas

profissionalizam o setor de assistência social, conferindo institucionalidade às estratégias e à implementação de decisões e metas nacionais (BICHIR, 2016; GOMIDE & PIRES, 2014**).**

A evolução institucional da política de assistência social esteve condicionada ao tipo de negociação envolvida para a construção ou expansão desse setor pelo continente. Paulatinamente, essa política foi incorporando o componente não contributivo para a inclusão de grupos outrora marginalizados, com mudanças incrementais na forma de atuação do Estado para a provisão das ações socioassistenciais, a partir de uma agenda social liberal ou de uma agenda social desenvolvimentista. A assistência social entra na agenda política, efetivamente, entre as décadas de 1980 e 1990, período de austeridade fiscal após a adesão dos países latino-americanos às premissas pactuadas no Consenso de Washington[5]. Foram desenvolvidas novas formas de gestão estatal para as políticas sociais, tais como a descentralização administrativa e financeira entre os entes governamentais e a terceirização de serviços sociais para a iniciativa privada em caráter suplementar ou complementar. Já no início do Século XXI houve uma mudança na forma de se conceber a assistência social que passou a ser institucionalizada sob a perspectiva de direito de cidadania e estruturada com base em uma arquitetura universalizante, sem desconsiderar ações focalizadas destinadas aos grupos específicos que se encontram em situação de pobreza ou de maior vulnerabilidade social (FILGUEIRA, 2013; CECCHINI & MARTINEZ, 2011).

Os sistemas de proteção social e, consequentemente, as primeiras concepções de assistência social foram estabelecidas no início do século XX, com a criação dos primeiros esquemas de seguridade social no meio urbano. Nesse momento foram implementadas as políticas setoriais de saúde e educação. Temos também a introdução das primeiras práticas de assistência social no continente, ligadas à Igreja Católica. Diferentemente das políticas de saúde e educação que estabeleceram regulações mínimas para a consolidação no campo de direitos, a assistência social foi concebida, inicialmente, como caridade. Esse campo era baseado em ações fragmentadas e com pouca regulação do Estado, o que reforçava a noção de filantropia e caridade desempenhadas pela Igreja Católica. Essa configuração dificultava o reconhecimento de cidadania para uma massa populacional que não era coberta nem pelo Estado, nem por essas

[5] O Consenso de Washington foi um encontro que ocorreu em 1989 na capital dos Estados Unidos com a participação de economistas norte-americanos e representantes da América Latina. Nesse encontro ficou estabelecido um conjunto de recomendações para que os países membros alcançassem o equilíbrio macroeconômico. Os países latino-americanos receberam uma prescrição de regras econômicas e reformas liberais a serem aplicadas pelos Estados, a fim de se adaptarem às realidades do mercado globalizado (CUNHA & ARAÚJO, 2014, p.6).

instituições que proviam proteção social. Restava então o apoio e a garantia de proteção pela via da família, que muitas vezes se encontra com vínculos enfraquecidos, desgastados ou inexistentes, o que aumentava as condições de riscos e vulnerabilidades sociais[6] (FLEURY, 2017; BICHIR, 2016; FILGUEIRA, 2013; COUTO, YAZBEK & RAICHELIS, 2012).

Com a crise econômica de 1929 houve uma mudança no modelo de desenvolvimento que transitou da perspectiva Liberal Primário para a Substituição de Importação. Nesse período os setores de saúde e educação avançam em termos de regulação e de ofertas de serviços, mas ainda concentrando esforços no setor formal urbano. A proteção social era baseada no emprego formal. O campo da assistência social não avançou em termos de provisão e proteção por parte do Estado, de modo que as principais ações ainda continuavam sob coordenação das obras de caridade da Igreja e instituições beneficentes. Todavia, iniciam as primeiras práticas de assistência social desenvolvidas pelo Estado sob a liderança das primeiras damas, o que favorecia as relações clientelistas. O Primeiro-Damismo é um dos símbolos do assistencialismo, conferindo o caráter de personificação, geralmente associado a uma pessoa próxima do governante – a primeira dama. Os beneficiários eram vistos como sujeitos carentes e necessitados. Nessa ótica prevalecia a lógica do doador-receptor e não de cidadão (SPOSATI, 2007).

Apesar dos avanços em termos de cobertura, a institucionalização dos sistemas de proteção social e, por conseguinte do campo socioassistencial, foi fortemente marcada pelo caráter de informalidade, visto que a maioria dos Estados não regulam os mercados e estes com certa frequência excluem grande parte da população. A não intervenção protetiva do Estado articulado à precariedade ou ausência de acesso aos bens produzidos pelo mercado leva a produção de bem-estar baseado na família ou em redes sociais de apoio (FREITAS, 2016; FILGUEIRA, 2013; BARRIENTOS, 2010; FRANZONI, 2005). E quando os Estados assumiram a responsabilidade pelo cuidado e pela proteção de seus cidadãos optaram, inicialmente, pelo seguro social contributivo vinculado ao trabalho em detrimento de sistemas protetivos universais e não contributivos, baseados nos recursos fiscais. O panorama da década

[6] Esses são termos polissêmicos, portanto, não há consenso na literatura sobre suas definições. Cada área de conhecimento dá um significado próprio para abordar aspectos distintos do fenômeno estudado. Nosso estudo entende como **risco social** a probabilidade de exposição à uma situação de perigo, independentemente da condição social. Situações de risco são, por exemplo, trabalho infantil, negligência, violência sexual e outras violações de direitos. Já a **vulnerabilidade social** envolve a precariedade de renda por um longo período de tempo, bem como as necessidades básicas insatisfeitas em diferentes fases da vida, tais como escolaridade, alimentação, transporte, trabalho, dentre outros. Denotam-se relações sociais fragilizadas e precário acesso aos direitos civis, políticos ou sociais.

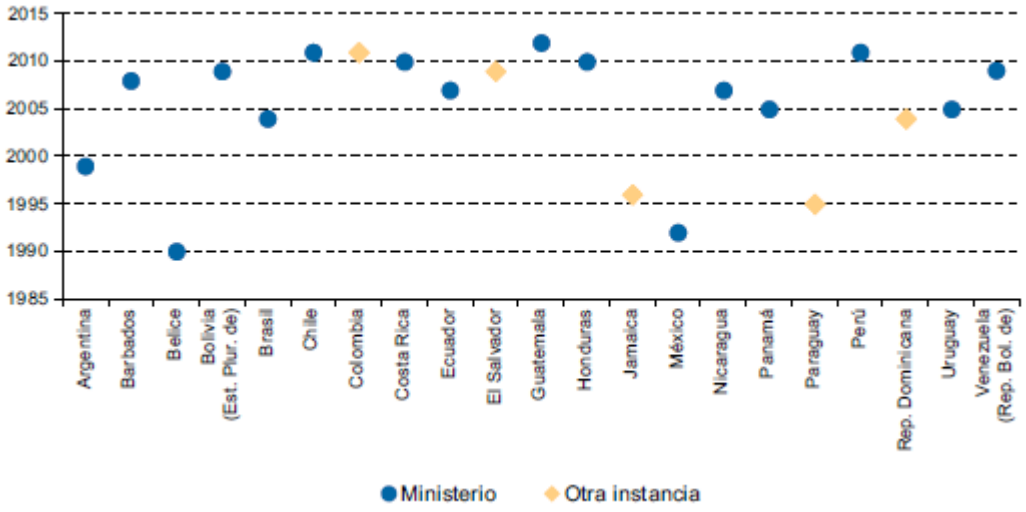
de 1980 confirma essa escolha com a implementação da liberalização econômica iniciada na década anterior. Essa agenda previa medidas de privatização de empresas públicas, desregulação do mercado de trabalho, dentre outras com foco prioritário no desenvolvimento econômico. Essa opção tinha como meta a retirada do Estado enquanto instância reguladora e com a retração dos gastos públicos destinados à proteção social. Por conseguinte, com a adoção de medidas provenientes da austeridade fiscal foram desenhadas políticas de assistência social focalizadas em grupos ou famílias em situação de pobreza ou de privações extremas, com a descentralização dos programas para Organizações Não Governamentais ou outras entidades privadas com finalidade pública e incorporação de prestadores de serviços privados em caráter suplementar ou complementar aos ofertados pela iniciativa pública (FREITAS, 2016; FILGUEIRA, 2015; CECCHINI & MARTINEZ, 2011).

Assim, temos que as políticas de assistência social da região no período da agenda social liberal enquadravam-se no modelo conservador-residual-informal, isto é, as intervenções sociais estavam fortemente pautadas pelo mercado ou pela família, com retração do Estado, mas acresce-se a esse fator o componente da informalidade, visto que uma parte da população se encontrava fora do mercado formal de trabalho (BARRIENTOS, 2004). Diante desse cenário, as reformas neoliberais realizadas no âmbito da assistência social não foram suficientes para combater as múltiplas desigualdades sociais, uma vez que concentravam esforços em reduzir a pobreza em apenas um aspecto, a ausência de renda. O resultado desse processo deflagrou a insuficiência para cobrir a demanda de grande parte da população e o Estado adotou medidas pontuais no que se refere à proposição de programas socioassistenciais, com foco na institucionalização de programas de transferência de renda. São, portanto, medidas focalizadas, residuais e devido à particularidade das intervenções foram introduzidos testes de meios ou corte pela renda. Esse foi o retrato da assistência social nas duas últimas décadas do século XX (FLEURY, 2017; CANTU, 2015; ANDRADE, 2012).

Após uma década de adoção da agenda neoliberal o continente continuava registrando altas taxas de pobreza e desigualdade. Dessa forma, com o esgotamento desse modelo articulado com a crise financeira mundial entre 2001 e 2002, houve mudanças na forma de se conceber e implementar as políticas de assistência social, com maior protagonismo do Estado na regulação e coordenação, a partir de uma perspectiva nacional, e com a entrada de governos de esquerda que adotavam agendas com tendências progressistas com relação à organização do Estado e da sociedade, bem como no estabelecimento de projetos políticos que englobam uma visão de justiça social mais equânime e participativa. Essa mudança de paradigma permitiu a

institucionalização de marcos legais e a criação de aparatos organizacionais para a gestão social e para o incremento de ações de desenvolvimento social na região (ZANETTI, 2016; MIDAGLIA & TEREJA, 2016; CEPAL, 2015, MIDAGLIA, CASTILLO & FUENTES, 2010). Como demonstrado no gráfico 1 a criação de ministérios específicos para a gestão das ações de desenvolvimento social se intensificaram a partir dos anos 2000 em distintos países da América Latina, após a chegada de diferentes partidos de esquerda no governo central.

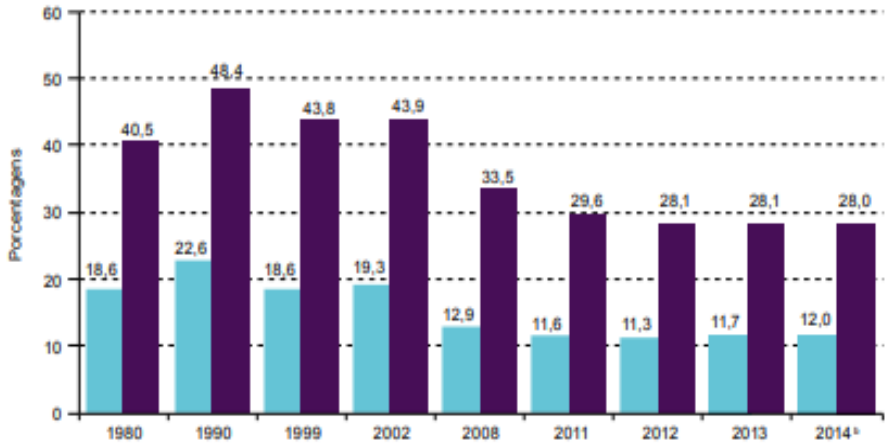
Gráfico 1 – Ano de Criação dos Ministérios e outras Instâncias Dedicadas ao Desenvolvimento Social



Fonte: CEPAL, 2015, p.154.

Como defendido até aqui, a criação de ministérios ou outras burocracias específicas confere maior grau de institucionalidade à Política de Assistência Social (PAS), com a adoção de mecanismos institucionais e organizacionais que propiciam maior coordenação, gestão e financiamento das ações estratégicas para o setor. Essa iniciativa surtiu efeito imediato sobre o mapa de pobreza e desigualdade na região, nos primeiros anos do século XXI (FREITAS, 2016; FILGUEIRA, 2015; CECCHINI e MARTINEZ, 2011). Com o maior investimento em ações socioassistenciais, tanto em termos de oferta de serviços como com a ampliação de programas de transferência de renda, a pobreza caiu de 48,4% em 1990 para 28% em 2014, conforme apresentado no gráfico 2.

Gráfico 2 – América Latina: Evolução na Taxa de Pobreza e Extrema Pobreza entre 1980-2014



Fonte: CEPAL, 2014, p.12.

Em 2014, 28% da população da região encontrava-se em situação de pobreza (168 milhões de pessoas), porcentagem que aumentou para 29,8% em 2015 (178 milhões) e para 30,7% em 2016 (186 milhões de pessoas). Enquanto, a extrema pobreza passou de 8,2% em 2014 (48 milhões de pessoas) para 10% em 2016 (61 milhões de pessoas) (CEPAL, 2017, p.88). Levando em consideração a mensuração por país no período de 2014 a 2016 verifica-se que houve a redução das taxas de pobreza, relacionada ao número de habitantes, em oito países do continente: República Dominicana (6,4 pontos percentuais), Panamá (3,7 pontos percentuais), México (2,6 pontos percentuais), Honduras (2,5 pontos percentuais), Peru (2 pontos percentuais), Costa Rica (1,9 pontos percentuais), Uruguai e Colômbia registraram menos de um ponto percentual. Todavia, no mesmo período de tempo registra-se aumento na taxa de pobreza no Paraguai (1,7 pontos percentuais) e aproximadamente um ponto percentual em El Salvador e Equador (CEPAL, 2017, p.90). A desigualdade de renda também sofreu redução no mesmo período analisado, de maneira que o *Coeficiente de Gini* da região passou de 0.53, em 2002, para 0.46, em 2016 (CEPAL, 2017).

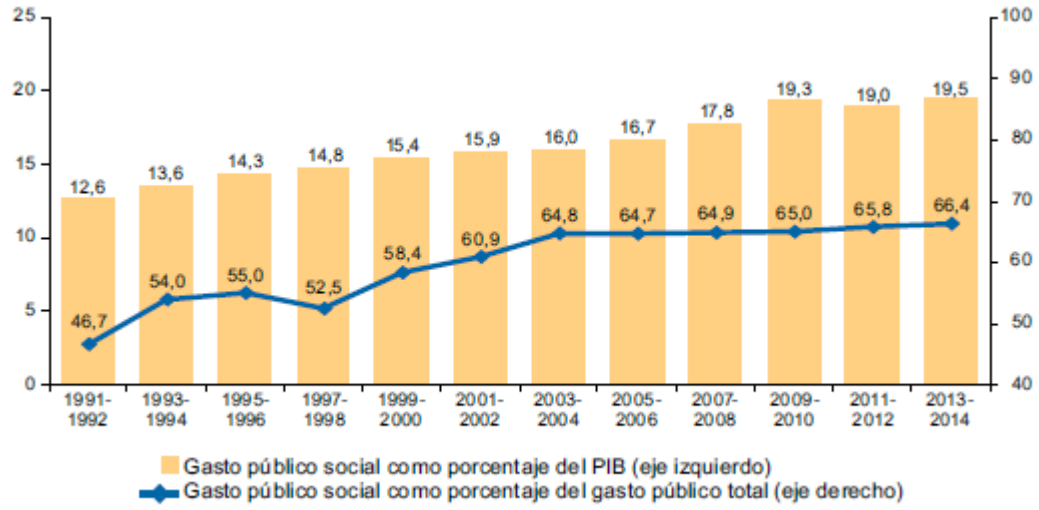
A redução da pobreza no continente latino-americano ocorreu devido à expansão de políticas redistributivas, particularmente, por meio de programas de transferência de renda em articulação à um conjunto de políticas públicas que visavam melhorar a distribuição de renda e qualidade de vida da população. Sociedades mais desiguais geram maior pressão e competição eleitoral em torno de políticas redistributivas, conforme veremos no próximo capítulo (HOLLAND & SCHNEIDER, 2017). O crescimento econômico da região, o aumento real do

salário mínimo, as reformas tributárias e de saúde também contribuíram para a redução da pobreza e melhoraram as condições de vida da população latino-americana (FREITAS, 2016; ZANETTI, 2016).

Vale reforçar que a virada do milênio se deu na América Latina concomitantemente a muitas mudanças sociais e políticas. De um lado, podemos observar a onda de eleições em que, pela primeira vez, partidos de esquerda chegaram democraticamente à presidência de muitos países. De outro lado, observamos também os *modi operandi* distintos desses governos para lidar com os problemas sociais, com a pobreza e suas consequências na vida da população. Portanto, a entrada de partidos de esquerda nos governos nacionais colocou na agenda pública um modelo de cidadania social com tendências universais para a provisão de políticas sociais sob responsabilidade do Estado (FILGUEIRA, 2013; CECCHINI & MARTINEZ, 2011). Também sabemos que nesses países, no que tange às políticas e ações na área da assistência social, há grande variação quanto ao desenho institucional, as formas de financiamento e a oferta de serviços (CEPAL, 2017; MIDAGLIA & TEREJA, 2016). Para além desse cenário de transformação política e social, também chamamos a atenção para o esgotamento do modelo neoliberal, abrindo uma janela de oportunidade para mudanças na agenda política sobre a assistência social.

Em relação aos investimentos sociais, verifica-se o aumento das despesas públicas entre os anos de 2000 a 2016, concentrando grande parte dessa redistribuição nos programas de transferências monetárias que são caracterizadas por ampla cobertura e baixos custos. Os gastos em serviços de saúde aumentaram em alguns países e caíram em outros. Outras políticas sociais permaneceram inalteradas, especialmente, as do seguro previdenciário que cobrem apenas uma parte da população, deixando a outra parte excluída do sistema de proteção. Novos programas não contributivos foram inseridos no sistema de proteção, sem grandes aumentos nos impostos diretos. Para mapear e ter acesso aos beneficiários, os governos conferiram poder aos burocratas para a criação de critérios de seleção de distintos graus na região, o que também exigiu mudanças institucionais para a coordenação nacional e informações sobre os beneficiários (CEPAL, 2019; HOLLAND & SCHNEIDER, 2017).

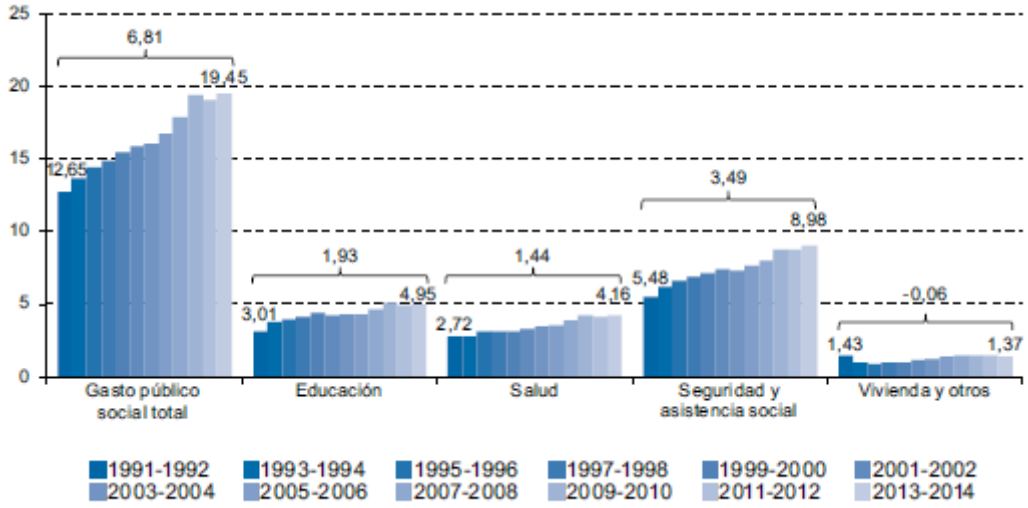
Gráfico 3 - Evolução do Gasto Público Social, proporção do PIB e do gasto total entre os anos de 1991 a 2014.



Fonte: CEPAL (2015, p. 61), sobre a base oficial dos países (Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidade e Tobago, Uruguai e República Bolivariana da Venezuela). Média ponderada dos números dos países.

O gráfico mostra a tendência dos países em aumentarem, paulatinamente, os gastos públicos sociais em relação ao PIB, o que acarreta um aumento também no gasto público total, com uma pequena queda ente os anos de 1995 e 1996, se observamos a linha de evolução. Os governos elevaram o gasto público em programas de infraestrutura e no campo do trabalho, no intuito de aumentar o número de empregos, por meio da concessão de créditos às microempresas. Também houve um esforço de financiamento e fortalecimento dos programas assistenciais nos setores de seguridade social e assistência social, de educação e de saúde (CEPAL, 2015).

Gráfico 4 – Gasto Social do Governo Central por funções (em porcentagem do PIB) entre os anos de 1991 a 2014.



Fonte: CEPAL (2015, p.66), sobre a base oficial dos países (Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidade e Tobago, Uruguai e República Bolivariana da Venezuela).

A expansão dos gastos sociais públicos por setores não é uniforme pelo continente. Essa variação depende do grau de pressão exercido pelos grupos de interesse e da mobilização social em relação ao Estado, impulsionando-o a investir mais em determinados setores, mesmo em cenários de contração financeira (FAIRFIELD & GARAY, 2017). E na assistência social grande parte dos recursos foram alocados nos programas de transferências monetária. Depende também do grau de desenvolvimento e expansão institucional capaz de gerir e coordenar os serviços pelo território nacional. Como pode ser observado houve maior concentração dos gastos em Seguridade e Assistência Social. Dentro dessa função o maior contingente de financiamento foi para os benefícios previdenciários. Logo em seguida, destaca-se os recursos investidos no campo da educação, especialmente para a expansão da cobertura ao ensino básico (fundamental e médio), infraestrutura e contratação de professores. O setor saúde manteve os investimentos mínimos para a compra dos insumos básicos e para pagamento dos profissionais. A cobertura dos serviços de saúde varia conforme a capacidade institucional de cada país, no que se refere à disponibilização de serviços por níveis de complexidade. As demais políticas sociais possuem baixo investimento se comparado às três políticas citadas acima (FREITAS, 2016; CEPAL, 2015).

> A média do gasto social per capita do governo central nos países da América Latina praticamente dobrou entre 2002 e 2016, chegando a 894 dólares, com uma alta heterogeneidade entre sub-regiões e países (veja o gráfico 6). A média da América do Sul é o dobro da média do grupo formado pela América Central, México e República Dominicana. Chile e Uruguai destacam-se como os países que dispõem de mais recursos por pessoa para políticas sociais (2.387 e 2.251 dólares, respectivamente), seguidos do Brasil (1.631 dólares), Argentina (1.469 dólares) e Costa Rica (1.176 dólares). Em contraste, El Salvador e Estado Plurinacional da Bolívia alcançam médias em torno de 310 dólares e Guatemala, Nicarágua e Honduras menos de 220 dólares (CEPAL, 2018, p.19).

Por conseguinte, a reconfiguração política e econômica da região, especialmente na primeira década do novo milênio, foi uma condição necessária que favoreceu a entrada de temáticas sociais e de estratégias para o combate à pobreza e das distintas vulnerabilidades que acometiam crianças, jovens, adultos e idosos de distintas etnias, raças e gênero. Sendo assim, as novas estratégias das políticas de assistência social devem garantir acesso aos serviços públicos com base nas necessidades. Isso implica incluir indivíduos, famílias e grupos que outrora não eram cobertos por não estarem inseridos formalmente no mercado de trabalho (PRIBLE, 2017; FLEURY, 2017; BARBERIS, SABATINELLI & BIERI, 2010). Houve um aprendizado advindo dos programas focalizados e dos serviços destinados as pessoas em situação de vulnerabilidade social e com a estruturação de aparatos públicos institucionais, as ações socioassistenciais, gradativamente, atingiram maior cobertura e com tendência a universalização de acesso em determinadas áreas, como o acompanhamento familiar e em outras permaneceram com o caráter mais focalizado, como nos PTCR. Juntamente com esse reordenamento institucional, a agenda política adotou uma visão de gestão descentralizada e territorializada para a oferta de serviços e previu a participação cidadã nas questões sociais (BICHIR, 2016; MIDAGLIA & TEREJA, 2016; GOMIDE & PIRES; MIDAGLIA, CASTILLO & FUENTES, 2010). Nesse sentido, a institucionalização da assistência social, colocaram, ao menos, dois novos desafios para os *policymakers*, a saber: "a expansão da cobertura e a melhoria na qualidade dos programas de maneira sustentável" (PRIBLE, 2017, 22).

O campo da assistência social foi se consolidando, pois, em meio ao conflito estabelecido pelo mercado, assistidos *versus* excluídos dos sistemas de proteção social (PRIBLE, 2017; FLEURY, 2017; GARAY, 2010) e com o aprendizado institucional que produzia, em última instância, o aumento nas capacidades de gestão e de execução das ações socioassistenciais (SÁTYRO & CUNHA, 2018). Assistimos, pois a transição de um modelo filantrópico para uma política pública destinada a quem dela necessitar, independentemente, do

vínculo com o mercado formal de trabalho. Em última instância, foram previstas ações que visavam cobrir um conjunto maior da população que se encontrava em situação de vulnerabilidades sociais e assim aperfeiçoar o nível de proteção de acordo com as realidades locais, regionais ou nacionais. Entretanto, mesmo havendo essa padronização quanto ao entendimento da assistência social enquanto política pública, cada país adotou estratégias distintas para a institucionalização desse setor. Assim, em nossos casos empíricos analisamos as variações quanto as escolhas políticas para a implementação das estratégias e para a constituição das bases legais e organizacionais para a coordenação e execução das políticas de assistência social.

Assim, para classificarmos os países em cada modelo precisamos levar em consideração as seguintes dimensões, tendo como referência as tipologias desenvolvidas por Prible (2017) e Garay (2010): 1) a *estrutura institucional* existente, que implica o estabelecimento de burocracias específicas para a gestão e coordenação da política, tais como ministérios com clara divisão e atribuição de competências entre suas diretorias ou órgãos. Nosso argumento é de que a criação de ministérios específicos garante a unificação, coordenação e gestão das ações, visando à redução de fraudes na entrega dos serviços e benefícios aos destinatários dos programas que compõem o campo da assistência social. Também é necessário o estabelecimento de instrumentos normativos que regulamentem como deve ser o desenho e a execução de uma política de assistência social pelo território nacional, gerando um padrão de cooperação entre todos os entes governamentais envolvidos no processo de institucionalização da política; 2) *fontes de financiamento* sustentáveis. Defendemos que a previsão de recursos próprios para a área viabiliza a contratação de um corpo técnico qualificado para a prestação dos serviços e possibilita a compra de materiais adequados para a realização do trabalho, bem como possibilita o financiamento de outras ações estratégicas e pontuais, conforme descrito em leis orçamentárias; e 3) *delimitação de serviços, programas e benefícios próprios da assistência social*, que chamamos de escopo da cobertura, visto que confere materialidade à política. Os serviços se constituem como a porta de entrada do usuário à política. Os serviços públicos de qualidade têm o potencial de reduzir as desigualdades sociais, bem como as violações de direitos, reforçando os princípios de cidadania e justiça social. Os programas e benefícios devem estar descritos em legislação nacional, com a disposição de regras claras para o acesso, concessão e manutenção. A exigência por um arcabouço legal nacional se sustenta na medida em que se pretende garantir a oportunidade de acesso a todos que necessitarem da política de assistência social, independentemente da condição social ou das desigualdades territoriais.

Tendo em vista essas dimensões classificaremos os nossos casos empíricos em modelos inclusivos ou residuais. A política de assistência social será inclusiva se prever benefícios relativamente generosos para todos ou para um número expressivo da população, independentemente de esta estar inserida ou não no mercado formal de trabalho. Para que isso seja possível é necessário que haja uma agenda política favorável à expansão da área e a construção de aparatos burocráticos nacionais para a coordenação e gestão das ações socioassistenciais de maneira articulada e integrada no território. O conjunto das ações, serviços, programas e benefícios estão descritos e normatizados por meio de um arcabouço legal consolidado. Denota-se também que o campo é uma prioridade de governo. A vontade política está intimamente ligada aos esforços de institucionalização das práticas e procedimentos adotados pelos burocratas de alto, médio e de baixo escalão. Assim como há a delimitação dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais, também são definidas as fontes e os critérios de financiamento para cada ação executada e são estabelecidas condicionalidades para a manutenção e concessão de benefícios específicos.

Por sua vez, o modelo residual pressupõe uma cobertura relativamente modesta, prevendo poucos benefícios e, geralmente, direcionados a segmentos populacionais que não conseguem suprir suas necessidades pela via do mercado. Ao contrário do esperado no modelo inclusivo, no modelo residual a área de assistência social não se constitui como uma pauta prioritária na agenda política e as burocracias nacionais são limitadas em seu papel de articulação e coordenação entre as partes envolvidas no processo de formulação e execução dos programas e benefícios socioassistenciais existentes (FLEURY, 2017; VIANA, FONSECA & SILVA, 2017; CANTU, 2015; GARAY, 2010). A política de assistência social nesse modelo é institucionalizada a partir da ótica do mercado, entendendo que aquele é o espaço ideal para a provisão de cuidado e bem-estar da população. O Estado tem o papel residual, ofertando proteção àqueles que não conseguem ter suas necessidades básicas supridas ou pelo mercado, ou pela família. Observa-se que a cobertura dos programas e de benefícios é fragmentada pelo território. A existência de burocracias nacionais visa minimizar os efeitos causados pela dispersão das ações, tendo como principal objetivo coordenar as principais agências públicas e privadas envolvidas com a formulação, implementação e execução da política de assistência social (PRIBLE, 2017; LOTTA & VAZ, 2015; GARAY, 2010). Como as ações são fragmentadas, denota-se pouca capacidade de coordenação e gestão de recursos humanos e financeiros adequados para a sua plena execução. As normatizações são precárias ou insuficientes, apresentando lacunas quanto às definições de competências e condicionalidades

para repasses de recursos financeiros entre entes governamentais e entre os parceiros não governamentais.

Como forma de estabelecer uma tipologia para a classificação dos nossos casos empíricos optamos por fazer o cruzamento entre duas dimensões: 1) tipo de financiamento e 2) escopo da cobertura. O tipo de financiamento impulsiona um conjunto de regras e ações que favorece a indução do governo nacional em relação aos demais entes subnacionais envolvidos com a PAS. Essa articulação é promovida por uma burocracia técnica qualificada que coordenará o planejamento, o financiamento, a formulação e a execução da política de assistência social. Para melhor compreensão do processo de gestão das políticas públicas, torna-se crucial a análise mais aprofundada acerca dos arranjos institucionais que dotam o Estado de capacidade para a execução dos seus objetivos, com destaque para os recursos institucionais imprescindíveis para a coordenação e indução do governo nacional aos demais níveis de governos, especialmente quanto ao financiamento e a definição de normativas para a prestação dos benefícios socioassistenciais. Por sua vez, o escopo da cobertura consiste na adoção de estratégias que visam aperfeiçoar os mecanismos de seleção dos beneficiários e dos critérios para a concessão e manutenção nos programas e nos serviços ofertados pela política de assistência social. Sustentamos, pois, que dada à complexidade das intervenções socioassistenciais e devido ao caráter multidimensional e multicausal da pobreza e dos fatores envolvidos para a superação das desigualdades sociais, torna-se crucial a regulação dos benefícios, programas e dos serviços, bem como dos critérios de exigibilidade dos direitos para a ampliação da cobertura. Essa última característica refere-se à qualidade das intervenções em articulação ao acesso efetivo dos cidadãos aos seus direitos (ZANETTI, 2016; GARAY, 2010; BORGES, 2010).

O quadro 3 representa essa variação a partir do cruzamento entre essas duas dimensões.

Quadro 3 – Tipologia para Classificação da Política de Assistência Social (PAS) na América Latina

Tipo de Financiamento	**Escopo da Cobertura**	
	Restritiva	***Inclusiva***
Alto Financiamento Público	Política redistributiva, com foco nos PTCR (I) México, Chile	Política redistributiva ampla - PTCR, serviços, programas e benefícios socioassistenciais (III) Argentina, Brasil, Costa Rica, Uruguai.
Baixo Financiamento Público	Política Clientelista e Informal Familiarista (II) El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Colômbia.	Política Focalizada Bolívia, Venezuela, Peru

Fonte: Elaboração própria a partir dos textos de Fairfield & Garay, (2017), Prible (2017), Zanetti (2016), Garay (2010), Borges (2010).

A intersecção entre os quatro quadrantes nos permitem traçar características próprias de cada modelo de assistência social adotado. No quadrante I, lado superior esquerdo, estão localizados os países que congregam alto financiamento público, mas escopo de cobertura restritiva com foco em políticas redistributivas baseado em transferências monetárias. A ação estatal é residual no que se refere à PAS, desenvolvendo ações pontuais e com pouca articulação entre os ministérios envolvidos. Assim sendo, mesmo dispondo de um arcabouço institucional para a efetiva institucionalização da assistência social enquanto política pública, o Estado optou por um desenho que engloba ações residuais, com reforço do componente da descentralização das estratégias para instituições do mercado, com fortalecimento e priorização das parcerias público-privado. Observamos também que existem fontes públicas de financiamento da política, todavia os governos optam por realizar investimentos em outros setores. Essa escolha resulta em uma cobertura socioassistencial reduzida (FAIRFIELD & GARAY, 2017; ZANETTI, 2016).

O quadrante II, lado inferior esquerdo, observamos a ineficiência da atuação do Estado para a condução e a coordenação das ações, o que implica, consequentemente, na precarização do financiamento e da oferta de benefícios e programas socioassistenciais. Esse resultado está

associado a ausência ou a baixa capacidade de alocação de fontes públicas de financiamento da política no território. Essas características são próprias de modelos estatais excludentes com baixa institucionalização da assistência social no território nacional, de modo que a oferta de proteção e cuidado se concentram na família ou são alcançados por meio do clientelismo (FLEURI, 2017; FRANZONI, 2007).

Os países que combinam alta capacidade de financiamento público com benefícios mais generosos (quadrante III) geram modelos mais inclusivos para as PAS. Assim a capacidade de gestão burocrática favorece a coordenação da política no território, bem como constrói uma base sólida de financiamento, resultando na adoção de programas, benefícios e serviços com desenhos mais universais. Quando necessário, dispõem de estratégias focalizadas para intervenções emergenciais ou para a composição de programas específicos. Os governos priorizam o setor em sua agenda e a diversidade nas fontes de financiamento propiciam a ampliação dos benefícios concedidos. Esse arranjo fortalece, pois, o protagonismo do Estado, enquanto garantidor de direitos de cidadania, ampliando a cobertura das ações socioassistenciais (FLEURY; 2017; ZANETTI, 2016; CECCHINI et al, 2014).

Por fim, no quadrante IV, lado inferior direito, situam-se os países que desenharam sistema de proteção social mais inclusivo, especialmente com a incorporação de grupos ou segmentos sociais que outrora estavam à margem da proteção do Estado devido à heterogeneidade de padrões culturais, étnicos, políticos e sociais. Entretanto, mesmo adotando esse desenho de política, os Estados possuem baixa capacidade de gestão e de financiamento, o que dificulta a elaboração de uma política integrada pelo território. Os governos, geralmente, possuem agendas que priorizam esse setor de política pública, entretanto, dispõem de escassas fontes de financiamento para ampliação ou aperfeiçoamento dos benefícios concedidos (ZANETTI, 2016).

Em relação à essa tipologia analisaremos os nossos casos em três esquemas de políticas de assistência social (PAS), a partir do cruzamento entre os tipos de tipos de regimes de bem-estar e adoção de políticas mais inclusivas ou mais residuais. Espera-se que os países do cone sul apresentem experiências de institucionalização da assistência social mais inclusivas, com maior cobertura dos benefícios, programas e serviços; tendência à universalização ou quase universalização da política; e financiamento mais estável ao longo do tempo. Geralmente, o regime de bem-estar está mais próximo da Social Democracia, na América Latina também chamado de Protecionista Estatal ou Social Desenvolvimentista. Nos países andinos verificam-se experiências que reúnam características inclusivas e residuais. De modo geral, o que se

observa é a criação de sistema de proteção social mais inclusivos, todavia em relação à área de assistência social, propriamente dita, verifica-se uma tendência mais residual. Apesar de possuir ampla cobertura dos programas socioassistenciais, especialmente dos PTCR, inexiste um arcabouço legal e organizacional, o que dificulta a coordenação e implementação de um sistema mais institucionalizado. Denota-se baixo financiamento e pouca continuidade das ações. Esse modelo é mais presente em regimes de bem-estar do tipo Familiarista, com a presença residual do Estado para a implementação da assistência social. Por fim, os países da América Central, com exceção de Costa Rica, adotam modelos residuais para a assistência social, apresentando características do regime de bem-estar Liberal e Conservador-Corporativista. Diante desse legado, as políticas de assistência social são institucionalizadas a partir de um modelo restritivo, com baixa cobertura, baixo financiamento público e pouca capacidade estatal na formulação e execução das ações. O Estado assume o papel de suprir as necessidades e as demandas da população que carece de assistência da família ou que não podem acessar os serviços por meio da iniciativa privada. Os testes de meio são frequentes para a definição do público alvo e, consequentemente, acesso aos benefícios e programas socioassistenciais (FLEURY, 2017, ZANETTI, 2016, FREITAS, 2016, CANTU, 2015).

Para analisar essa tendência entre os esquemas de políticas de assistência social e tipos de regimes de bem-estar, selecionamos três países: 1) Brasil, com uma experiência de institucionalização da PAS mais inclusiva, com ampla cobertura, financiamento público mais estável e maior capacidade estatal; 2) Bolívia, com a institucionalização da PAS parcialmente residual, visto que possui alguns traços de inclusão devido a inserção de pautas indígenas e ampliação de direitos de cidadania. Mas ainda precisa avançar em termos de construção das bases sólidas de financiamento e uma estrutura legal e organizacional mais efetiva para o setor. E 3) o México, que reúne características de um modelo residual para a PAS, apresentando lei e sistema próprio, mas com baixa coordenação institucional e intergovernamental, além do baixo financiamento para a efetiva institucionalização do campo. A escolha por esses países se justifica na medida em que ambos iniciaram, efetivamente, o processo de institucionalização da política de assistência social em um contexto de reformas sociais advindas do Consenso de Washington a partir da década de 1990, mas com variações expressivas no que se refere às dimensões elencadas nesse capítulo, especialmente, após a virada do milênio. Portanto, nosso estudo não produzirá generalizações, todavia, avançará quanto ao conhecimento aprofundado dos casos estudados, no intuito de produzir inferências lógicas sobre o processo de institucionalização dos distintos modelos da assistência social nesses países. Os casos serão

analisados uns em relação aos outros no que se refere à capacidade de prover serviços, programas e benefícios e de estabelecer fontes de financiamento para a institucionalização da assistência social variando entre modelos inclusivos ou residuais.

Após a apresentação dessa tipologia podemos problematizar a força que cada governo tem para implementar a sua agenda em âmbito nacional e, consequentemente, as suas decisões, visto que as políticas podem ser transformadas em leis, mas não serem efetivamente implementadas, devido à ausência ou precariedade, por exemplo, de capacidade técnica e burocrática, por falta de financiamento para sua plena execução ou por decisões e projetos políticos distintos. O que defendemos aqui é que as capacidades burocráticas e as capacidades políticas variam substancialmente entre os países. Esta variação permite uma análise acerca dos caminhos percorridos por cada governo no que se refere à definição dos objetivos, das formas de financiamento e das escolhas pelos benefícios a serem ofertados (FLEURY, 2017; BICHIR, 2016; GOMIDE & PIRES, 2014; GARAY, 2010).

3. O QUE EXPLICA A VARIAÇÃO NOS MODELOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: um debate teórico sobre a influência partidária, a coordenação intergovernamental e a capacidade transformativa do Estado

Dado que o nosso objeto de estudo é a institucionalização da assistência social na América Latina, cabe-nos agora expor as bases teóricas que nos permitem explicar os distintos modelos adotados e os diferentes graus de institucionalidade da política em cada país analisado. Esse capítulo se dedica à discussão dos fatores causais sobre a escolha entre um modelo mais inclusivo ou mais restritivo para a política de assistência social. Defendemos o argumento de que instituições importam, uma vez que elas são consideradas regras do jogo (formais e informais) que moldam ou constrangem a interação humana (SKOCPOL, 1985). Assim, estudar políticas públicas exige pensar quais instituições podem tanto viabilizar sua implementação quanto coagir atores políticos a tomadas de decisões acerca da elaboração ou reformas de bens públicos (MENICUCCI, 2007). As regras do jogo, então, influenciam a alocação de recursos financeiros ou políticos, facilitando a formação ou expansão de grupos interessados e definindo padrões de comportamento (IMMERGUT, 1992). Portanto, a discussão teórica proposta nesse estudo se fundamenta na perspectiva do Novo Institucionalismo Histórico ao conceber que as estratégias de atuação do Estado estão diretamente relacionadas aos dispositivos institucionais existentes e de como eles se conformam e se transformam historicamente, influenciando a tomada de decisão e organizando grupos favoráveis e contrários à institucionalização de um determinado modelo de política pública em detrimento de outro.

Esse capítulo será dividido em três partes. A primeira seção discorrerá sobre os principais argumentos da Teoria Clássica tendo como referência o debate acerca da ideologia partidária; o realinhamento partidário no período pós Era Industrial e seus efeitos sobre a implementação de uma agenda pró ou contrária às políticas de *Welfare State*; e os efeitos advindos da competição eleitoral sobre a inclusão de políticas redistributivas como uma estratégia de maximização dos votos. Em seguida serão apresentados os pressupostos da capacidade transformativa do Estado para a organização e implementação de políticas públicas, enfatizando duas dimensões: 1) a capacidade de coordenar processos e recursos e 2) a criação de burocracias nacionais para a coordenação e gestão da política de assistência social, conforme as metas e objetivos nacionais. Finalmente, a última seção apresenta um debate acerca da coordenação intergovernamental para a integração e articulação das políticas nacionais pelo território.

3.1 Partidos Políticos Importam: teoria da influência partidária nas políticas sociais

Tendo em vista a relevância dos partidos políticos como fator explicativo para a escolha e implementação de políticas sociais, podemos então nos perguntar sobre quais são as estratégias institucionais para a operacionalização das escolhas feitas pelo partido ou coalizão que está no governo. Desde já assumimos que os partidos políticos importam, visto que a representação política é um determinante crucial para a consolidação da democracia e para o estabelecimento de prioridades políticas (LUNA & ZECHMEISTER, 2005; MAINWARING & SCULLY, 1995).

A hipótese de que "*partidos importam*" parte do princípio de que eles oferecem opções reais aos seus eleitores que podem escolher de fato os representantes que implementem com sucesso as suas demandas, preferências e interesses individuais e coletivos. A proposta ideológica e programática dos partidos políticos busca refletir amplamente as preferências e demandas de seus círculos eleitorais. Assim, para conseguir implementar o seu programa, o partido governante precisa conquistar maioria no parlamento para diminuir os pontos de veto. Essas maiorias podem ser alcançadas por meio da formação de uma política de coalizão, a partir das regras impostas pelo sistema político. Em sistemas majoritários o partido vencedor busca maioria simples para a aprovação da agenda do governo no parlamento que, geralmente, é organizado em uma única casa ou câmara. Nessa configuração os parlamentares da base de apoio do governo assumem os gabinetes, estratégia institucional que reduz os pontos de veto. Já em sistemas de representação proporcional (RP) no contexto de multipartidarismo, os partidos políticos formam coalizões mais amplas, que podem incluir partidos menores. Dessa forma é mais difícil de se chegar a uma coalizão coesa para a aprovação de propostas apresentadas pelo executivo nacional. O sucesso da coalizão de apoio vai depender das negociações e barganhas entre os partidos envolvidos (BORGES, 2013; ARMINGEON, 2012; TSIBELIS, 2009; LIMONGI, 2008; LIJPHART, 2008).

O argumento teórico sugere que os partidos políticos organizam propostas e programas de governos de acordo com os efeitos redistributivos que as políticas públicas podem gerar nas classes sociais que almejam intervir. Mas isso é feito considerando os interesses e acordos pactuados na coalizão de governo que foi formada. Ainda seguindo uma perspectiva ideológica, a literatura que analisa os casos europeus e anglo-saxão destaca que os pacotes de políticas defendidos por partidos socialdemocratas, geralmente, optam por modelos mais universalistas, priorizando a formação de capital humano e maior gasto em políticas sociais, por exemplo. Já

partidos conservadores e mais à direita do espectro político tendem a gastar menos em políticas sociais, incentivando alternativas de cuidado e bem-estar via mercado ou pela família, conforme postulados em regimes cristão-democratas ou em democracias liberais (HUBER & STEPHENS, 2001). Em síntese, os partidos organizam políticas e programas que podem se traduzir em políticas públicas, de forma que as demandas do eleitorado possam ser em parte escutadas e implementadas.

De acordo com o modelo tradicional de maximização de votos, segundo a teoria de Downs (1999), os partidos políticos podem ajustar os seus programas de governo e incluírem propostas de acordo com as mudanças e preferências dos eleitores. Dessa forma eles formulam políticas com o objetivo de saírem vitoriosos nas eleições, e não o contrário, não ganham eleições para, posteriormente, formularem políticas. Esta flexibilização e adequação dos partidos políticos frente às demandas do eleitorado visa o apoio da maioria, na perspectiva de angariar votos e obter sucesso nas próximas eleições. Dentro desta perspectiva, os partidos políticos disponibilizam para os seus eleitores programas de governos distintos, a partir da posição ideológica assumida por cada um dentro do sistema político. O desenvolvimento de ideologias, enquanto uma filosofia específica de governo, baliza a disputa de poder e como as ideologias são distintas entre si, os partidos organizam plataformas e programas de governos para atraírem eleitores e ganharem votos. Os cidadãos podem decidir em quem votar pela ideologia do partido. Os eleitores tendem a comparar as ideologias partidárias e escolhem aquelas que mais se parecem com as suas visões de mundo (DOWNS, 1999).

As escolhas ideológicas de cada partido atingem grupos sociais limitados, visto que as posições assumidas implicitamente excluem as demais. Cada partido formula políticas de modo a contemplar o maior número de grupos sociais, com a finalidade de alcançar o máximo de apoio possível. “As políticas escolhidas por sua coerência com a ideologia automaticamente satisfarão os cidadãos que estão sendo cortejados pelo partido” (DOWNS, 1999, p.122). No modelo proposto por Downs as políticas devem ser formuladas conforme a ideologia do partido, se há discrepância na escolha de políticas e prioridades de governo, o partido deverá ajustar o programa de maneira a tornar o processo coeso, visto que “uma ideologia é uma afirmação pública a respeito de política partidária, já que ou contém ou implica propostas específicas de ação” (DOWNS, 1999, p.123).

A Teoria Clássica destacou, portanto, como variável central a composição do governo, enfatizando a dimensão ideológica entre partidos de esquerda e de direita, seja na base de apoio, seja na oposição. Na perspectiva ideológica, os estudos apontam que partidos de esquerda estão

mais inclinados a gastar e a investir em políticas sociais, tais como educação, saúde e seguridade social, ou seja políticas pró bem-estar (SAVAGE, 2017; HÄUSERMANN, PICOT & GEERING, 2013, KLITGAARD & ELMELUND-PRAESTEKAER, 2012; SCHMIDT, 1996). Enquanto partidos mais à direita do espectro político tendem a investir menos em políticas sociais, com retração de gastos sociais e maior foco no controle fiscal (HUBER & STEPENS, 2012; LEVITSKY & ROBERTS, 2011; LUNA, 2010; CAUL & GRAY, 2000; MÜLLER & STRØM, 1999).

Ainda segundo a Teoria Clássica os partidos políticos possuem dois papéis centrais no sistema político, a saber: o eleitoral e o decisório. Enquanto atividade decisória, os partidos políticos estão vinculados ao processo de planejamento e implementação de políticas públicas. Atuam, pois, como atores legítimos, com respaldo do voto popular, no jogo do poder e no processo de negociação e pactuação para a implementação da agenda de governo. Enquanto processo eleitoral, os partidos políticos disputam o voto do eleitor, visando ascender ao poder. Entretanto, mesmo deflagrando o conflito existente entre trabalho *versus* capital ou esquerda *versus* direita, as pautas de governos não são estanques de modo que as possibilidades e os limites da influência partidária também sejam condicionados ou mesmo conformados pelos arranjos institucionais presentes em regimes democráticos. Nesse sentido, a distribuição de poder, bem como as orientações ideológicas dos governos eleitos no nível nacional influenciam as escolhas e os modelos de políticas públicas adotados, com variações importantes quanto ao desenho, cobertura e financiamento público das ações. O desenho institucional estabelece estruturas que podem constranger ou induzir oportunidades para distintos atores políticos. Assim, se por um lado, a formação de alianças ou coalizões partidárias no nível nacional pode-se constituir como uma estratégia institucional para a aprovação de políticas pró *Welfare State*, por outro lado, a dispersão ou distribuição de poder e responsabilidades por políticas sociais no nível local ou regional pode acarretar um aumento no número de atores com poder de veto, produzindo maiores oportunidades para a representação de interesses de minorias (TSIBELIS, 2009; STEPAN, 1999).

Antes de avançarmos em nosso debate acerca da influência partidária para a institucionalização de políticas sociais na América Latina apresentaremos, sucintamente, argumentos contrários a essa vertente, visto que não há consenso na literatura quanto ao efeito do partidarismo sobre as escolhas por políticas públicas, de modo que o mesmo varia ao longo do tempo. A hipótese rival afirma que o realinhamento partidário produziu efeitos sobre os

gastos sociais, desafiando tanto governos à esquerda e à direita para revisão de pautas econômicas e sociais (SAVAGE, 2019).

3.1.1 O papel dos partidos políticos pós Era Industrial: novos arranjos para a definição de políticas sociais

Em contraponto à Teoria da Influência Partidária, estudos recentes realizados em países europeus ou desenvolvidos, sustentam a tese de que a posição ideológica não se configura como condição necessária para a escolha entre políticas de bem-estar, visto que ambos partidos, tanto de esquerda quanto de direita implementam políticas e programas sociais. Esse debate ganhou força a partir das constantes transformações ocorridas no período pós industrialização e com a intensificação da globalização de informações e tecnologias, fenômenos que resultaram em realinhamento ou desalinhamento partidário. Realinhamento político indica a reconfiguração dos partidos políticos no que se refere à adequação na distribuição de preferências devido à mudança no perfil dos eleitores. Pressupõe-se que os eleitores convirjam para partidos que tenham um conteúdo programático congruente com as suas preferências. O desalinhamento indica uma perda de apoio eleitoral, de modo que as ligações entre partidos e eleitores são mais fluidas e temporariamente estabelecidas. As identidades partidárias e ideológicas são enfraquecidas, abrindo espaço para os vínculos particularistas e relações clientelistas. Por fim, tem-se a criação de partidos *catch-all* que pode representar um desalinhamento total, visto que essas organizações não apenas abandonam a representação ideológica de seus eleitores, mas também são incitados a representar distritos eleitorais específicos sem uma pauta prioritária de governo. Devido às características das democracias avançadas, pode-se inferir que ocorreu um realinhamento partidário (KITSCHELT & REHM, 2015), uma vez que houve um redirecionamento da base de apoio eleitoral entre os partidos e entre as preferências por políticas sociais.

Os partidos políticos em sua vertente contemporânea, especialmente a partir do Século XXI, mobilizam grupos e demandas diferentes, atraindo um novo perfil do eleitorado. Por exemplo, “partidos de esquerda têm atraído cada vez mais a classe média altamente qualificada, eleitores jovens com nível educacional elevado e mulheres que tiveram acesso ao mercado de trabalho” (HÄUSERMANN, PICOT & GEERING, 2013, p.228). Essa mobilidade e flexibilidade de preferências e adesões ampliaram o escopo de atuação de partidos de esquerda que outrora representava e mobilizava, prioritariamente, os interesses da classe trabalhadora (HÄUSERMANN, PICOT & GEERING, 2013). Assim, há evidências de que a esquerda tem

"perdido apoio da classe trabalhadora tradicional, mas conseguiu substituir esse declínio atraindo outros grupos, como a classe média em expansão" (GINGRICH & HÄUSERMANN, 2015, p.51). Essa mudança de apoio implica que os partidos de esquerda e, consequentemente, os de direita alteraram partes de seus programas e agendas de governo no que se refere aos investimentos sociais, indo além de uma agenda de políticas redistributivas e de seguro social tradicionais (BERAMENDI *et al*, 2015; HÄUSERMANN, PICOT & GEERING, 2013; ARMINGEON, 2012).

Diferentemente da abordagem tradicional que enfatizava a dimensão ideológica e a mobilização da classe trabalhadora para a formulação e implementação de políticas sociais, uma abordagem mais recente problematiza esse modelo teórico a partir de três vertentes, a saber:

> "1 – os efeitos advindos da mudança no perfil dos eleitores e posições ideológicas dos partidos; 2 – o papel dos contextos sobre as instituições eleitorais, a concorrência partidária e a configuração dos sistemas partidários; 3 – e o impacto de diferentes vínculos (particularistas *versus* programático) entre os partidos e os eleitores moldam as estratégias políticas adotadas pelos partidos" (HÄUSERMANN, PICOT & GEERING, 2013, p.221).

Fato é que os partidos políticos continuam tendo centralidade no modelo analítico, todavia, muda-se a forma de se operacionalizar e de se medir as variáveis explicativas, visto que a formação de interesses e preferências não é mais dada pela ideologia partidária, mas condicionada pela interação entre as instituições políticas e pelos partidos da oposição. Também houve uma importante mudança nos vínculos estabelecidos entre os partidos e os eleitores que podem ser definidos em um contexto mais programático, como previa a Teoria Clássica ou em um cenário de trocas particularistas, de modo que os partidos podem usar estratégias e políticas para atender a um público ou demandas específicas do distrito eleitoral (GINGRICH & HÄUSERMANN, 2015; BERAMENDI *et al*, 2015, HÄUSERMANN, PICOT & GEERING, 2013).

Se, por um lado, o novo modelo teórico parte do pressuposto de que os partidos políticos devem ser analisados como representantes de classes distintas com interesses heterogêneos, por outro lado, reafirma-se a necessidade de construção de alianças e coalizões mais complexas com diferentes grupos, para conseguir apoio eleitoral, e com outros partidos, para alcançar maiorias legislativas, e assim manter um governo mais estável e coeso. Os governos, dependendo da coalizão estabelecida, podem introduzir algum grau de inovação em determinadas áreas de política sociais, mas atuam a partir de um conjunto limitado de oportunidades dado os constrangimentos institucionais e eleitorais. E, nesse sentido, algumas

reformas são viáveis, enquanto outras não o são. Frisamos que as estratégias adotadas, bem como as escolhas atuais são constrangidas ou moldadas pela capacidade do Estado, pelos legados institucionais e pelas regras impostas pela arena política e pela composição da coalizão de apoio ao governo[7] (HALL, 2016; BERAMENDI *et al.*, 2015).

Devido a essa reconfiguração política e também eleitoral, os partidos políticos têm construído novas estratégias para capturar coalizões de apoio, tendo como referência quatro importantes mudanças: 1) o declínio em relação à credibilidade e filiação partidária; 2) o aumento na volatilidade eleitoral entre partidos de uma eleição para a outra; 3) a diminuição da participação dos eleitores; e 4) o crescimento dos movimentos sociais apartidários e outros grupos de interesse (KITSCHELT & REHM, 2015). Ocorre a maximização dos interesses, da estabilidade e coesão das coalizões. A análise continua levando em consideração a distribuição de demanda política que se reflete nas preferências dos cidadãos, baseado em um conjunto de opções de políticas moldadas pelo regime de produção, portanto, da estrutura ocupacional e social. A inovação consiste na possibilidade de cobrança para que os partidos políticos eleitos transformem ou produzam escolhas políticas que sejam vinculativas. A abordagem enfatiza, pois, a atuação dos partidos políticos, governos e políticas eleitorais, entendendo que a arena eleitoral é o lugar ideal para que se atendam às demandas públicas (BERAMENDI *et al.*, 2015)[8]. Assim sendo, analisar a competição eleitoral e os atores com poder de veto nos indicam como os partidos se comportam para conquistar votos, bem como as possibilidades e limitações nas arenas eleitorais e políticas para a formulação e aprovação de políticas redistributivas.

3.1.2 Competição partidária: conquista de votos, atores com poder de veto e a adoção de políticas redistributivas

Como defendido até aqui o partidarismo, que varia ao longo do tempo, é um fator explicativo importante para justificar os efeitos da redistribuição, visto que os partidos políticos

[7] Os constrangimentos são gerados por distintas instituições políticas, como sistemas eleitorais, relações executivo-legislativas, delegação subnacional de jurisdições e outras regras do jogo (BERAMENDI *et al.*, 2015, p.14).

[8] Pode se considerar partidos que busquem desenvolver políticas de acordo com sua visão do mundo; que lhes interesse exercer a oposição e até outros que não se preocupem com a arena eleitoral, mas que prefiram manter sua própria sobrevivência como ator relevante dentro do sistema político. E mais ainda, pode haver políticos que procurem alcançar alguma combinação desses objetivos ou que em momentos diversos tenham objetivos diferentes, isto é, que experimentem um deslocamento de seus objetivos. (ALCÁNTARA SÁEZ & FREINDEBERG, 2002, p.139-40).

possuem preferências por políticas públicas e se organizam para aprovar as suas pautas nas arenas políticas e eleitorais. Esse ponto deflagra o realinhamento partidário ocorrido, principalmente, no pós Era Industrial, em que os partidos tradicionais, tiveram um incentivo adicional para repolitizar o debate político acerca da formulação das políticas públicas, visto que foram punidos pelos eleitores que migraram a atenção para os partidos desafiantes que atendiam as suas necessidades e possuíam um discurso diferente do que se operava até então (SAVAGE, 2018).

Dessa forma, para além da competição clássica entre partidos de direita e de esquerda, Estado versus mercado, verifica-se uma nova dimensão dessa disputa relacionada às mudanças socioculturais. Desse modo, os eleitores da classe média, sobretudo mulheres, tornaram-se potenciais eleitores de partidos de centro-esquerda, enquanto que parte da classe trabalhadora redirecionou os votos para partidos de centro-direita. Fato é que, em países da OCDE, partidos de esquerda se realinharam a partir da transformação estrutural das sociedades pós-industriais, agregando um novo perfil de eleitores, para além dos trabalhadores sindicalizados. Como resultado desse processo, os governos de esquerda precisaram criar investimentos sociais com foco nos novos riscos sociais, como políticas ativas de mercado e políticas mais generosas de pensão (ABOU-CHADI & IMMERGUT, 2019). Estas novas oportunidades, dentro de um cenário de competição partidária exigiram uma reformulação entre os compromissos programáticos estratégicos dos partidos em todos os espectros ideológicos (ABOU-CHADI & IMMERGUT, 2019; KITSCHELT & REHM 2014; GINGRICH & HÄUSERMANN 2015).

A competição eleitoral afeta as escolhas dos partidos políticos em relação ao pacote de políticas sociais defendidas no momento da disputa propriamente dita, o que exige mobilizar determinadas classes de eleitores para angariar votos. Definimos a competição eleitoral como a probabilidade de mudança de voto, de modo que os partidos criem estratégias para manter seus votos dentro dos grupos de apoio tradicionais, mas também busquem novos entre os eleitores indecisos e aqueles propensos a mudar de posição ideológica. A combinação entre a competividade com as predisposições ideológicas mobiliza a reestruturação na lógica de defesa por políticas de bem-estar social, especialmente às redistributivas (ABOU-CHADI & IMMERGUT, 2019). A competitividade eleitoral aumenta, portanto, o comportamento dos partidos no governo no que se refere a adoção de políticas de bem-estar, criando grupos de apoio as ações formuladas e implementadas. Dessa forma, como os grupos possuem preferências diferentes por políticas sociais, os partidos enfrentam incentivos para atualizar as

suas propostas, considerando vantagens e desvantagens nessa oferta tanto para *insiders* quanto *outsiders* (ABOU-CHADI & IMMERGUT, 2019; FAIRFIELD & GARAY, 2017).

Nesse cenário de competição eleitoral para além de representar seus eleitores clássicos, os partidos políticos também se organizam para agregar as demandas de grupos organizados, tais como associações empresariais, sindicatos e movimentos sociais. Estes podem utilizar forças não partidárias, como recursos financeiros e capacidade de protesto em larga escala para defender seus interesses em expandir, restringir ou bloquear políticas redistributivas. Particularmente, os movimentos sociais podem definir a agenda política e as propostas de reformas podem ser diretamente negociadas com os líderes desses movimentos. Assim sendo, a pressão exercida pelos setores sociais organizados tem influência sobre as decisões políticas, impulsionando a expansão de benefícios para os *outsiders*, isto é, setores informais, autônomos e desempregados (FAIRFIELD & GARAY, 2017). "Do lado da política social, a competição eleitoral promove iniciativas relativamente modestas, enquanto a mobilização do movimento social promove uma expansão mais significativa dos benefícios" (FAIRFIELD & GARAY, 2017, p.11).

Em suma, atores organizados e articulados com os partidos políticos, fortalecem o poder explicativo sobre as políticas redistributivas em democracias com altos níveis de desigualdade. Esse ponto nos ajuda a explicar o caso boliviano, visto que o MAS é oriundo de movimentos sociais que reivindicavam um Estado Plurinacional com a expansão de direitos sociais para a população que era excluída do sistema de proteção social, especialmente os povos indígenas tradicionais. Quando se institucionalizou como partido político com espectro ideológico à esquerda no sistema eleitoral, o MAS pôde disputar as eleições e quando assumiu o governo nacional e os governos departamentais pôde implementar a sua agenda programática e assim, no limite institucional, atendeu as pautas defendidas pelos distintos grupos sociais (FREITAS, 2016; ZANETTI, 2016).

Salientamos a dinâmica da competição eleitoral e os esforços dos partidos políticos para atraírem eleitores de distintos grupos sociais para ganharem as eleições e para se manterem em seus cargos, podendo inclusive, se a lei assim permitir, conquistar a reeleição ou fazer sucessores dentro de sua coalizão e assim continuar com o seu projeto político (ABOU-CHADI & IMMERGUT, 2019; SAVAGE, 2018, FAIRFIELD & GARAY, 2017). A concorrência aumenta a probabilidade por decisões políticas que melhorem sua posição eleitoral, de forma que a competição eleitoral impulsiona os titulares a maximizarem os interesses de seus eleitores principais ou ampliarem o espectro de atuação, visando um eleitorado mais amplo, disperso em

distintos setores. Assim sendo, quando envolve eleitores sem preferência partidária, os partidos de todos os espectros ideológicos, no intuito de obter apoio elencam um conjunto de políticas redistributivas que vão atender suas necessidades. Nessa lógica, partidos de direita podem desenvolver políticas redistributivas e assim afastar dos interesses de seus eleitores clássicos de alta renda. Esses eleitores podem aceitar desvios modestos, caso isso leve a vitória nas eleições. O presente argumento nos ajuda a entender o caso mexicano que desenvolveu políticas progressivas no sentido redistributivo, mesmo tendo uma esquerda pouco competitiva. O nível da competição eleitoral entre os dois partidos de direita PRI e PAN fizeram com que ambos flexibilizassem suas pautas entre os eleitores distribuídos nas classes média e alta, para atraírem eleitores de baixa renda (FAIRFIELD & GARAY, 2017).

Dessa forma, a intensidade da competição eleitoral motiva tanto partidos de direita quanto de esquerda a organizarem em suas propostas programáticas políticas redistributivas, no intuito de garantir votos e para se manter nos cargos. Os políticos buscam atrair eleitores de baixa renda, mas também grupos de atores organizados, como os movimentos sociais e empresariais. As pressões oriundas da competição eleitoral e dos movimentos sociais tendem a ser mais salientes para a expansão de políticas redistributivas, ao passo que, os empresários buscam maior controle fiscal e tributação, com retração dos gastos públicos e com propostas mais modestas em termos redistributivos (ABOU-CHADI & IMMERGUT, 2019; FAIRFIELD & GARAY, 2017). Assim sendo, "quando a competição eleitoral é acirrada, os partidos devem seguir seus incentivos para buscar votos e seguir uma estratégia de maximização desses votos, estendendo-se além do seu núcleo eleitoral" (ABOU-CHADI & IMMERGUT, 2019, p.702). Todavia, em contextos de baixa competitividade eleitoral, as políticas públicas seguem o perfil ideológico do partido, bem como as preferências de seu núcleo eleitoral tradicional (ABOU-CHADI & IMMERGUT, 2019).

Para tornar o debate mais robusto, propomos analisar a competição eleitoral e a força do partido no governo e no parlamento pela presença ou ausência de *veto players* (TSIBELIS, 2009). Nesse entendimento, a força do partido de esquerda é medida não pelo seu "grau de esquerda", mas sim pela ausência de *veto player* de centro-direita ou de direita radical que podem tanto bloquear a sua agenda quanto barrar legislações. O mesmo raciocínio é feito com os partidos de direita. O comportamento dos partidos faz diferença para o cálculo final. Em relação a força dos partidos estima-se quantos votos são necessários para vetar ou para manter uma determinada proposição do governo no parlamento. Na sequência, atribui-se ao cálculo as informações do sistema eleitoral, distribuição geográfica relativa à competição eleitoral e quais

são os partidos que possuem maior probabilidade de atrair novos eleitores, essas variáveis também interferem na votação final (ABOU-CHADI & IMMERGUT, 2019).

Diante da competição eleitoral, os partidos políticos não são atores isolados, visto que estão inseridos em um sistema político mais amplo, de modo que para obter sucesso na implementação de políticas e programas, o presidente deve possuir a capacidade de negociar com outros atores e em outras arenas institucionais. O Congresso, por exemplo, é uma importante arena decisória, visto que neste espaço institucional atuam forças de oposição e grupos de interesse, que podem limitar ou barrar inciativas do governo executivo nacional. Possuir o apoio da maioria nesta arena pode significar o sucesso na implementação da agenda de governo (BORGES, 2013). A ideologia partidária é importante para definição das políticas prioritárias de um governo, mas o sucesso na implementação dependerá em boa medida da força que o presidente possui no parlamento e do número de atores com poder de veto em relação às suas proposições. O desenho dessas políticas é moldado pelas preferências partidárias e pelo seu poder de influência no parlamento, visto que as reformas propostas pelo executivo são negociadas nessa arena (FAIRFIELD & GARAY, 2017).

Em contextos de alta competição a formação de coalizões políticas se constitui como uma estratégia institucional para a obtenção de apoio necessário para aprovação da agenda de governo e implementação das políticas redistributivas. Nesse ínterim, a política de coalizão forte em um cenário de competitividade partidária aumenta a probabilidade dos partidos formarem alianças e construírem acordos para as mudanças ou manutenção de votos em uma legislatura. A capacidade de barganha e de negociação faz parte do jogo político, que pode tanto melhorar a posição de um partido como não piorar a sua posição em relação aos demais partidos. Nesse momento o poder de veto ganha força tanto no congresso quanto no governo (ABOU-CHADI & IMMERGUT, 2019). A posição institucional ou partidária dos *veto players* afeta os processos decisórios, podendo culminar na manutenção ou mudança do *status quo* (TSEBELIS, 2009). As maiorias qualificadas ou o bicameralismo também seriam *loci* de veto, visto que as duas casas legislativas, a câmara alta e a câmara baixa, possuem poder de decisão e podem, por conseguinte, aprovar ou barrar importantes iniciativas do executivo nacional (TSEBELIS, 2009, LIJPHART, 2008).

Nesse sentido, a distribuição de poder, bem como as orientações ideológicas dos governos eleitos no nível nacional e a relação desses com os governos regionais ou locais variam substancialmente entre as nações. A competição eleitoral estabelece estruturas que podem constranger ou induzir oportunidades para distintos atores políticos. Assim, se por um

lado a formação de alianças ou coalizões partidárias no nível nacional pode-se constituir como uma estratégia institucional para a aprovação de políticas pró *Welfare State*, por outro lado, a dispersão ou distribuição de poder e responsabilidades por políticas sociais no nível local ou regional pode acarretar um aumento no número de atores com poder de veto, produzindo maiores oportunidades para a representação de interesses de minorias. A fragmentação e dispersão do poder produz múltiplos pontos de veto e isso pode significar uma retração na expansão do *Welfare State* (OBINGER, LEIBFRIED & CASTLES, 2005). Esse é um *trade-off* quando se opta por descentralizar competências e responsabilidades entre níveis de governos em relação à implementação e execução de políticas sociais.

Sob este prisma, a capacidade do partido no governo de influenciar os resultados de políticas públicas está condicionada aos constrangimentos advindos de outras arenas institucionais. As regras do jogo político são definidas por meio da influência exercida pelas instituições que determinam o grau de liberdade para as escolhas políticas. Se por um lado, os partidos políticos exercem influência sobre os resultados de políticas públicas dentro de um contexto de competição eleitoral que conforma e constrange as escolhas de distintos atores em interação (ABOU-CHADI & IMMERGUT, 2019; SAVAGE, 2018, FAIRFIELD & GARAY, 2017; GUINAUDEAU, 2014; KITTEL & OBINGER, 2002; CAUL & GRAY, 2000), por outro lado, fatores exógenos também devem ser levados em consideração neste processo, como a interdependência econômica e fiscal, para implementação da agenda política (GUINAUDEAU, 2014; PIERSON, 1995). Para este estudo, focaremos nos aspectos institucionais internos que compõem a competição eleitoral, com destaque para as interações e articulações entre os atores centrais para a formulação e implementação de políticas públicas, em particular o campo de assistência social.

Cabe analisar também como os partidos políticos conseguem propor inovações e romper ou mesmo propor modificações ao *status quo*. Dificilmente, uma política implementada produzirá grandes mudanças na estrutura estabelecida. As modificações são incrementais, exceto em momentos de intensas crises sociais, guerras ou grandes catástrofes, que podem abrir janelas de oportunidades para mudanças mais radicais. Geralmente, as políticas sociais se mantém com alguma regularidade e, raramente, são radicalmente substituídas de um período eleitoral para outro, devido aos constrangimentos institucionais e à assimetria de poder entre apoiadores e opositores (BERAMENDI *et al.*, 2015).

Em síntese, dado à complexidade do jogo político, devemos considerar em nossos argumentos e em nossas dimensões analíticas os interesses defendidos pelos partidos. O novo

modelo de concorrência ou constrangimento partidário defende que os partidos políticos geralmente, ajustam suas posições e preferências para manter uma coalizão política estável e coesa e implementam políticas sociais que mobilizam uma nova base eleitoral. A teoria clássica afirma que essa ligação ocorre pela afinidade ideológica e pela mobilização da classe trabalhadora como principais fatores para a definição de políticas sociais. Essas duas perspectivas teóricas e analíticas orientaram importantes estudos realizados em países com democracias avançadas e dentro do eixo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Nosso estudo partirá da hipótese de que os partidos políticos exercem influência sobre a definição e a institucionalização de políticas sociais no continente latino-americano, com foco nos setores de baixa renda, especialmente em cenários de alta competitividade eleitoral (FAIRFIELD & GARAY, 2017). A disputa eleitoral fez com os partidos políticos, independentemente da posição ideológica, incluíssem em seus programas partidários políticas sociais. A institucionalização da assistência social foi impactada por essa dinâmica eleitoral, visto que tanto partidos com características conservadoras, quanto partidos com ideais progressistas incluíram em suas propostas de campanha ações diretas ou transversais para garantir direitos socioassistenciais às populações ou comunidades vulneráveis ou previram programas e benefícios para a garantia de renda mínima e de qualidade de vida aos cidadãos. A diferença está na forma como cada governo institucionalizou o campo no período analisado (década de 1990 até as duas primeiras décadas dos anos 2000). Assim sendo, defendemos que em contexto de competição partidária há a expansão de políticas redistributivas, independentemente da posição ideológica, entretanto, há uma variação na forma como essas políticas entram na agenda política e, consequentemente, na forma como cada governo as institucionaliza. Assim sendo, em nossos casos empíricos vamos analisar como os partidos políticos se comportaram no cenário de competição eleitoral e como eles materializam as políticas sociais. Assumimos, então, que partidos de esquerda tendem a institucionalizar políticas de assistência social mais generosas e inclusivas ao passo que partidos de direita institucionalizam políticas de assistência residuais, com viés conservador e pró-mercado. Esse argumento tem maior potencial explicativo se estiver em conjunção com outros dois fatores causais: a capacidade transformativa do Estado e a criação de mecanismos de coordenação intergovernamental.

3.1.3 A Influência Partidária no Contexto Latino-Americano: a Onda Rosa e a escolha por modelos mais inclusivos para as políticas sociais

Mesmo com essa divergência na literatura quanto ao papel dos partidos políticos no que se refere às escolhas por políticas públicas esse estudo defende que para a análise dos países latino-americanos a ideologia é um fator causal que explica a variação entre os modelos de políticas sociais adotadas na região, especialmente com a entrada de distintos partidos de esquerda no governo central, fenômeno descrito na literatura como a "Onda Rosa[9]". Essa onda que atingiu o continente representou uma restruturação nas agendas políticas assumidas pelos presidentes eleitos com a incorporação de medidas e ações que se diferenciassem da agenda neoliberal implementada por partidos mais liberais e conservadores. A agenda neoliberal trazia em seu bojo a ideia de um Estado "neutro", com maior abertura para as iniciativas privadas. As políticas sociais, inclusive a área de assistência social, seguiam as orientações provenientes do Consenso de Washington[10]. Porém, no início dos anos 2000 os acordos políticos advindos desse Consenso foram refeitos ou desfeitos, gerando um contexto propício para revisão de pautas neoliberais e o surgimento de uma nova ênfase sobre a política de proteção social no continente. A intensificação da crise econômica do início dos anos 2000 e o enfraquecimento das pautas neoliberais trouxeram à tona a rediscussão sobre o papel do Estado nas arenas política, social e econômica. Os debates foram liderados por partidos de esquerda que defendiam o maior protagonismo do Estado frente as demandas sociais e maior intervenção no mercado. Além disso propunham reformas setoriais e o desenvolvimento de políticas e programas sociais direcionados às pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade e pobreza, abrindo espaço para a assistência social enquanto política pública. Esta mudança de paradigma influenciou a restruturação de políticas mais redistributivas no continente (ZANETTI, 2016;

[9] A Onda Rosa representou uma reformulação do discurso da esquerda em muitos países da América Latina. Historicamente, a emergência de partidos de esquerda no continente ocorreu na década de 1980 sob a influência da Teoria Marxista, enquanto um modelo alternativo ao Capitalismo, bem como um grupo de resistência aos regimes ditatoriais presente em quase todos os países do continente. Com a crise do socialismo, já na década de 1990, a esquerda foi se redefinindo, agregando novas pautas, como igualdade de gênero e luta pelos direitos étnicos e raciais (LEVITSKY&ROBERTS, 2011; MADRI, 2011).

[10] O Consenso de Washington é um termo criado por economistas que trabalhavam em instituições financeiras sediadas em Washington nos EUA. Este conceito denota um conjunto de recomendações para que os países membros alcançassem o equilíbrio macroeconômico. Os países latino-americanos receberam uma prescrição de regras econômicas e reformas liberais a serem aplicadas pelos Estados, a fim de se adaptarem as realidades do mercado globalizado (CUNHA & ARAÚJO, 2014, p.6)

CUNHA & ARAÚJO, 2014; HUBER & STEPHENS, 2012; LEVITSKY & ROBERTS, 2011; CAUL & GRAY, 2000).

Também é fundamental analisar o papel dos presidentes e das coalizões governamentais para adoção e implementação de modelos mais inclusivos ou mais residuais, considerando o projeto político eleito nas urnas de maneira democrática. Isto posto, defendemos o argumento de que a presença da esquerda no governo nacional com maioria no parlamento afeta o tipo de agenda implementada. Adaptando para a realidade do contexto latino-americano, podemos analisar a capacidade de organização e articulação institucional da esquerda, mas também, a força que essas esquerdas possuem dentro das matrizes de poder existentes nos países e entre países (SÁTYRO et.al, 2019). Isto é, nos países em que a esquerda é institucionalizada e bem organizada nas matrizes de poderes, a política de assistência social tende a ser institucionalizada em modelos mais redistributivos e inclusivos; aonde a esquerda não é institucionalizada, mas ainda assim está presente no governo nacional e em outras arenas de poder, a política de assistência social ainda que não seja totalmente inclusiva é implementada sob o viés de garantias de direitos e direcionada para a cobertura ampla dos segmentos populacionais marginalizados. Por fim, em países em que a esquerda é frágil ou não há presença da esquerda no governo nacional e com pouca representativa no parlamento, a política de assistência social tende a ser construída sob o modelo residual em relação a atuação do Estado na provisão de serviços e programas para a população, inclusive com a adoção de testes de meios para garantir acesso aos escassos benefícios.

A proposta central proferida pelos partidos de esquerda, portanto, coloca na agenda programática a redistribuição das riquezas para grupos de baixa renda, a diminuição das hierarquias sociais, bem como o fortalecimento político dos grupos considerados desfavorecidos nos processos políticos e econômicos. Em relação à arena sociopolítica, os partidos de esquerda se esforçaram para romper com as desigualdades provenientes da competição do mercado e da concentração da propriedade privada, de modo a melhorar as oportunidades entre os mais pobres e prover proteção social contra a insegurança produzida pelo mercado. No campo político, as plataformas de esquerda visaram a participação dos grupos considerados desfavorecidos, bem como a redução da hierarquização social - forma de dominação que marginalizava os segmentos sociais ou setores populares. Historicamente, a esquerda focava na diferenciação de classes, mas em sua vertente contemporânea, também tem agregado a discussão sobre as desigualdades provenientes das questões de gênero, raça e etnia (LEVITSKY & ROBERTS, 2011).

O presente estudo defende que apesar de políticas sociais serem prioridades em governos de esquerda, há uma variação quanto à implementação destas políticas a partir do tipo de esquerda que está no poder. O tipo de esquerda presente tanto na presidência quanto no parlamento, afeta o tipo de agenda a ser implementada. Levitsky e Roberts (2011, p.13) apresentam ao menos quatro tipologias para a classificação dos partidos de esquerda, levando em consideração o grau de institucionalização e o tipo de autoridade no poder, a saber: Esquerda Partidária Institucionalizada, cujos partidos são institucionalizados e a autoridade é dispersa, por exemplo, Partido do Trabalhadores - PT (Brasil) e Frente Ampla -FA (Uruguai); Esquerda Movimentista, que se configura como novos movimentos políticos mas com autoridade dispersa, como é o caso do *Movimiento ao Socialismo* MAS (Bolívia); Esquerda como Máquinas Populistas, que se configura como partido institucionalizado mas com autoridade concentrada, caso do *Partido Justicialista* (PJ) na Argentina; e, por fim, Esquerda Populista, que também pode ser considerada um novo movimento político, mas com autoridade concentrada, como o *Partido Socialista Unido de Venezuela* (PSUV) na Venezuela.

Existem outras tipologias listadas na literatura, a saber: moderada *versus* contestatória (WEYLAND, MADRI & HUNTER, 2010); moderada *versus* radical (WEYLAND, 2009), sistêmica *versus* antissistêmica (CUNHA & ARAÚJO, 2014). Estes diferentes tipos de esquerda e, por conseguinte, de diferentes plataformas políticas, sugerem variações significativas nas agendas políticas adotadas pelos presidentes eleitos no que se refere a condução de determinadas políticas sociais. A esquerda sistêmica ou moderada constitui-se pelo conjunto de partidos políticos mais institucionalizados. Partidos de esquerda com esta configuração chegaram ao poder no início dos anos 2000 após serem oposição na década de 1990 e para se tornarem mais competitivos na arena eleitoral foram caminhando para o centro do espectro político e compondo amplas coalizões com partidos políticos que não, necessariamente, tinham a mesma posição ideológica (LEVITSKY & ROBERTS, 2011; MADRI, 2010; WEYLAND, 2009). A esquerda mais institucionalizada, a partir do aprendizado institucional advindo da trajetória eleitoral, foi se tornando mais maleável quanto ao processo de negociação das políticas prioritárias de governo e entraram efetivamente na política de coalizão. A conquista da maioria no Congresso, bem como a consolidação de uma base aliada disciplinada e coesa equilibram as possíveis instabilidades geradas por um sistema político fragmentado e possuem maior sucesso quanto a implementação de políticas sociais em um contexto de descentralização política e administrativa.

Já a esquerda radical, contestatória ou antissistêmica se insere em um contexto partidário bem menos institucionalizado e surge a partir de novos movimentos sociais, portanto, não são marcados por um legado na arena eleitoral. No caso deste tipo de esquerda, houve a possibilidade de adoção de agendas políticas mais radicais e intervencionistas. Essa esquerda tem em comum uma agenda voltada para questões nacionalistas, com forte apelo as demandas étnicas, raciais e culturais. A não adesão ou dificuldade de compor políticas de coalizão dificultam a redução de problemas provenientes de um sistema político fragmentado e indisciplinado. Não queremos afirmar que este tipo de esquerda gera a fragmentação no sistema político, apenas ponderamos que a esquerda radical tem dificuldade de constituir uma política de coalizão ou desenvolver uma base aliada mais coesa, devido à sua própria formação que se deu em movimentos sociais fluídos, com forte tendência personalista. (CUNHA & ARAÚJO, 2014; LEVITSKY & ROBERTS, 2011; MADRID, 2010). O quadro 1 sistematiza o debate estabelecido até aqui.

Quadro 4: Exemplos de Governos Nacionais Liderados por Partidos de Esquerdas no início do século XX

País	Presidente	Partido do Presidente	Período	Tipologia
Brasil	Luiz Inácio Lula da Silva Dilma Rousseff	PT PT	(2003-2010) (2011-2016)[11]	Esquerda Institucionalizada; sistêmica; moderada.
Uruguai	Tabaré Vasquez José Mujica Tabaré Vasquez	FA FA FA	(2005-2010) (2010-2015) (2015-atual)	Esquerda Institucionalizada; sistêmica; moderada.
Chile	Ricardo Lagos Michele Bachelet Michele Bachelet	PSCH (Concertación) PSCH (Concertación) PSCH (Concertación)	(2000-2006) (2006-2010) (2014-2018)	Esquerda Institucionalizada; sistêmica; moderada.
Bolívia	Evo Morales[12]	MAS	(2006-2019)	Esquerda Movimentista; Contestatória; Radical; antissistêmica.
Venezuela	Hugo Chavez Nicolás Maduro	PSUV PSUV	(1999-2013) (2013-atual)	Esquerda Populista; Contestatória; Radical; antissistêmica.
Equador	Rafael Côrrea Lenín Moreno Garcés Boltaire	Alianza PAIS Alianza PAIS	(2006-2017) (2017-atual)	Esquerda Populista; Contestatória; Radical; antissistêmica.

[11] Após processo tramitado e votado no Congresso Nacional, Dilma Rousseff, foi impedida de concluir seu mandato presidencial, sendo substituída, pelo vice-presidente Michel Temer em 2016.

[12] Renunciou ao mandato no dia 10-11-19, também renunciaram os presidentes da Câmara e do Senado. Diante desse cenário a Bolívia até o presente momento está sem comando e ainda sem definições para novas eleições.

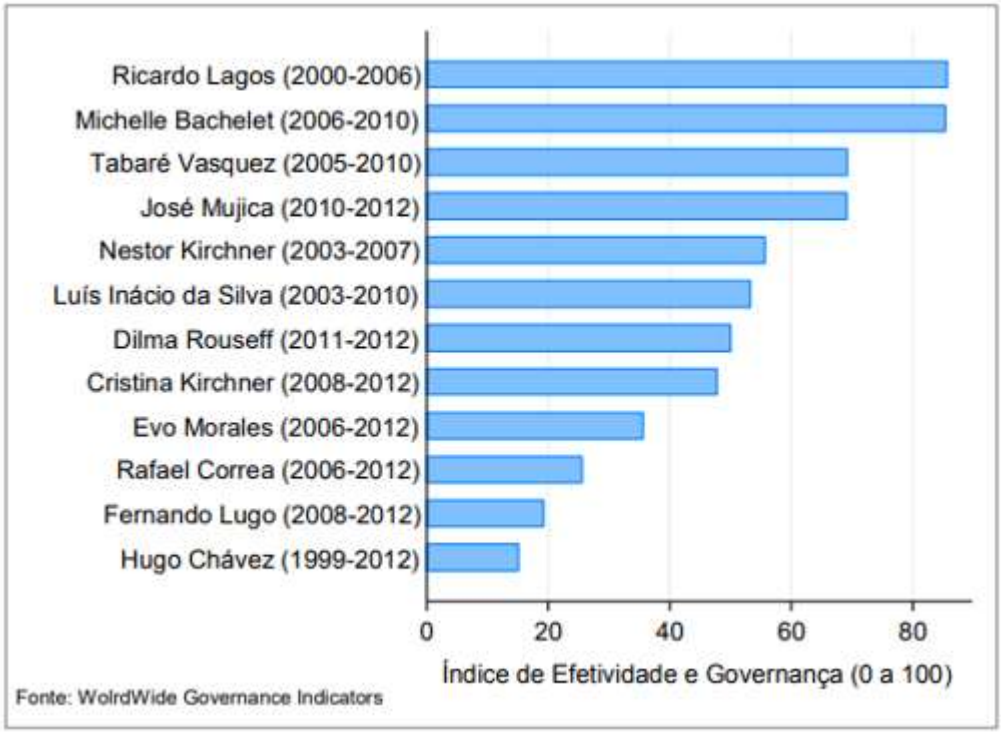
Argentina	Nestor Kirchner Cristina Kirchner	PJ PJ	(2003-2007) (2007-2015)	Máquina Populista; Sistêmica.
Paraguai	Fernando Lugo	Frente Guasú	(2008-2012)	Sistêmica.
Nicarágua	Daniel Ortega	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)	(2007-atual)	Máquina Populista
México	Andrés Manuel López Obrador	Morena	(2018-atual)	----

Fonte: Adaptado do texto de Cunha e Araújo (2014, p.63).

Conforme exposto, o continente latino-americano experimentou distintas experiências de esquerda na presidência, o que explica variações na forma desses governos organizarem políticas públicas. Seguindo essa tendência, houve reformas incrementais na área macroeconômica e a inclusão de novos programas sociais, como realizado no Brasil, nos governos de Lula e Dilma, no Chile, com Ricardo Lagos e Michele Bachelet e no Uruguai com Tabaré Vasquez e José Mujica. Todavia, também houve iniciativas que lideraram processos constitucionais radicais, com avanços na área social, ainda que menor potencial inclusivo, como na Bolívia, nos governos de Evo Morales, no Equador, com Rafael Correa e na Venezuela com Hugo Chavez (CUNHA & ARAÚJO, 2014).

Para que esses projetos políticos se realizassem uma condição necessária foi a entrada desses partidos na política de coalizão, visto que essa estratégia institucional asseguraria a implementação da agenda presidencial, ou pelo menos parte dela. Portanto, as iniciativas para se reformar determinados setores ou a proposição de inovações estariam condicionadas à força do presidente no parlamento. O desenvolvimento de maioria absoluta configura-se por meio da organização de uma coalizão estável entre distintos partidos, todavia, espera-se que a posição ideológica do presidente influencie e conforme a política do país. Presidentes com forte poder de influência e com alta capacidade de negociação, obtém maior sucesso na implementação de políticas nacionais (BORGES, 2013; LIMONGI, 2008; MELO, 2005; LYNE, 2005; ALCÁNTARA SÁEZ, 2004). A governabilidade, gráfico 5, aliado à capacidade de negociação do presidente com o Congresso aumenta a probabilidade de sucesso da agenda do executivo. O fortalecimento do executivo visa, sobretudo, romper com a paralisia decisória, a partir da redução dos pontos de vetos. (ZANETTI, 2016; CUNHA & ARAÚJO, 2014; LIMONGI, 2008).

Gráfico 5 – Índice de Governabilidade dos Presidentes para a Aprovação e Execução da Agenda Política



Fonte: Cunha & Araújo, 2014, p.75.

Conforme podemos apreender do gráfico, de modo geral, quase todos os governos tiveram governabilidade e estabilidade para a aprovação e execução de suas agendas políticas, com destaque para os governos chilenos com um ínidce de efetividade acima de 80% e dos governos urugauaios, com 70%. Com menores indíces encontram-se os governos de Rafael Correa, com um desempenho de 30% na aprovação e execução da sua agenda, e Fernando Lugo e Hugo Chavez, com aproximadamente 20% (CUNHA & ARAÚJO, 2014). Assim, segundo Mainwaring e Scully (2008) os governos de Evo Morales (Bolívia), Rafael Correa (Equador), Fernando Lugo (Paraguai) e Hugo Chavez (Venezuela), devido a forte pressão e oposição exercida por outras arenas institucionais, tiveram dificuldades ou não conseguiram aprovar e executar políticas públicas de grande impacto, em comparação com os governos de Lagos e Bachelet (Chile) e Vasquez e Mujica (Uruguai) que possuiam alta governabilidade; e os de média estabilidade institucional, como nos governos Lula e Dilma 1 (Brasil) e dos Kirchners (Argentina). Esses últimos governos devido ao sucesso na política de coalizão associado às capacidades individuais e aos recursos institucionais disponíveis conseguiram ampliar as políticas sociais, institucionalizando modelos mais inclusivos e universais em muitos setores.

Diante desses dados, podemos afirmar que as esquerdas institucionalizadas ou sistêmicas possuem maior governabilidade e, portanto, maior chance de aprovação e execução dos seus projetos políticos, se comparados com as esquerdas antissistêmcias ou radicais, que possuem maior oposição frente às suas agendas políticas (CUNHA & ARAÚJO, 2014).

Também vale ressaltar que apesar das diferenças existentes entre as esquerdas, todas mantiveram como objetivo programático central a redução das desigualdades econômicas e sociais e, a partir desse ponto, podemos analisar e explicar as variações das políticas sociais a partir do tipo de esquerda que ascende ao governo nacional (CUNHA & ARAÚJO, 2014; LEVITSKY & ROBERTS, 2011; WEYLAND, 2009). Portanto, as posturas que os partidos de esquerda adotaram em cada país do continente definem em boa medida as estratégias políticas e as alianças assumidas por cada governo. A ideologia partidária exerce influência sobre o tipo de política de assistência social implementada e sobre sua posterior institucionalização, todavia, sustentamos também que esse fator causal não atua isoladamente, sendo necessário articulá-lo com outros fatores institucionais. A interação entre esses fatores possibilita a detecção de configurações causais que tornam nosso modelo analítico mais robusto, de modo que permitem analisar e explicar as diferenças entre os modelos de assistência social institucionalizados nos nossos casos empíricos.

3.2 A Capacidade Transformativa do Estado frente à Institucionalização de uma política pública

A literatura clássica, bem como os estudos mais recentes apresentam um debate amplo sobre as distintas capacidades do Estado. O termo capacidade estatal é polissêmico, cujas principais dimensões analíticas abarcadas por distintos autores são de cunho coercitivo ou militar, fiscal, administrativo, territorial, legal, político, infraestrutural, relacional e transformativo, essa última geralmente associada à capacidade burocrática (CINGOLANI, 2013)[13]. O debate acadêmico destaca também a variação quanto à atuação e intervenção do Estado em diferentes áreas de políticas públicas (BICHIR, 2016; GOMIDE; PIRES, 2014; CINGOLANI, 2013; PIERSON, 1995; SKOCPOL, 1985), de modo que os estudos recentes têm incorporado o aprendizado institucional como uma importante dimensão para a

[13] Para o aprofundamento dos principais conceitos e dimensões envolvidos no termo "Capacidade Estatal" vide texto de Cingolani (2013) "*The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*". Nesse artigo, a autora sistematiza os principais autores, conceitos e dimensões analíticas, bem como a evolução do termo ao longo dos anos e as contribuições para o campo das políticas públicas.

institucionalização de determinadas propostas. A introdução destes fatores permite explicar como as instituições políticas e sociais exercem influência, modelam e constrangem comportamentos no que se refere à implementação de políticas públicas (CINGOLANI, 2013; HALL; TAYLOR, 2003).

Tendo em vista essas dimensões analíticas e inserindo-as na análise de políticas públicas, podemos descer o nível de abstração conceitual e focar a capacidade do Estado a partir de uma perspectiva processual. Denota-se, pois, sua face transformativa, ou seja, a capacidade do Estado de operar mudanças ainda que incrementais no seu território de abrangência (SÁTYRO & CUNHA, 2018). Essas mudanças são coordenadas por meio do desenvolvimento de uma burocracia qualificada e dotada de poderes para tomar e implementar as decisões políticas e técnicas, bem como fazer valer as regras impostas pelo sistema político. De maneira geral, a capacidade do Estado está associada a fatores políticos, institucionais, administrativos e técnicos (SÁTYRO & CUNHA, 2018; GOMIDE & PIRES, 2014; CINGOLANI, THOMSSON & CROMBRUGGHE, 2013). Assim, torna-se relevante a consolidação de uma burocracia profissionalizada e estável, tal como proposta por Weber, para que a política pública se efetive (CINGOLANI, 2013).

Nosso estudo partirá dessa concepção e destacará como os Estados planejam, administram e extraem recursos para a formulação e execução da política de assistência social. Assim, o nosso argumento central é de que a capacidade do Estado está condicionada à construção de burocracias nacionais que são responsáveis pela gestão das principais ações estabelecidas pela política (BICHIR, 2016; SÁTYRO; CUNHA, 2014; PRATES, 2014; CINGOLANI, 2013; CINGOLANI, THOMSSOM E CROMBRUGGHE, 2013; SKOCPOL, 1985). Quanto maior o nível de autonomia e de poder de negociação que a equipe burocrática nacional detém, maior a capacidade de conduzir e coordenar os recursos organizacionais e financeiros para as intervenções (SÁTYRO & CUNHA, 2014; MACHADO, 2014). Essa hipótese nos direciona para a construção de dispositivos de coordenação que o executivo nacional deve dispor para implementar a política de assistência social pelo território conforme suas metas e objetivos.

Antes de avançarmos em nosso debate acerca da capacidade transformativa do Estado reforçamos a necessidade de existência de uma burocracia qualificada e profissionalizada para que a política se concretize, conforme Weber (1982) descrevia. A burocracia weberiana pressupõe a divisão racional do trabalho, o que direciona para uma especialização da administração, a definição de um arcabouço legal de normas e regulamentos, definição de

hierarquia com procedimentos e rotinas padronizados, competência técnica, meritocracia, profissionalização e impessoalidade nas relações (WEBER, 1982).

Conforme já exposto o comportamento coeso e disciplinado dos partidos no parlamento é chave analítica central para a aprovação de leis que regulamentem as políticas, mas também sabemos que o poder executivo e suas burocracias, que coordenam e gerem processos, informações e ações em contextos de incentivos e constrangimentos, também influenciam a formulação e implementação de políticas públicas (ZANETTI, 2016, BORGES, 2010; GUEDDES, 1994). Nesse sentido, os presidentes responsáveis por indicar e criar burocracias necessitam formar coalizões eleitorais mais abrangentes do que se observa no Congresso (BORGES, 2010).

Esse raciocínio é importante e nos permite corroborar com a seguinte hipótese apresentada por Borges (2010, p.133): "quanto menor o grau de institucionalização da burocracia e da política pública, e quanto maior a politização das nomeações dos cargos de alto e médio escalão, tanto mais provável será verificarmos a prevalência da lógica da maximização eleitoral". Todavia, se a indicação dos burocratas ocorrer fora de um contexto de competição eleitoral acirrada e na lógica de progressão de carreiras, observa-se maior grau de institucionalização da burocracia e, consequentemente, da política pública, visto que os componentes técnicos e racionais se sobrepõem às questões de maximização dos votos. "Burocracias mais fortes e insuladas serão encontradas naqueles casos onde a contratação e ascensão dos funcionários se realizam com base no mérito e no tempo de serviço" (BORGES, 2010, p.133). Quando se garante que a composição dos cargos, especialmente, os do topo da hierarquia sejam ocupados por funcionários de carreira verifica-se maior coesão interna e maior autonomia do corpo burocrático. Ao passo que indicações e nomeações de pessoas sem vinculação com a organização aumenta a probabilidade de influências externas, como partidos e líderes políticos, sobre as decisões e interesses da burocracia (BORGES, 2010).

> Barbara Geddes (1994), analisando os países latino-americanos, identifica um "dilema político" enfrentado por todos os presidentes da região frente a duas possíveis estratégias de utilização da burocracia: ou o preenchimento de cargos visando maximizar o apoio político e garantir maiorias estáveis, ou a busca da eficiência burocrática, garantindo-se um melhor desempenho na implementação do programa de governo no longo prazo pela escolha do alto escalão segundo competências técnicas (BORGES, 2010, p.134).

O alto grau de fragmentação partidária, na América Latina, imputa aos presidentes desenvolveram estratégias institucionais para manter a coalizão coesa e para alcançar a

disciplina partidária, fazendo a opção pela distribuição de cargos nos ministérios ou em outros postos estratégicos do executivo (ZANETTI, 2016; BORGES 2010; MÜLLER & STRØM, 1999). Essa estratégia permite a proporcionalidade necessária para a aprovação da agenda do executivo no parlamento (BORGES, 2010).

Seguindo nessa direção, a capacidade de resiliência das burocracias em relação às pressões exercidas pelos partidos e pelos grupos de interesse está diretamente ligada à força do núcleo político do executivo. O presidente poderá investir tanto na vertente de profissionalização das ações estratégicas de governo quanto maximizar os votos por meio da concessão de cargos. Cada uma dessas decisões acarretará um resultado diferente em políticas públicas, sendo mais inclusivas e universais ou mais residuais e focalizadas, a depender do poder e autonomia conferidos às burocracias nacionais para formular e implementar as políticas públicas (ZANETTI, 2016; BORGES, 2010)

Por conseguinte, a capacidade transformativa do Estado para formular e implementar políticas públicas estará ligada à existência ou não de um aparato burocrático racional-legal e do uso que é feito desta estrutura pela elite governante (PRATES, 2014).[14] No que se refere à própria implementação de políticas públicas os estudos reforçam a necessidade de avaliar a capacidade do governo nacional para impor as suas decisões em várias esferas de governos. Para avaliar e analisar as capacidades institucionais e burocráticas dos Estados, os pesquisadores têm adotado o conceito de "instrumento de política" para denotar os mecanismos que os Estados possuem para efetivarem determinada estratégia política. Neste sentido, as comparações entre países são centrais para definição da natureza e da quantidade de mecanismos e ou estratégias institucionais que os burocratas ou funcionários do Estado podem utilizar para resolução de determinadas questões (SKOCPOL, 1985).

Desse modo, para que o processo de coordenação se efetive é necessária a articulação entre distintos arranjos institucionais que criam oportunidades para a construção de estruturas organizacionais e legais essenciais para as autoridades tomarem decisões e, consequentemente, formular e executar políticas públicas (GOMIDE & PIRES, 2014; EVANS; RUESCHEMEYER & SKOCPOL, 1985). Entende-se como arranjos institucionais "o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica" (GOMIDE & PIRES, 2014,

[14] Capacidade do Estado para solucionar conflitos de interesses, de forma a permiti-lhes implementar políticas públicas em alguma direção estratégica de um projeto de desenvolvimento com suficiente autonomia dos interesses específicos de qualquer dos atores envolvidos na coalizão (PRATES, 2014, p.73).

p.20). A articulação entre as burocracias nacionais (capacidades técnicas-administrativas) e partidos políticos (capacidade política) ajuda a explicar os processos e mecanismos referentes à formulação, à execução e aos resultados provenientes das políticas públicas (GOMIDE & PIRES, 2014). Assim sendo, a capacidade política refere-se à habilidade do poder executivo nacional em negociar e expandir a base de apoio com diferentes atores políticos e sociais para a execução de sua agenda de governo. Aqui chamamos a atenção para a força do partido no governo dentro do Congresso Nacional e da capacidade do presidente para criar coalizões políticas estáveis, de maneira a obter sucesso com as iniciativas do executivo perante o legislativo. Para além da arena legislativa, o partido no governo deve ser capaz de introduzir as pautas prioritárias que compõem a sua agenda em outros espaços institucionais. Os conselhos e os órgãos de pactuações são exemplos de instituições que podem maximizar a agenda presidencial, visto que geralmente, são estruturas que compõem o poder executivo. Os movimentos sociais também são importantes arenas de negociação, visto que podem travar pautas governamentais por meio de suas ações (FAIRFIELD & GARAY, 2017; ZANETTI, 2016; CUNHA & ZANETTI, 2016; GOMIDE & PIRES, 2014).

Já a dimensão técnico-administrativa é proveniente do conceito cunhado por Weber (1982) acerca da burocracia, que prevê a articulação e a capacidade dos funcionários do Estado para efetivarem as políticas, a partir da produção de ações orientadas que geram resultados eficientes e racionais (PIRES & GOMIDE, 2014). Essa dimensão é composta por burocratas de alto escalão, médio escalão e do nível da rua (*Street-level bureaucracy*, termo criado por Lipsky em 1980), que são considerados funcionários do Estado responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas no território, tanto em âmbito nacional, como regional e local (LOTTA, 2012)[15]. Assumimos desde já que cada nível de burocracia tem a sua relevância para a implementação de uma política pública, entretanto, devido a uma escolha analítica, esse estudo focará apenas na burocracia nacional, portanto de alto escalão, para explicar a variação nos modelos de institucionalização da assistência social. Os burocratas de alto escalão, devido

[15] Burocratas de alto escalão são funcionários que atuam nas burocracias nacionais e são responsáveis pelo processo de produção de políticas públicas. Os burocratas do nível da rua são os funcionários que implementam e executam as políticas desenhadas "centralmente" pelo alto escalão. Por executar as políticas são considerados funcionários da "ponta", com acesso direto ao usuário. Por fim, a burocracia de médio escalão ou intermediária é responsável por fazer a ligação entre os formuladores e os executores das políticas. Essa burocracia é constituída por gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula e apoiar a implementação dessas decisões (LOTTA, 2015, pp. 24-25).

a autonomia legal e ao poder de negociação diretamente com o presidente e com os ministros, possuem a autoridade para desenhar políticas com padrão nacional e com regras de interação entre governos.

Defendemos, pois, que há uma interrelação entre essas dimensões, visto que as decisões são permeadas por fatores técnicos e políticos, dando origem aos termos burocratização da política ou politização da burocracia. A primeira acontece quando os governantes negociam, pactuam e tomam decisões levando em consideração aspectos técnicos das intervenções. Por sua vez a politização da burocracia ocorre em processos que não envolvem decisões técnicas. Esse caminho institucional possibilita a articulação e negociação de acordos políticos, de modo que os burocratas participam com poder de influência nas decisões políticas, atuando, portanto, também como *policymakers* (LOTTA, 2012).

Destacamos, por conseguinte, que a construção de pastas ministeriais específicas se constitui como uma estratégia institucional para coordenar as ações de desenvolvimento social, de maneira a profissionalizar a gestão de uma política de assistência social nacional (GOMIDE & PIRES, 2014; MIDAGLIA; CASTILLO; FUENTES 2010). A priorização da agenda de governo articulada com as iniciativas dos empreendedores políticos, nesse estudo entendido como as ações estratégicas adotadas pelos ministros e pelos gestores que compõem as burocracias nacionais, viabilizam que determinada circunstância ou evento se configure como um problema social que deve ser enfrentando por meio de políticas, planos ou programas. Assim, os *policymakers* possuem autoridade para tomarem decisões acerca do tipo de política pública a ser desenhada e implementada pelo território nacional (ARRETCHE, VAZQUEZ & GOMES, 2012).

Dessa forma, uma das principais características envolvidas no processo de tomada de decisão refere-se à ênfase sobre o caráter relacional presente nas diversas instituições e como estas múltiplas configurações modelam as interações na arena política e os resultados de políticas públicas. O destaque para as instituições se justifica, na medida em que permitem análises dos resultados em diferentes lugares, a partir das estratégias políticas adotadas, pela distribuição dos recursos entre indivíduos e grupos em conflitos nos arranjos sociais e o foco no processo de elaboração de diferentes políticas de acordo com o contexto de cada nação. Ainda nessa direção, Pierson (1992) salientou que as percepções e os interesses que os distintos atores possuem derivam do processo de aprendizagem advindo das suas posições de poder na arena política ou social, das regras estabelecidas pelo sistema político e do acesso às informações. O argumento central dessa proposição está no fato de que as pessoas ao tomarem

decisão levam em consideração, para além do cálculo racional, as experiências adquiridas e as informações disponíveis. “Nesse sentido, as regras e instituições desempenhariam um papel de aprendizagem, levando os atores a observarem situações passadas, para tomarem decisões e realizarem escolhas (LOTTA, 2010, p.75-76). Segundo, a autora esse argumento ratifica a ideia de incrementalismo, visto que as pessoas tomam decisões e fazem escolhas com base nos conhecimentos que adquiriram em relação às experiências passadas.

Assim sendo, as interações, trocas e conhecimentos oriundos dos processos decisórios e dos arranjos organizacionais e institucionais geram efeitos de aprendizagem (PIERSON, 2001; NORTH, 1995). Entendendo o processo de aprendizagem como um agregado de mudanças incrementais ao longo do tempo, abre-se possibilidade de investigação sobre as inovações, os procedimentos e as normas que determinado campo de política pública produz. Uma vez que esses formatos se consolidam há um período de estabilização, de modo que os arranjos institucionais e organizacionais anteriores deixam de estar em vigor, abrindo uma janela de oportunidades para que um novo conjunto de regras e procedimentos se instalem. Chamamos novamente a atenção para a continuidade e para as mudanças incrementais que advém da aprendizagem institucional e organizacional, possibilitando ajustes na política durante a sua implementação ou na execução das ações. A aprendizagem organizacional ocorre por meio das interações e trocas de conhecimentos de uma organização específica, enquanto a aprendizagem institucional advém de um processo interativo entre distintas agências, podendo envolver múltiplos arranjos e atores com preferências e interesses semelhantes ou dissonantes (SÁTYRO & CUNHA, 2018).

A ação do Estado, nesta perspectiva, influencia e é influenciada pela sociedade, dessa maneira, a democracia política está ligada aos condicionantes sociais e da economia, mas também sofre influência do desenho das instituições políticas. No que se refere aos efeitos de aprendizagem, as instituições aprendem a partir de suas experiências e esta possibilidade de aprendizagem promove ajustes ou transformações nas interações e configurações organizacionais e legais (MARCH & OLSEN, 2008). Estes efeitos de aprendizagem podem trazer impactos positivos, tanto para o Estado quanto para os atores sociais e políticos envolvidos. Em relação ao Estado esses efeitos incidem sobre o desenvolvimento ou retração das capacidades estatais que podem gerar reações a determinados padrões de políticas públicas (MENICUCCI, 2007). Mais uma vez reforçamos que a criação de burocracias nacionais exerce um papel estratégico no que se refere a processos de inovação de políticas públicas, uma vez

que é, fundamentalmente, nesses âmbitos organizacionais que operam processos de aprendizagem e de mudanças ainda que sejam incrementais.

Assim sendo, podemos afirmar que as instituições políticas são mediadas pela ação e interação estabelecidas entre os atores chaves envolvidos no processo de tomada de decisão. As políticas adotadas em um determinado período histórico estabelecem uma trajetória e constituem um legado, de forma a influenciarem ou a constituírem obstáculos quanto ao desenho de políticas posteriores (MENICUCCI, 2007; PIERSON, 1995). “As políticas públicas alteram a conformação dos grupos de interesse e a distribuição de recursos de poder entre eles, além de poderem proporcionar aprendizado organizacional” (COSTA & MOREIRA, 2016, p.390).

3.3 A Criação de Mecanismos Institucionais para a Coordenação Intergovernamental

Como apontado anteriormente, os governos nacionais planejam e desenham estratégias que favoreçam a articulação e o controle sobre as demais territorialidades autônomas, no intuito de implementar suas agendas políticas. Dessa maneira, a inclusão de mecanismos de coordenação se constitui como uma estratégia institucional que possibilita a redução ou mesmo a eliminação dos pontos de vetos que podem tanto viabilizar como impossibilitar total ou parcialmente as pautas do presidente (ARRETCHE et al., 2010; GREER, 2009; TSEBELIS, 2009).

Seguindo a perspectiva de capacidade transformativa do Estado, o governo central também deve ser capaz de reestruturar as regras das relações intergovernamentais, de forma que os entes subnacionais tenham autonomia para executarem as ações, mas garantindo a centralidade decisória no governo nacional (ARRETCHE, 2012). Nessa direção, Machado e Palotti (2015) afirmam que as transferências condicionadas de recursos e a criação de comitês intergovernamentais são mecanismos institucionais importantes para a convergência de ações entre governos e para a coordenação de processos e recursos, ou seja, são estabelecidos dispositivos que favorecem à cooperação e a construção de arranjos intergovernamentais de decisão conjunta (SCHARPF, 2006).

A coordenação de políticas públicas nesse cenário coloca ao menos dois desafios no que se refere às etapas de formulação e execução. Primeiro, deve-se levar em consideração as particularidades territoriais, mas sem desconsiderar o padrão nacional estabelecido no desenho das políticas. Isso implica garantir a participação de todas as territorialidades autônomas nas arenas decisórias, visto que essa estratégia diminui os pontos de vetos e facilita a pactuação de

metas e objetivos entre todos os envolvidos com a execução da política. Segundo, torna-se fundamental para o processo de coordenação o estabelecimento de competências privativas e compartilhadas atribuídas a cada nível de governo para que não haja sobreposição de ações. Esse arranjo induz mecanismos de colaboração, atribuindo sanções aos desertores e premiando os que cumprem às condicionalidades devidamente negociadas e aprovadas nas arenas decisórias (MACHADO & PALOTTI, 2015; MACHADO, 2014).

Diante desse pressuposto, alguns argumentos se destacam na literatura, a saber: 1) o federalismo aumenta o número de atores com poder de veto, dado a dispersão e divisão de poder entre as jurisdições autônomas (STEPAN, 1999). Nesse sentido, a análise deve considerar quantos atores são necessários para o desenvolvimento de uma política social e como eles estão distribuídos (GREER, 2009). 2) Em relação à autonomia concedida aos demais níveis de governos, os estudos de Greer (2009) e Stepan (1999) destacam que países descentralizados tendem a produzir maior divergência nos padrões de bem-estar. Ao passo que países centralizados tenderiam a produzir maior uniformidade. E 3) a existência de variação no desenho das relações intergovernamentais induziria modelos de políticas sociais mais cooperativos ou mais competitivos; bem como mais centralizado ou descentralizado (FRANZESE & ABRÚCIO, 2009).

No que se refere ao primeiro argumento, existem algumas hipóteses de que a combinação entre descentralização e federalismo promoveria maior número de atores com potencial de veto (*Veto Players*). A posição institucional ou partidária dos *Veto Players* afeta os processos decisórios, podendo culminar na manutenção ou mudança do *status quo*. Dessa forma, os entes subnacionais poderiam agir como potenciais pontos de veto em relação aos interesses do governo central, impedindo decisões que afetassem suas preferências. E as maiorias qualificadas ou o bicameralismo, presentes em grande parte dos países federativos, também seriam *loci* de veto, visto que as duas casas legislativas, a câmara alta e a câmara baixa, possuem poder de decisão e podem, por conseguinte, aprovar ou barrar importantes iniciativas do executivo nacional (TSEBELIS, 2009, LIJPHART, 2008).

Entretanto, em se tratando da América Latina, esses argumentos são refutados devido ao presidencialismo de coalizão[16] e, consequentemente, com a (re)centralização do poder

[16] O presidencialismo de coalizão é um termo elaborado por Sérgio Abranches (1988) para designar a construção de alianças partidárias para a aprovação das pautas governamentais, visando reduzir o número de atores com poder de veto no Congresso. Esse mecanismo institucional permite, pois, alcançar maiorias legislativas, e assim mantêm-se um governo mais estável e coeso, condição propícia para a maximização da agenda presidencial

decisório nos governos executivos nacionais (ARRETCHE, 2013; 2012). Desse modo na América Latina, tanto os Estados unitários como os federais instituíram em suas Constituições a prerrogativa da descentralização de competências privativas e compartilhadas e concedeu autonomia política para os governos subnacionais. Por exemplo, as Constituições da Bolívia e da Nicarágua, dois países unitários, concedem autonomia aos departamentos para criar e administrar seus próprios impostos. Mesmo fenômeno pode ser observado no Brasil, que é um país federativo. Mas esse não é um padrão uniforme, visto, que na Colômbia, está definido que os governos regionais podem cobrar impostos, mas a partir das bases e taxas preestabelecidas pelo governo central. Em relação à autonomia política, os governos regionais e locais podem eleger diretamente os seus representantes. Essas autonomias reforçaram o poder de barganha e em certa medida de independência em relação ao centro. Todavia, isso não implica na capacidade de tomar decisões próprias em relação às políticas consideradas estratégicas da nação. De modo geral, não houve a descentralização decisória (ARRECTHE, 2012).

Seguindo essa lógica, em relação à distribuição de poder, as regras institucionais estabelecem estruturas que podem constranger ou induzir oportunidades para distintos atores políticos. A partir dessa premissa, defendemos que os pontos de veto serão amenizados se houver dispositivos que promovam a coordenação entre as partes envolvidas, especialmente, para a descentralização de competências políticas, financeiras e administrativas. Portanto, a criação de incentivos à cooperação por meio de processos governamentais levam à decisão conjunta (SCHARPF, 2006). E isso independe se o país tem um arranjo federativo ou unitário. Mecanismos de coordenação intergovernamentais são criados para induzir comportamentos uniformes e nacionais entre os entes autônomos e para corrigir as disparidades e desigualdades territoriais. A partir desse entendimento, não trabalharemos com essa dicotomia, países unitários ou federativos. Adotaremos, pois, como fator explicativo o desenho institucional das Relações Intergovernamentais (RIG) e seus efeitos sobre a coordenação e execução da política de assistência social nos países selecionados para estudo, destacando a descentralização de competências (*policy-making*) e a centralização da autoridade decisória (*policy-decision-making*) (ARRETCHE, 2012). Portanto, faz-se necessário analisar as regras institucionais que moldam ou constrangem a autoridade política para a tomada de decisão, considerando os princípios de descentralização impostas pelos dispositivos constitucionais e legais de cada país.

Esta ótica de interação entre instituições nos permitem avançar na comparação e nos efeitos produzidos pela descentralização em distintas áreas de políticas públicas, tanto em países federativos como em países unitários. A forma como ocorre o desenho da política, em

consonância com as condições e com a natureza das instituições, nos ajudam a explicar diferentes resultados de políticas públicas, tanto no processo de formulação quanto na implementação e execução por diferentes esferas de governos (MACHADO, 2015; ARRETCHE, 2012). Estudos posteriores corroboram a necessidade de um governo executivo central forte (ZANETTI, 2016; SÁTYRO & CUNHA, 2014; ARRETCHE 2013; 2012) que seja capaz de induzir o comportamento dos demais níveis de governos para que cooperem e executem a política conforme parâmetros nacionais. Este arranjo institucional tem explicado o sucesso de diferentes políticas públicas em distintos países da região, com destaque para o Brasil, Uruguai, Chile e Argentina, visto que, ao assumir um desenho nacional, haveria maior possibilidade de diminuir os efeitos produzidos pelas heterogeneidades presentes no território, como as diferenças regionais e culturais.

Sob este aspecto a centralização por parte do governo nacional, nos coloca dois elementos importantes que incide, direta e indiretamente sobre as relações intergovernamentais. Se por um lado pode induzir um modelo que permite a cooperação, dado o caráter consensual de tomada de decisões, por outro, inibe o poder de veto dos outros entes, de modo que a agenda dos governos locais é impactada pelas decisões do governo central, configurando-se como um potencial indutor de conflito. Portanto, à medida que a descentralização introduz atores com possibilidade de veto, redireciona a dimensão conflitiva ou cooperativa que se estabelece por meio das RIG. Como cada ente se organiza para lidar com esta dimensão, vai depender de um conjunto de variáveis institucionais e da distribuição dos atores com poder de veto, para manter o *status quo* ou para introduzir mudanças (ARRETCHE, 2018; ABRÚCIO, FRANZECE & SANO, 2010).

Dito isto, Cameron (2001) afirma que as RIG podem assumir distintas formas como consequência da "sociedade da qual são estruturadas; do regime constitucional presente em cada país; das instituições governamentais as quais se inserem; e das condições internas e externas que moldam a vida de um determinado país em um tempo particular" (CAMERON, 2001, p.121-122 – tradução da autora). As normas constitucionais estabelecem, pois, oportunidades ou limites para atuação governamental quanto à realização de reformas ou mudanças do *status quo* (IMMERGUT, 1992). Assim sendo, podemos afirmar que as regras do jogo incidem diretamente sobre as ações dos atores políticos e, consequentemente, sobre as decisões dos governantes quanto à adoção ou modificação de uma dada política pública, bem como no estabelecimento de mecanismos de coordenação para premiar os colaboradores e punir os desertores.

Nesse sentido, a coordenação intergovernamental pode variar em relação a três dimensões, a saber: 1) ao grau de institucionalização de estruturas e processos formais de atividades entre governos. Outra configuração possível refere-se à adoção de uma estrutura mais informal *(ad hoc)*, de forma que as relações variam conforme a natureza das circunstâncias ou das preferências dos atores políticos. 2) O estabelecimento de parâmetros para a tomada de decisão, promovendo maior ou menor envolvimento de todos os governos no processo. Há a possibilidade de criação de fóruns intergovernamentais para mediação de conflitos. 3) O grau de transparência das relações para prestação de contas e responsabilidade democrática (CAMERON, 2001).

Sob este prisma, os padrões de RIG, portanto, nos colocam duas questões importantes no que se refere à organização, à estruturação e à institucionalização da assistência social. Em primeiro lugar o governo nacional deve desenvolver a capacidade de induzir o comportamento dos demais níveis de governo para que estes cooperem e executem ações conforme os parâmetros e diretrizes nacionais. E em segundo lugar, o governo nacional deve ser capaz de diminuir os pontos de vetos, sem retirar a autonomia e a participação dos demais entes governamentais nos processos decisórios (MACHADO & PALOTTI, 2015; ARRETCHE, 2012; ABRÚCIO, FRANZESE & SANO, 2010; MACHADO, 2008). Assim, o debate acerca do estabelecimento de autonomia política e o estabelecimento das RIG centra-se na proposição de transferência de poder e maior capacidade de formulação e implementação de políticas públicas por níveis de governos. Um caminho possível seria o estabelecimento de barganhas diretas, no qual os atores envolvidos mobilizam os recursos necessários para atingir as metas comuns. O outro caminho possível seria a indução por parte do governo nacional em relação às demais esferas de governo, por meio de transferências de recursos financeiros ou por autoridade normativa (LOTTA & VAZ, 2015; MACHADO, 2014).

Neste sentido, as características provenientes da burocracia nacional, juntamente com a agenda política democraticamente eleita e dos mecanismos de coordenação intergovernamental são fatores causais que atuam para a institucionalização de modelos inclusivos ou residuais para a política de assistência social. A relação destes elementos permite a detecção de problemas e demandas, bem como definem as prioridades que devem ser mantidas e as que devem ser descartadas. A interação entre distintos fatores, tais como recursos, incentivos, oportunidades, constrangimentos institucionais e aprendizagens, distribuídos no tempo e espaço, impactam ou afetam as preferências, interesses, decisões e escolhas dos distintos atores envolvidos na formulação e implementação de uma política pública (LOTTA, 2016; MENICUCCI, 2007).

Por conseguinte, podemos apreender que a capacidade burocrática em conjunção com a coordenação intergovernamental e outras regulações impostas aos atores políticos (partidos políticos e governantes) estabelecem as condições necessárias para a institucionalização de políticas públicas mais inclusivas ou mais restritivas. Sem querer esgotar os fatores explicativos e suas conjunções causais, partiremos desse recorte teórico para analisar os nossos casos empíricos. Os capítulos empíricos têm a finalidade de articular esse debate com a experiência de institucionalização da assistência social no Brasil, na Bolívia e no México, sob as administrações do PT, do MAS e das coalizões formadas pelo PRI e pelo PAN, respectivamente.

4. MODELOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: a trajetória histórica, normativa e organizacional

Esse capítulo tem como finalidade apresentar a trajetória da assistência social no Brasil e da sua institucionalização enquanto política pública, que variou ao longo do tempo entre modelos mais residuais e mais inclusivos a depender do projeto político defendido pelos governos executivos nacionais. Como forma de organizar o nosso debate nós dividimos esse capítulo em três seções. A primeira busca situar a construção da assistência social enquanto política pública, dividindo-a em dois períodos históricos: de 1938 até o final da década de 1980, considerada ato de vontade e de benevolência, até a Constituição Federal de 1988 (CF/88), quando passou a ser tratada como direito de cidadania. Na segunda seção analisaremos a institucionalização da política de assistência social pós redemocratização. Durante a década de 1990, os governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (Cardoso) adotaram medidas neoliberais, realizando ações a partir de uma perspectiva liberal. Houve a institucionalização de um modelo residual para a área da assistência social, com pouca atuação do Estado no que se refere à construção de uma política nacional articulada e integrada no território. Foi somente com a entrada de um partido de esquerda no governo nacional, em 2003, que a política de assistência social ganhou novos formatos institucionais. Desde então foi possível, construir um modelo inclusivo e participativo, com maior intervenção estatal. Nessa nova lógica foram criadas estruturas organizacionais e mecanismos de indução e coordenação intergovernamental, a partir da institucionalização de um sistema descentralizado que articula todas as ações socioassistenciais, distribuindo competências privativas e comuns entre todos os níveis de governos. A última seção apresenta as considerações finais acerca das análises realizadas durante todo o capítulo, apresentando os mecanismos causais que atuaram na construção de um modelo inclusivo de assistência social no Brasil no início do Século XXI.

4.1 A construção do campo da assistência social no Brasil enquanto política pública de segunda linha

A primeira regulamentação no Brasil referente à adoção de medidas sociais e que pode ser relacionada ao campo da assistência social data do ano de 1938, quando da criação do Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS) que nessa época se constituía como um órgão de cooperação entre os Ministérios da Saúde e da Educação. A criação desse Conselho representou uma tentativa de aproximação de uma responsabilidade estatal frente ao campo

socioassistencial, ainda que com um caráter restritivo, reduzindo-se ao apoio às organizações da sociedade civil que prestavam serviços sociais à população. Essa arquitetura institucional iniciou a transição de uma concepção de assistência social como prática religiosa para a perspectiva de dever do Estado frente às mazelas sociais. Como ainda não havia a noção de direito e cidadania, a relação estabelecida estava baseada em uma questão de mérito na concessão dos serviços, baseando-se na lógica de auxílios destinados aos necessitados e desprovidos de recursos financeiros para manter a sua subsistência (BOSCARI & SILVA, 2015).

Outra iniciativa que aproximou o campo da assistência social da esfera estatal ocorreu no governo de Getúlio Vargas, em 1942, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Essa iniciativa foi liderada pela primeira dama, Darci Vargas, e tinha como finalidade oferecer auxílio às famílias dos soldados brasileiros que estavam servindo na II Guerra Mundial. Ao término da Guerra, a LBA direcionou a assistência para a maternidade e para a infância, com a adoção de medidas e ações emergenciais e paternalistas. A assistência social não era entendida como direito de cidadania, mas sim como ato de vontade e de correção frente às desigualdades produzidas pelo mercado. O foco prioritário era a destinação de auxílios pontuais direcionados às famílias que não eram cobertas pela Previdência Social e que estavam em situação de calamidade social ou extrema miséria. De toda forma, a LBA se constituiu como a primeira instituição de assistência social coordenada pelo governo federal (BOSCARI & SILVA, 2015; SPOSATI, 2007). Em 1946, essa instituição foi reformulada de modo a ampliar as suas ações frente à miséria e à pobreza no país, todavia, manteve seu caráter assistencialista, com a presença de práticas religiosas e do Primeiro Damismo[17]. Esse modelo ficou vigente até o Golpe Militar em 1964 (FALEIROS, 2000). Em 1969, a LBA se tornou uma fundação vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, executando ações em paralelo à Secretaria de Assistência Social criada pelo presidente General Geisel (BOSCARI & SILVA, 2015), adotando nesse período medidas desarticuladas e por vezes sobrepostas. Outra iniciativa

[17] É com a LBA que surge a ênfase na presença da esposa do governante na gestão da assistência social, assegurando a presidência do órgão (por honra executiva) às primeiras damas da República. Dessa forma, fica vinculado esta marca da presença das damas de governo na ação social. Repete no interior do Estado o papel das Damas de caridade nas igrejas como se tudo fosse a mesma coisa (BOSCARI; SILVA, 2015, p.110). Anterior à CF/88 as ações, os serviços, programas e benefícios de assistência social eram organizados segundo a lógica caritativa e de benevolência, por instituições filantrópicas ou ligadas à Igreja Católica. Ainda não se entendia a assistência social enquanto direito do cidadão e dever do Estado. Prevaleciam práticas relacionadas ao Primeiro-Damismo e ao clientelismo, o que induzia à dependência e dificultava o protagonismo cidadão (COUTO, YAZBEK & RAICHELIS, 2012).

relevante para o setor diz respeito à criação da Previdência Rural, em 1963, que reconheceu o trabalho realizado no campo, cujas atividades eram majoritariamente informais. A instituição dessa previdência gerou uma cisão na relação estabelecida entre contribuição e benefício, abrindo a possibilidade de inserção da noção de necessidades no sistema de proteção social (SOARES & SÁTYRO, 2009)

O campo de assistência social entre as décadas de 1940 até o final de 1980 foi construído de maneira desordenada com pouca institucionalidade, o que inviabilizava o seu pleno desenvolvimento. Foi somente com a adoção da CF/88 que essa área foi considerada uma política social, configurando-se como uma condição necessária para a sua institucionalização e profissionalização tanto na vertente política como técnica, bem como foram consolidados novos e importantes mecanismos para a construção de um sistema mais inclusivo (ZANETTI; 2016; GOMIDE & PIRES, 2014; BOSCARI; SILVA, 2015, SOARES & SÁTYRO, 2009). A referida Constituição, especificamente em seu Capítulo II, artigos 194[18], 203 e 204, estabeleceu um novo contorno para a política de assistência social, inserindo-a no campo da Seguridade Social e da proteção social pública, com direito de acesso a quem dela necessitar (ZANETTI, 2016, p.23). O Estado assumiu o papel de provisão e atenção aos segmentos mais vulneráveis presentes na sociedade de forma articulada (SÁTYRO & CUNHA, 2014; COUTO, YAZBEK & RAICHELIS, 2012). O detalhamento das diretrizes e princípios da área foi feito por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (BRASIL, 1993). Essa Lei dispôs sobre a organização da assistência social, estabelecendo os princípios e diretrizes para uma gestão descentralizada com a coordenação nacional sob responsabilidade da União e a execução para as esferas estadual e municipal. Também foram implementados os dispositivos institucionais por ela previstos, como o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), o Benefício de Prestação Continuada (BPC)[19] e o Conselho

[18] A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à **assistência social.** (EC Nº 20/98) (Art. 194 da CF/88). A Seção IV corrobora o artigo 194 e acrescenta no artigo 203 que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social e no artigo 204 afirma que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: descentralização político-administrativa e participação da população (EC Nº 42/2003).

[19] Regulamentado em 1996 e implementado no ano seguinte. O BPC é um benefício da Política de Assistência Social, **individual, não vitalício e intransferível,** que garante a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. O BPC integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e para acessá-lo não é necessário ter contribuído com a Previdência

Nacional de Assistência Social (CNAS)[20]. A política de assistência social passou a estabelecer como público alvo os segmentos populacionais em situação de risco ou vulnerabilidade social, a partir do entendimento de que as necessidades e privações advém da estrutura social e não do caráter pessoal (SPOSATI, 2004). É desse marco legal inicial que os governos de Cardoso e Lula partirão cada um com uma visão distinta sobre o modelo de política a ser implementado no território nacional (SÁTYRO & CUNHA, 2018, 2014; ZANETTI, 2016, MENDOSA, 2012).

Outro marco legal para a política foi a institucionalização da Norma Operacional Básica de 1997 (NOB-97) que deu um enfoque municipalista para a execução da política, estabelecendo dois níveis de gestão, o estadual e o municipal, e instituiu a criação da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), como instância de articulação e gestão entre as três esferas de governo. A partir dessa NOB foi sancionada a primeira Política Nacional de Assistência Social em 1998 (PNAS/98) que ratifica o disposto nas legislações anteriores e elenca como público alvo as famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza (MACIEL & CAMPOS, 2010). Houve um avanço em termos de entendimento do que consistiria esse campo interventivo, mas efetivamente, o ápice da institucionalização ocorreu com a PNAS de 2004 e com a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS, 2005; 2012). A proteção social passou a ser ofertada a todos aqueles que se encontram em situação de insegurança social, independente do segmento ou grupo social ao qual pertence e está organizada sob a lógica da complexidade das vulnerabilidades e ou violações de direitos (ZANETTI, 2016), visando romper, portanto, com a fragmentação das intervenções e com o caráter de focalização na pobreza, transitando de um modelo reducionista para um modelo que prioriza a multicausalidade da pobreza e das desigualdades sociais (SEN, 2000). Por fim, cabe salientar que a LOAS foi reeditada em 2011 e a NOB-SUAS foi atualizada em 2012 como forma de operacionalizar o que está disposto nessa nova edição da LOAS.

Social. O BPC foi instituído pela Constituição Federal de 1988, e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei Nº 8.742, de 7/12/1993 e pelas Leis Nº 12.435, de 06/07/2011 e Lei Nº 12.470, de 31/08/2011, que alteram dispositivos da LOAS e pelos Decretos Nº 6.214/2007 e Nº 6.564/2008. (MDS, 2016. Disponível: http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/bpc-beneficio-prestacao-continuada. Último acesso em 05/02/2016).

[20] O CNAS foi instituído pela LOAS como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (atualmente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período (CNAS, 2016).

Feito o resgate do legado histórico e legal do campo de assistência social no Brasil podemos analisar como cada governo nacional pós redemocratização pautou as questões socioassistenciais na agenda política, culminando em sua maior ou menor institucionalidade. Para tanto, apresentaremos a configuração da arena eleitoral e política, o que nos ajuda a explicar como as propostas programáticas favoráveis à expansão de políticas sociais na presidência representam mudanças quanto ao papel assumido pelo Estado no que se refere a criação de mecanismos institucionais para a coordenação de políticas públicas inclusivas ou restritivas, de acordo com o projeto político vigente. No entanto, esse fator causal deve ser analisado em conjunção com a política de coalizão estabelecida, visto que esse mecanismo institucional pode tanto constranger quanto favorecer a aprovação ou implementação da agenda presidencial (CUNHA & ARAÚJO, 2014; BORGES, 2013, LIMONGI, 2008).

4.2 A arena política e eleitoral pós redemocratização: a institucionalização da política de coalizão

A política de coalizão no Brasil, conhecida como presidencialismo de coalizão[21], foi instituída em todos os governos após a redemocratização do Brasil em 1988. Em um período de estabilidade democrática todos os presidentes lograram sucesso quanto a aprovação de suas agendas no Congresso e não tiveram resistência em outras arenas decisórias. O Congresso Nacional é uma das principais arenas de pactuação utilizadas pelo presidente para a obtenção de apoio quanto às políticas ou pautas prioritárias de governo. E para manter a estabilidade da coalizão as lideranças partidárias devem ter a capacidade de fazer as negociações e as concessões necessárias e, assim, manter uma taxa expressiva de aprovação das propostas de iniciativa do executivo. Portanto, as estratégias para se reformar determinados setores ou a proposição de inovações estariam condicionadas à força do presidente no parlamento e em outras arenas decisórias (SÁTYRO et al, 2019; ZANETTI, 2016; BORGES, 2013; LIMONGI, 2008; MELO, 2005; LYNE, 2005; ALCÁNTARA SÁEZ, 2004). Defendemos, então, que os presidentes com forte poder de influência e com alta capacidade de negociação obtém maior sucesso na implementação de políticas nacionais. O fortalecimento do governo executivo nacional visa, sobretudo, romper com a paralisia decisória, a partir da redução ou anulação dos

[21] O presidencialismo de coalizão é um termo elaborado por Sérgio Abranches (1988) para designar a construção de alianças partidárias para a aprovação das pautas governamentais, visando reduzir o número de atores com poder de veto no Congresso. Esse mecanismo institucional permite, pois, alcançar maiorias legislativas, e assim mantêm-se um governo mais estável e coeso, condição propícia para a maximização da agenda presidencial.

pontos de vetos. Entender como funciona a construção da agenda e a política de coalizão no Brasil é fundamental, visto que estes mecanismos institucionais afetam as escolhas, o planejamento, a formulação e a execução das políticas públicas (ZANETTI, 2016, TSIBELLIS, 2009).

Tendo em vista essa configuração, Fernando Melo de Collor, doravante Collor, foi o primeiro presidente eleito de maneira direta pós CF/88. Apesar dos avanços em termos de tecnologia social em escala global, Collor não institucionalizou o que estava disposto em termos de direitos sociais proposto por essa Carta Magna, visto que esse não era o objetivo do seu governo. Sua gestão seguiu pautas conservadoras e foi marcada por escândalos de corrupção, o que culminou no seu afastamento. Em 1992, após o *Impeachment*, Itamar Franco assumiu a presidência e concluiu o mandato presidencial vigente. No governo de Itamar Franco foram realizadas as primeiras iniciativas para a institucionalização da assistência social, conforme previsto na CF/88. A primeira medida adotada foi a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8742 de 7 de dezembro de 1993). Essa lei representou um passo significativo para a efetiva institucionalização dessa política no Brasil. Também foi instituído em 1993 o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), previsto na LOAS, como órgão superior de deliberação colegiada vinculado ao governo nacional e descentralizado para os demais entes subnacionais. Outra medida importante para a institucionalidade da PAS no Brasil foi a criação da Comissão Intergestora Tripartite (Resolução CNAS Nº 204 de 04/12/1997), nesse período apenas com caráter consultivo (ZANETTI, 2016). Em relação ao campo financeiro foi criado o Plano Real em fevereiro de 1994, com o objetivo de reconstruir a economia e controlar a inflação. O ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso, coordenou o processo de implementação da nova moeda no país. Esse plano fortaleceu Cardoso dentro do governo, de modo que ele se tornou o nome mais forte para disputar a eleição presidencial de 1994, enquanto candidato do governo (ZANETTI, 2016; COHN, 2000).

A eleição presidencial de 1994 foi acirrada e marcou o retorno da competição eleitoral após a redemocratização, sinalizando a tendência de polarização entre o PSDB, cujo o candidato foi Fenando Henrique Cardoso, e o PT, com Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff nas seis eleições presidenciais posteriores.

Tabela 1 – Competição Eleitoral: eleições presidenciais de 1994 à 2014

Eleições Presidenciais - 1994 à 2014										
	1994	**1998**	**2002/1º**	**2002/2º**	**2006/1º**	**2006/2º**	**2010/1º**	**2010/2º**	**2014/1º**	**2014/2º**
PT	39,97%	31,7%	46,40%	61,30%	48,60%	60,80%	46,90%	56,1%	41,60%	51,60%
PSDB	55,22%	53,1%	23,20%	38,70%	41,60%	39,20%	32,60%	43,9%	33,50%	48,40%

Fonte: http://www.electionresources.org/br/index_en.html. Último acesso em 20/04/2020.

Esse cenário indica o movimento do PSDB e PT para o centro político, promovendo uma reestruturação dos projetos, no intuito de manter a base aliada e recrutar novos eleitores. Como podemos constatar na tabela, o PSDB, partido de centro-direita, conseguiu eleger o seu candidato no primeiro turno das eleições presidenciais, indicando que apesar da competição existente entre os dois principais partidos, o discurso adotado por Cardoso conseguiu atingir eleitores de distintas classes sociais, deslocando os votos para além do empresariado. Em 1994, o Plano Real impulsionou a economia, proporcionando estabilidade financeira e o controle da inflação (BORBA, 2002; CARREIRÃO, 2000). Dessa forma, esse Plano se constituiu como um motivo para o voto independentemente da escolaridade e da classe social, conforme demonstrado na tabela 2.

Tabela 2 – Plano Real e a intenção de votos na eleição presidencial de 1994

Data da Pesquisa	**Avaliação Positiva**	**Intenção de voto**	
	Plano Real (*)	**Cardoso**	**Lula**
23 e 24 / Maio	28	17	40
09 a 13 / Junho	41	19	41
5 / Julho	62	21	38
11 a 13 / Julho	67	25	34
25 e 26 / Julho	72	29	32
8 e 9 / Agosto	75	36	29
16 a 18 / Agosto	78	41	24
29 e 30 / Agosto	77	45	22
9 / Setembro	76	44	23
13 a 15 / Setembro	76	45	21
20 a 22 / Setembro	77	47	22
27 e 28 / Setembro	75	47	23

Fonte: Carreirão, 2000, p.232.

Tendo em vista a competição eleitoral, a preferência do eleitorado por Cardoso esteve ligada a boa avaliação quanto ao Plano Real, particularmente a partir de agosto de 1994, deslocando a intenção de votos.

> O plano [Real] teve um efeito potencializador na candidatura de Fernando Henrique Cardoso, que a partir de agosto de 1994 já havia passado Lula nas pesquisas. A candidatura de FHC foi formada por uma ampla coligação de centro-direita, envolvendo PSDB-PFL-PTB. Neste quadro, FHC foi consolidando sua candidatura e ampliando sua vantagem sobre Lula [representante do PT], de modo que sua vitória foi assegurada ainda no primeiro turno (BORBA, 2002, p.318).

Em relação à eleição presidencial de 1998, a eleição partidária manteve-se polarizada entre PSDB e PT, centrada na reeleição de Cardoso enquanto continuidade do modelo econômico vigente e com Lula, por meio de uma renovação do poder ancorado na proximidade da população. Durante a campanha Cardoso focou na estabilidade econômica alcançada em seu mandato anterior e se dirigiu a população propondo uma continuidade no ciclo da economia, de forma a gerar novos empregos. Lula, por sua vez, questionava as privatizações realizadas pela atual administração e propunha um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social. Cardoso não teve dificuldade e venceu a disputa eleitoral, também no primeiro turno.

As gestões de Fernando Henrique Cardoso, especialmente no primeiro mandato, foram marcadas pela adoção de medidas de estabilização econômica e ajuste fiscal. As vitórias de Cardoso representaram também a emergência e a consolidação do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que, no início do mandato foi identificado no espectro ideológico como centro-esquerda e, no fim, como de centro-direita (ZANETTI, 2016; COHN, 2000).

Nos anos posteriores a competição eleitoral ficou mais acirrada, corroborando a polarização entre os dois partidos. Tendo em vista esse novo cenário político e eleitoral associado à crise econômica dos anos 2000 e a alta taxa de desemprego e inflação, “o Partido dos Trabalhadores, o maior partido de esquerda do Brasil, renovou-se para as eleições nacionais de 2002 e entrou com uma nova proposta de desenvolvimento, aliando a área econômica com a social” (ZANETTI, 2016, p. 67). Nesse ínterim, o PT flexibilizou as suas pautas econômicas e fiscais e se aproximou do centro do espectro político para formar uma coalizão político-partidária mais estável (ZANETTI, 2016; BORGES, 2013; POWER, 2011, AMARAL, 2011; SINGER, 2010; SAMUELS, 2009). Outra iniciativa assumida pelo partido foi a divulgação de um documento formal, que ficou conhecido como a “Carta Dirigida ao Povo Brasileiro”, como

forma de sinalizar aos investidores nacionais e internacionais que o partido estava aderindo ao jogo político e econômico vigentes no país, firmando o compromisso de continuidade com o projeto macroeconômico neoliberal, mas mudando a perspectiva de investimento para a área social, transitando de uma agenda social liberal para uma agenda social desenvolvimentista (ZANETTI, 2016; AMARAL, 2011; AMARAL, 2010, SINGER, 2010; SAMUELS, 2009).

Assim que foi decretada a vitória de Lula nas eleições nacionais de 2002, o PT consolidou as alianças partidárias assumidas na campanha em uma coalizão estável para governar (ZANETTI, 2016; SAMUELS, 2009; AMORIM NETO, 2000; LIMONGI & FIGUEIREDO 1998). Dentro da política de coalizão, o presidente Lula nomeou os aliados para os ministérios, mantendo os estratégicos com o próprio partido ou com os de base ideológica semelhante, e distribuindo os demais ministérios para outros partidos que não estavam localizados à esquerda do espectro político, consolidando a caminhando do PT para o centro político. Esta medida garantiu a formação de maioria no Congresso, possibilitando a aprovação de importantes pautas de governo, inclusive na área social (ZANETTI, 2016; SAMUELS, 2009).

Devido ao sucesso obtido tanto no âmbito econômico quanto social, Lula conseguiu se reeleger à presidência também no segundo turno em 2006. Cabe ressaltar, conforme apontado pela literatura, que o PT flexibilizou as suas pautas e se aproximou do centro do espectro político para formar uma coalizão mais estável e, assim, conseguir maioria também no parlamento para a aprovação de sua agenda (BORGES, 2013; POWER, 2011). A entrada do partido, particularmente dos dois governos de Lula, na política de coalizão foi fundamental para a concretização da agenda presidencial. A capacidade de articulação e negociação de Lula com o Congresso Nacional refletiu sobre o sucesso obtido com as iniciativas do executivo. A taxa de aprovação de Lula nos dois mandatos foi de aproximadamente 89% (ZANETTI, 2016; NECON, 2015).

Ao se comparar o primeiro mandato de Lula, em 2002, com o seu segundo mandato, em 2006, é possível localizar a perda progressiva do apoio oriundo da classe média e dos eleitores de alta escolaridade, situados nas grandes capitais das regiões Sudeste e Sul, presentes nos primeiros anos de existência do partido. Inicialmente, o PT estava diretamente vinculado aos movimentos sociais, aos atores da sociedade civil organizada, lideranças de grupos de esquerda e membros das Comunidades Eclesiais de Base (CEBAS) que seguiam a filosofia da Teologia da Libertação, intelectuais moderados e por lideranças do movimento sindicalista. Já no seu segundo mandato, foi registrado mudanças em relação à distribuição geográfica dos votos e

quanto ao perfil do eleitor, como escolaridade e gênero, gerando especulações a respeito de um possível realinhamento político no país (AMARAL, 2011; SAMUELS, 2009). Registra-se um deslocamento de apoio para as classes com baixa renda, com baixa escolaridade e residentes das regiões Norte e Nordeste. Devido ao aumento da competição eleitoral, o realimento político vivenciado pelo PT, fenômeno descrito na literatura como Lulismo, pode ser entendido como um movimento de identificação com a figura do presidente Lula e não, necessariamente, uma identificação ideológica com o partido. Os eleitores votaram com base no carisma do presidente, que conseguiu governar sob a égide macroeconômica do governo anterior e aprovar importantes iniciativas e programas de combate à pobreza em um território marcado por desigualdades sociais e territoriais (BORGES, 2013; SINGER 2009; 2010; SAMUELS, 2008). Esse realinhamento político vai de encontro com a proposta analítica apresentada no modelo teórico da competição partidária em busca da maximização dos votos (ABOU-CHADI & IMMERGUT, 2019; SAVAGE, 2018, FAIRFIELD & GARAY, 2017).

Dessa forma, a entrada do PT na política de coalizão, a aproximação com os empresários e a agenda presidencial, foram favoráveis para a introdução de inovações no campo social, impactando diferentes setores como: a assistência social, com a criação do Programa Bolsa Família e com a implementação do Sistema Único de Assistência Social; a saúde, com a ampliação do Programa Saúde da Família; na educação, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), no intuito de fortalecimento da educação infantil, básica e do ensino médio. Importantes medidas também foram direcionadas para o ensino superior, como a criação do Programa Universidade para todos (PROUNI), que ampliou o acesso as universidades privadas do país; e política de habitação, com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida. Essas são algumas iniciativas sociais do governo federal que impactaram a vida de grande parte da população brasileira, elevando-a à verdadeira condição de cidadania e reduzindo a pobreza e a desigualdade no país, contexto em que "os índices de desigualdade diminuíram atingindo seu ponto mais baixo desde 1981" (SAMUELS, 2009, p.247).

A polarização entre o PT e o PSDB nas eleições posteriores, 2010 e 2014, marcou o acirramento na competição eleitoral, de modo que os candidatos apostaram, tendo em vista as perspectivas ideológicas, no avanço nas políticas sociais e em propostas de aceleração do crescimento econômico, haja vista os efeitos provocados pela crise financeira mundial de 2008.

Em relação à configuração do Congresso Nacional, após a redemocratização, o PT, paulatinamente, foi aumentando o número de cadeiras tanto na Câmara dos Deputados quanto

no Senado, ora como oposição, ora como governo, no período de 1990 a 2016 como pode ser visto na tabela 3. Progressivamente, o PT foi conquistando mais cadeiras nas duas casas, de modo que em 1990 possuía 35 cadeiras na Câmara dos Deputados e apenas 1 no Senado. Melhorou o resultado nas próximas eleições, elegendo em 2002 o maior número de deputados federais na série histórica, com 91 cadeiras, e 10 no senado, além de assumir a presidência. De 2002 a 2018 na Câmara dos Deputados, o PT variou entre o primeiro e o segundo partido político com o maior número de cadeiras conquistadas.

Tabela 3 – Distribuição Partidária no Congresso Nacional de 1990 a 2018

				Câmara dos Deputados				
Partidos	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
PT	35	49	58	91	83	88	69	56
PSDB	38	63	99	71	66	53	54	29
PFL/DEM	83	89	105	84	65	43	21	29
PMDB	108	107	83	74	89	78	66	34
PSL*	0	0	1	1	0	1	1	52
				Senado				
PT	1	6	3	10	2	11	2	4
PSDB	9	9	4	8	5	5	4	4
PFL/DEM	17	18	5	14	6	2	3	4
PMDB	27	24	12	9	4	16	5	7
PSL*	0	0	0	0	0	0	0	4

Fonte: ÁLVAREZ-RIVERA, Manuel. Election Resources on the Internet: Federal Elections in Brazil. .Disponível em http://electionresources.org/br/index_en.html. Último acesso em 25/02/2020.
LEMOS, Leany Barreiro de S. (2001, p.573). O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: uma análise distributiva. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº3, 2001, pp. 561 a 605.
* O PSL é um partido que surpreendeu nas últimas eleições. De 1990 a 2014 o partido tinha baixíssima representatividade, apenas um assento, na Câmara dos Deputados e nenhuma cadeira no Senado. Em 2018 o partido elegeu o atual presidente e se tornou o segundo partido com maior número de cadeiras na Câmara dos Deputados e 4 assentos no Senado. Uma vitória histórica que modifica o cenário político.

O aumento no número de cadeiras no Congresso Nacional e a ascensão ao governo nacional, pode ser explicado pelo aprendizado institucional gerado pela participação em coalizões políticas, buscando aliados e concedendo benefícios para manter a base coesa e disciplinada (ZANETTI, 2016; AMARAL, 2011, POWER, 2011). A distribuição de cadeiras no Congresso permitiu que os governos de Lula articulassem as pautas estratégicas nas duas casas e as lideranças partidárias articulavam as votações por meio da distribuição de pastas

ministeriais, apoio político nos estados e municípios, para além de outros incentivos que entravam na negociação (ZANETTI, 2016).

A formação de uma coalizão política estável e coesa nos ajuda a explicar a escolha por um determinado modelo de institucionalização da política de assistência social em âmbito nacional. Ou seja, a negociação e a definição nas distintas arenas institucionais sobre aspectos relevantes e estruturantes da política de assistência social estão condicionadas à capacidade do presidente em manter as alianças construídas, visando a maioria absoluta ou qualificada para a aprovação do seu projeto político para o setor. Outro ponto relevante para a explicação dessa variação diz respeito a entrada dessa temática na agenda política, pois é por meio dessa que os partidos estabelecem as prioridades dos governos em um determinado período de tempo. Ainda que os partidos explorem janelas de oportunidades, os atores políticos envolvidos no processo de construção da agenda operam dentro de um contexto institucional e são constrangidos por regras e normas que incidem direta ou indiretamente sobre as suas escolhas (SÁTYRO & CUNHA, 2018; BICHIR, 2016; MACHADO & PALOTTI, 2015; IMMERGUT, 1992).

Defendemos, então, que os presidentes com forte poder de influência e com alta capacidade de negociação obtém maior sucesso na implementação de políticas nacionais. O fortalecimento do governo executivo nacional visa, sobretudo, romper com a paralisia decisória, a partir da redução ou anulação dos pontos de vetos. Entender como funciona a construção da agenda e a política de coalizão no Brasil é fundamental, visto que estes mecanismos institucionais afetam as escolhas, o planejamento, a formulação e a execução das políticas públicas.

Comecemos nossa análise com a hipótese de que a combinação entre descentralização e federalismo promoveria maior número de atores com potencial de veto. Diferentemente do previsto pela literatura acerca do federalismo, no caso brasileiro não se registra um aumento no número de atores com poder de veto, mesmo com a descentralização da competência política e administrativa para os entes subnacionais. A autonomia decisória dos entes subnacionais foi constrangida por distintos mecanismos institucionais, seja através de marcos constitucionais e leis infraconstitucionais, seja por meio de burocracias especializadas. Este arranjo institucional foi uma estratégia adotada pelo governo central para a consolidação de políticas públicas conforme parâmetros nacionais (SÁTYRO & CUNHA, 2014; ARRETCHE, 2013, 2012). A centralização decisória (*policy-decision-making*) permitiu que o governo federal normatizasse, fiscalizasse e financiasse as políticas sociais prioritárias do governo, de acordo com metas e interesses nacionais. A indução do comportamento dos entes subnacionais por parte do governo

central garantiu que a política fosse executada (*policy-making*) a partir de um desenho nacional, minimizando as heterogeneidades e clivagens presentes no território brasileiro (ARRETCHE, 2012). Isso significa que os gestores regionais e locais estão constrangidos por meio de legislação a executarem as políticas sociais conforme os objetivos nacionais (SÁTYRO & CUNHA, 2014; ARRETCHE, 2010).

Focaremos nossa análise nos governos do PSDB (mandatos de Cardoso) e do PT (mandatos de Lula e o primeiro ano de governo de Dilma Rousseff).

4.2.1 Fernando Henrique Cardoso: um modelo de Estado mínimo e de assistência social a cargo da sociedade civil

Especificamente, em relação as ações governamentais frente à institucionalização da política de assistência social, o governo de Itamar Franco se configurou como o ponto inicial para a formalização em temos legais do que estava previsto na CF/88. A LOAS foi sancionada nesse período, configurando a base legal que definia os objetivos e os princípios da política. Esse foi um passo importante para a institucionalização da política, mas com pouca efetividade em termos de construção de aparatos burocráticos e de definição de serviços e programas para a área. As decisões e as ações socioassistenciais eram geridas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e pelo Ministério do Bem-Estar Social (MBES). O CONSEA foi um órgão criado a partir do Plano de Combate à Fome e à Miséria para articular as ações desenvolvidas nesse âmbito entre as três esferas de governos e pelas ONG's (PERES, 2005).

Os governos de Cardoso avançaram mais em relação à institucionalização da assistência social, considerando os governos de Collor e Itamar Franco, embora ainda desenvolvendo ações fragmentadas. As principais ações foram executadas tanto pela Casa Civil da Presidência da República, que era responsável por gerir o Programa Comunidade Solidária coordenado pela primeira dama, Ruth Cardoso, quanto pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que fazia a gestão de outros programas e benefícios por meio da Secretaria de Assistência Social (SAS) (MACIEL & CAMPOS, 2010). Assim que foi instituído o Programa Comunidade Solidária foram extintos o CONSEA, a LBA e o MBES. Em substituição a esses órgãos foi criada a Secretaria de Assistência Social (SAS), órgão ligado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) (PERES, 2005). A criação dessa estrutura institucional representou um primeiro passo para a institucionalização da Política de Assistência Social. Em termos gerais, o Programa Comunidade Solidária foi instituído pelo Decreto N.1366/95, tendo como público alvo os segmentos mais vulneráveis e em condições de vida

desfavoráveis e agregava um conjunto de projetos sociais que visavam o fortalecimento da sociedade civil e de promoção do desenvolvimento social local. “Para administrar esse programa foi criada uma Secretaria Executiva e um Conselho Consultivo vinculado à Casa Civil, composto pelos ministros das áreas sociais e econômicas e 21 membros da sociedade civil” (SUPLICY & MARGARIDO NETO; 1995). Esses projetos foram descentralizados e geridos em parcerias com Organizações Não Governamentais e entre os níveis de governos[22] (FUNDAÇÃO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, 2019; MACIEL & CAMPOS, 2010, PERES, 2005, SUPLICY & MARGARIDO NETO; 1995).

A base do Programa Comunidade Solidária foi constituída por representantes da sociedade civil, que se organizavam por meio de entidades ou organizações não governamentais, mas com finalidade pública. Portanto, um dos requisitos para a aprovação do projeto era a participação da comunidade no controle e no gerenciamento das ações (SUPLICY & MARGARIDO NETO; 1995). Essa determinação estava em consonância com a Reforma Administrativa do Estado[23] realizada no governo de Cardoso e liderado por Bresser Pereira, que previa um novo modelo de gestão que comportasse uma renovação no campo institucional, capaz de estabelecer um espaço público fora do âmbito estatal. Diante desta reengenharia institucional foram fortalecidas as Organizações Sociais (OS’s), Organizações Não Governamentais (ONG’s) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP’s). Nessa lógica gerencial, as ações de assistência social foram descentralizadas para essas organizações que passaram a executá-las na condição de prestadoras de serviços, isto é, foram celebrados contratos ou convênio, ressalvada a condição de renovação ou não, de acordo com a necessidade ou capacidade de gestão da organização (KOSLINSKI, 2007; PERES, 2005). O Conselho Nacional de Assistência Social, nessa época, certificava as organizações filantrópicas e privadas com finalidade pública como entidade beneficentes de assistência

[22] Disponível em: https://fundacaofhc.org.br/ruth-cardoso/ruth-cardoso. Acessado em 30/08/2019.

[23] A proposta da Terceira Reforma do Estado visava promover mudanças na estrutura administrativa, alterar o plano fiscal, por meio de uma reforma na Previdência Social, auferir maior governabilidade aos governos, criar canais de comunicação com os cidadãos, por meio do desenvolvimento de uma responsabilidade cidadã e configurar um novo espaço público para além das instâncias estatais (MONTENEGRO, 2011). Entre os seus pilares [da Reforma Administrativa], estava a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), comandado pelo ministro Bresser Pereira. Sua plataforma foi erigida a partir de um diagnóstico que ressaltava, sobretudo, o que havia de mais negativo na Constituição de 1988, e apoiava-se fortemente no estudo e na tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente, marcada pela construção da Nova Gestão Pública. (ABRÚCIO, 2010, p.539)

social, conferindo-lhes insenção fiscal[24]. Em 2009 o CNAS perdeu a função de certificar essas organizações devido a aprovação da Lei N. 12.101[25] que passou a dispor sobre essas certificações (CORTES, 2015). O CNAS desse ano em diante, ganhou uma função mais proativa no que se refere à descentralização das ações socioassistenciais para o terceiro setor, ficando responsável por normatizar a atuação dessas entidades (BICHIR, 2016).

Aqui adicionamos um outro aspecto importante para a institucionalidade da política, a descentralização das ações socioassistenciais e regulação da relação estabelecida entre o Estados e as entidades sociais. Cabe destacar que a escolha pela execução de grande parte das ações da política de assistência social para o terceiro setor, com pouca indução do governo federal no período Cardoso, não colocando a coordenação em relação aos principais programas, benefícios e serviços executados por essas instituições como um objetivo. Reproduzia, mesmo que com uma conotação mais branda, a ideia de filantropia e de benevolência, agora por parte do Estado no que se refere a proteção e ao bem-estar das pessoas consideradas em situação de vulnerabilidade ou risco social (MENDOSA, 2012; KOSLINSKI, 2007; CONH, 2000).

Outro ponto que merece destaque diz respeito à aprovação da primeira versão da PNAS, em 1998, que representou mais uma tentativa de institucionalização do setor, com a proposta de definir competências entre as esferas de governos e delimitando melhor o que seria a política de assistência social e o seu público prioritário - as famílias em situação de vulnerabilidade decorrente da pobreza, ou seja, "na perspectiva de focalização na miséria, o que reduziu o campo de proteção social sob a responsabilidade do Estado (MACIEL & CAMPOS, 2010, p.233). Essa versão também detalhou as competências dos conselhos de assistência social nas três esferas de governo e das CIT e CIB's como instâncias de negociação e pactuação (ZANETTI, 2016). Esse foi um avanço importante, visto que na gestão passada a CIT só tinha caráter consultivo, com a institucionalização da PNAS, essa instância passou a ser um canal de pactuação entre os gestores para o fortalecimento da política no território, especialmente, nos governos de Lula, como veremos adiante. Houve esse avanço, mas voltamos a afirmar que a afirmar que a PNAS de 1998 não conseguiu avançar nas diretrizes e princípios já previstos na CF/88 e na LOAS/93. Mesmo sob a prerrogativa de atuação do Estado na provisão da política

[24] Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS).

[25] Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

de assistência social, grande parte das ações foram descentralizadas para o terceiro setor, instituições filantrópicas sem fins lucrativos ou para instituições privadas conveniadas (MENDOSA, 2012; KOSLINSKI, 2007; CONH, 2000). “A preservação do paralelismo de ações na esfera federal autorizou as unidades subnacionais a manterem suas respectivas políticas assistenciais paralelas e superpostas” (MACIEL & CAMPOS, 2010, p.234). Essa escolha fez com que as ações socioassistenciais continuassem fragmentadas e pouco articuladas pelo território. A ausência de um padrão nacional gerou um comportamento competitivo entre as entidades prestadoras de serviços, bem como formas distintas de se executar os programas previstos tanto pelo Comunidade Solidária quanto pela SAS (ZANETTI, 2016).

No segundo mandado de Cardoso, a SAS foi substituída pela Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), dando continuidade aos projetos até então executados por meio da parceria com as instituições privadas prestadoras de serviços socioassistenciais (MACIEL & CAMPOS, 2010). Também foram criados os Programas Comunidade Ativa e Portal Alvorada que passaram a compor o Programa Comunidade Solidária. O Programa Comunidade Ativa, criado em julho de 1999, se constituía como uma nova estratégia de combate à pobreza, cuja a aposta centrava-se no desenvolvimento local. Os municípios aderentes à proposta eram responsáveis por mapear as suas potencialidades e necessidades, de forma a delimitar as ações prioritárias para o seu desenvolvimento social. A partir desse diagnóstico, o governo federal em parceria com as prefeituras e ONG’s desenvolveriam projetos em consonância com a realidade de cada localidade. Já o Programa Alvorada, criado pelo Decreto n.3.769 de 8 de março de 2001, reforçou a estratégia de desenvolvimento local a partir do fortalecimento da parceria entre governo federal, governos estaduais, prefeituras e organizações da sociedade civil organizada, com o objetivo de reduzir a pobreza e as desigualdade regionais do país. A coordenação das ações estava sob responsabilidade da SEAS, com apoio dos seguintes Ministérios: da Integração Nacional, da Saúde, do Esporte e Turismo, do Desenvolvimento Agrário, de Minas e Energia, Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda. As principais ações estavam focadas nas seguintes premissas:

> a) Apoio à identificação e ao cadastramento de instituições prestadoras de serviços que atendam as demandas da população.
> b) Apoio à identificação, ao cadastramento e à avaliação socioeconômica das famílias em situação de vulnerabilidade social.
> c) Encaminhamento das famílias os serviços sociais e assistenciais, como, por exemplo, o Benefício de Prestação Continuada.
> d) Realização de reuniões socioeducativas mensais com as famílias.
> e) Visitas domiciliares.

f) Implantação e implementação de brinquedoteca, visando a realizar ações socioeducativas com famílias e por meio de oficinas desenvolver atividades lúdicas com as crianças.
g) Realização de visitas e reuniões institucionais.
h) Desenvolvimento de atividades culturais, na perspectiva de resgatar a cultura local e regional e atividades esportivas.
i) Acesso à internet.
j) Mobilização da população e organização de eventos para oferecer documentação básica ao cidadão.
k) Articulação institucional local para promover a inclusão de Programa Alvorada.
l) Acompanhamento da implantação dos programas do Projeto Alvorada.

Fonte: disponível em: http://www.mds.gov.br/relcrys/alvorada/apresentacao.htm#1. Último acesso em 26/11/2019.

E os principais Programas de Transferências de Renda - Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás - foram executados e geridos pelos Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Ministério de Minas e Energia, respectivamente, mas sem nenhuma articulação entre eles (MENDOSA, 2012; COUTO, YAZBEK & RAICHELIS, 2012; COHN, 2000). Tendo em vista a estratégia focal destinado às famílias em situação de pobreza e de maior vulnerabilidade social até 2002 o governo de Cardoso implementou 12 programas focais de transferência de renda, por meio da Rede de Proteção Social (RPS), cobrindo cerca de 37,6 milhões de beneficiários e com gastos sociais estimados em 30 bilhões de reais.

Quadro 5 - Rede de Proteção Social: programas de transferência de renda implementados nos governos Cardoso

Nome	Finalidade e Público-alvo	Valores	Número de Benefícios
Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)* Criado em 1996.	O PETI foi destinado a famílias onde se verificava a existência de crianças e adolescentes de até 16 anos trabalhando. Seu objetivo principal era erradicar todas as formas de trabalho infantil no país, em um processo de resgate da cidadania, com a inclusão social de seus beneficiários. Para além da transferência de renda, como forma de acesso a uma renda básica, o Programa também oferecia ações socioeducativas direcionadas para a manutenção das crianças nas escolas. O PETI foi destinado às famílias com renda mensal superior a R$ 170,00 por pessoa e que possuíam filhos com idade inferior a 16 anos em situação de trabalho infantil. As famílias devem estar inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.	Área Rural ou Urbana – R$ 25,00 por criança (para municípios com menos de 250.000 habitantes). Área Urbana – R$ 40,00 por criança (para municípios, capitais e regiões metropolitanas com mais de 250.000 habitantes).	810.769
Bolsa Alimentação** Criado em 2001. Os documentos que regulamentavam o	O Programa Bolsa-Alimentação, criado pelo Ministério da Saúde, visa à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, mães amamentando seus filhos e crianças de 6 (seis)	R$ 15,00 à R$45,00	1.300.000

Programa Bolsa-Alimentação eram: a) Medida Provisória nº 2.206, de 13/8/2001. b) Decreto Presidencial nº 3.934 de 20/9/2001. c) Portaria GM/MS nº 1.770 de 20/9/2001.	meses a 6 (seis) anos e onze meses de idade, em risco nutricional, pertencentes a famílias sem renda ou que possuam renda mensal de até R$ 90,00 per capita, mediante a complementação da renda familiar para a melhoria da alimentação e o fomento à realização de ações básicas de saúde com enfoque predominantemente preventivo		
Bolsa Escola Criado em 2001	O Programa tinha como finalidade aumentar a taxa de frequência das crianças e adolescentes nas escolas. Crianças de 6 a 15 anos. Para ter direito ao benefício, a família deveria comprovar frequência mínima de 85% na sala de aula.	R$ 15,00 à R$45,00	8.633,354
Auxílio Gás (gestão Ministério de Minas e Energia) Criado em 2002	Famílias de baixa renda, compensadas pelo fim do subsídio ao preço do gás de cozinha, com a abertura do mercado de combustíveis. Destinados às famílias atendidas pela Rede de Proteção, juntamente com o Bolsa Escola (gerido pelo Ministério da Educação) e Bolsa Alimentação (gerido pelo Ministério da Saúde).	R$ 7,50 ao mês por família, pago bimestralmente em parcelas de R$ 15,00.	8.108.758
Bolsa Qualificação Criado em 2001	Trabalhador com contrato suspenso, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador	Qualificação Calculada com base nos 3 últimos salários	10.400

Fontes: Consultoria legislativa comandada pela senadora Lúcia Vânia. Disponível em http://www.senado.gov.br/comissoes/cas/es/ES_ProgTransf.pdf. Último acesso em 23/02/2020.
* BRASIL. CEF. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/desenvolvimento-social/peti/Paginas/default.aspx. Último acesso em 28/04/2020.
**BRASIL, Ministério da Saúde. Disponível em:
http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/orientacoes_bolsa.pdf. Último acesso em 28/04/2020.

Também foi regulamentado nesse período o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Emenda Constitucional n.31 de 31 de dezembro de 2000). A criação desse fundo se constituiu como uma importante iniciativa em termos de construção de capacidades de financiamentos das ações socioassistenciais, bem como a regulação de mecanismos de transferências de recursos para os entes subnacionais criando melhores condições para a execução da política no nível local (BICHIR, 2016). Para facilitar o pagamento dos benefícios concedidos às famílias cadastradas nos programas sociais, no último ano do primeiro mandato de Cardoso, foi criado e implementado o Cartão do Cidadão. Diante dessa medida, cinco programas da Rede de Proteção Social foram incorporados a esse Cartão, em uma tentativa de facilitar a gestão dos mesmos, ainda que condicionados aos saques dos benefícios: Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, PETI e Agente Jovem (SENADO FEDERAL, STC

nº 200304427, 2003). Como forma de aperfeiçoar o sistema de articulação entre os programas sociais federais foi criado em 2001 o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CAD-Único), "como instrumento de identificação de beneficiários, unificação de benefícios e de gestão para os órgãos governamentais" (DRAIBE, 2003, p.88). Todavia, até o final do governo de Cardoso o cadastro ainda não tinha sido plenamente implementado (DRAIBE, 2003).

A partir desse panorama, basicamente a proposta de desenvolvimento social implementada entre os anos de 1995 a 2002 estiveram condicionadas ao crescimento e estabilidade macroeconômica e reestruturação dos programas sociais, com uma tendência focalizada. No que se refere ao campo da assistência social, propriamente dito, foi adotado um modelo residual a cargo da sociedade civil. Entretanto, mesmo com esse foco e apesar do baixo investimento em termos organizacionais e legais no campo socioassistencial, avanços ocorreram nesse período no que se refere à implementação dos programas de transferência de renda na Rede de Proteção Social, primeira tentativa de unificação entre as ações desenvolvidas pelo governo nacional. No entanto, as decisões realizadas e implementadas não foram voltadas para a institucionalização de uma política de assistência social nacional, inclusiva, universal e com o fortalecimento da insígnia de garantias de direitos, na medida em que o carro chefe, o Programa Comunidade Solidária, tinha o direcionamento para a terceirização do cuidado. Isso se justifica inclusive pelo fato da assistência social não ser uma política prioritária dos seus governos. O modelo adotado foi residual, de modo que o Estado atuava apenas para corrigir as falhas de mercado e para garantir proteção àqueles indivíduos que não conseguiam suprir suas necessidades ou tê-las supridas por familiares (ZANETTI, 2016; MENDOSA, 2012; COUTO, YAZBEK & RAICHELIS, 2012; COHN, 2000).

Vale mencionar que o modelo neoliberal começou a ser implementado no governo de Collor e se intensificou com a chegada de Cardoso à Presidência. Essa nova fase do desenvolvimento foi liderada por uma ampla coalizão de centro-direita que redefiniu a agenda pública, com foco na estabilização macroeconômica (programas de privatizações, abertura comercial, disciplina fiscal, liberalização dos fluxos financeiros, dentre outras medidas) e reformas estruturais. Todas essas modificações na agenda foram fortemente inspiradas pela visão da economia neoclássica e sob a hegemonia do neoliberalismo presente em escala global. Este documento denota um conjunto de recomendações para que os países membros alcançassem o equilíbrio macroeconômico. Apesar da adesão em massa e do seu relativo sucesso pelo continente durante a década de 1990, esse modelo começou a dar sinais de

esgotamento no início do Século XX, modificando a forma dos governos lidarem com a pobreza e com as condições de vida da população não só no Brasil como em toda a América Latina. Foi necessário, então, repensar a agenda do desenvolvimento econômico e social na região (DINIZ, 2011).

Diante desse cenário, claramente podemos afirmar que a assistência social não era uma questão prioritária na agenda dos primeiros governos pós redemocratização, o que pode ser visto a partir do baixo investimento em termos de gestão e de recursos financeiros para a área. Esse panorama mudou com a entrada do Partido dos Trabalhadores na presidência.

4.2.2 Governos Lula e a institucionalização de um modelo inclusivo de assistência social: o Estado como coordenador e indutor

Como debatido no segundo capítulo dessa tese, a institucionalização de modelos mais inclusivos de assistência social, deve ser entendido em uma perspectiva processual, atentando-se para: 1) a entrada do tema na agenda política; 2) a criação de estruturas burocráticas e marcos legais específicos; e 3) a definição de fontes estáveis de financiamento público para a área. No Brasil, a construção de burocracias específicas e os marcos normativos estiveram aliados a presença de um projeto político defendido pelo PT. A PAS passou a ser compreendida como um conjunto de ações sociassistenciais que deveriam promover, de maneira articulada, a inclusão social. Diferentemente, do ocorreu nas gestões de Cardoso os governos de Lula propunham criar um sistema que integrasse todas as ações socioassistenciais, bem como redesenhar a política de redistribuição de renda, no intuito, de racionalizar os serviços e as atividades públicas do setor, como veremos com mais detalhe adiante (ZANETTI, 2016).

O projeto do PT apresentado na arena eleitoral e política foi construído a partir da aprendizagem institucional, advinda das disputas eleitorais, tanto na esfera nacional quanto nos demais níveis de governos. Essa experiência favoreceu a inovação em alguns setores sociais, como a assistência social, e ampliação em outras áreas como educação, saúde e habitação, conforme detalhado nos programas de governos em 2002-2006[26], 2007-2010[27] e 2011-2014[28]. Para esse estudo focaremos nos tópicos referentes ao campo da assistência social (ZANETTI, 2016). Ao contrário das gestões do PSDB, as gestões do PT, particularmente sob o comando de

[26] http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf
[27] http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf
[28] http://csbh.fpabramo.org.br/sites/default/files/programadegovernoDilma.pdf

Lula, redefiniram à agenda da assistência social, conferindo novos contornos institucionais e legais, que permitiram superar a fragmentação das ações socioassistenciais herdada do legado anterior.

A mudança de concepção sobre a forma de gerir a assistência social no país ocorreu após a opção política de se criar uma pasta ministerial exclusiva que passasse a coordenar e articular todas as ações socioassistenciais, conforme os princípios, objetivos e diretrizes estabelecidos nas regulações vigentes. Diferentemente da estratégia adotada nas gestões de FHC, assim que assumiu a presidência Lula criou um ministério específico para fazer a coordenação e prever formas de financiamento e mecanismos de indução por parte do governo nacional em relação a PAS. O governo petista optou por desmembrar o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), instituído no governo de Cardoso, em duas pastas ministeriais, o Ministério de Assistência Social (MAS) e o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), constituindo-as como as instâncias prioritárias de combate à fome e para o enfrentamento das desigualdades socioeconômicas no país. Entretanto, essa decisão foi insuficiente e denotava fragilidades no que se refere a organização e implementação das propostas defendidas no plano de governo. Tendo isso em vista, imediatamente, houve a proposta de fusão dos ministérios dando origem ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), através da Medida Provisória N.163/2004 (ZANETTI, 2016; SÁTYRO & CUNHA, 2014; MENDOSA, 2012).

Outra medida importante para a institucionalização da PAS diz respeito ao fortalecimento proferido pelo PT aos conselhos de políticas públicas dentre eles o Conselho Nacionais de Assistência Social (CNAS), previsto na LOAS/93 e às Conferências Nacionais de Assistência Social. O CNAS é espaço institucional consultivo, deliberativo e de fiscalização referente às medidas de aprimoramento e de implementação da política no território. As conferências também têm uma contribuição expressiva quanto a institucionalização do campo nos governos de Lula (ZANETTI, 2016; AVRITZER, 2008). A ampliação de espaços públicos de participação gerou inovações institucionais democráticas que possibilitam o diálogo entre Estado e sociedade civil na produção e no controle de políticas públicas (FARIA & CUNHA, 2012; CUNHA & ALMEIDA, 2014). Esses espaços mobilizam públicos específicos que pretendem tanto dar visibilidade às suas demandas e conquistarem adesões a elas, quanto influenciarem a agenda pública, por meio de argumentos construídos coletivamente (MAYHEW, 1997) que ampliam o repertório dos temas em disputa pela agenda, pretendendo influenciar o conteúdo das políticas públicas (SOUZA et al, 2013).

Para esse estudo, destacamos em específico as IV e V Conferências Nacionais de Assistência Social. A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro, discutiu acerca dos princípios e diretrizes que deveriam compor a política de assistência social, indicando os níveis de gestão, a redistribuição de competências para cada nível de governo, formas de financiamento e as formas de controle social para a política. E a V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2005, que teve como tema "SUAS – Plano 10: Estratégias e Metas para a Implementação da Política Nacional de Assistência Social. Essa Conferência deliberou sobre a consolidação e materialização da assistência social por meio de um sistema único e descentralizado, o SUAS. Para a criação deste sistema foram discutidas a forma de gestão assumida por cada nível de governo, bem como os novos critérios para o financiamento da política. Também houve o debate acerca da estruturação mínima dos recursos humanos que integrariam esses sistemas. (ZANETTI, 2016). As temáticas dessas duas conferências evidenciam novo rumo para os debates sobre a política de assistência social, que passou a compor efetivamente a agenda do governo federal (SÁTYRO & CUNHA, 2014).

No entanto, o número de deliberações não é fator explicativo para o impacto delas sobre a agenda governamental, mas sim o conteúdo e os desdobramentos que seguem à conferência[29]. Nesse sentido, algumas delas geraram influência efetiva sobre a agenda decisória do governo federal, inclusive impactando os demais entes federativos. No nível normativo, a IV Conferência, realizada em 2003, deliberou pela formulação de um documento que expressasse as bases da política, o que efetivamente foi feito. O MDS formulou uma proposta de política que foi deliberada e aprovada pelo CNAS, que por meio da Resolução Nº 145, de 15 de outubro de 2004. Cria-se, assim, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), que tem tido grande impacto no reordenamento da área desde então. A V Conferência, por sua vez, deliberou pela efetivação do sistema nacional, previsto desde a LOAS. Com isso, o MDS elaborou a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), debatida e aprovada pelo CNAS, por meio da Resolução Nº 130, de 15 de junho de 2005. Essa mesma Conferência, que pela primeira vez tratou especificamente da gestão do trabalho, decidiu pela elaboração de uma normativa que regulasse a temática, o que levou o MDS a elaborar uma Norma Operacional Básica de Recurso Humanos do Sistema Único de Assistência Social

[29] Dado o limite deste trabalho, não é possível detalhar as diretrizes emanadas das deliberações das Conferências. Uma vez que as decisões das Conferências se transformam em Resolução do CNAS, esses resultados podem ser consultados no site do CNAS (http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais) e no blog do Conselho (https://blogcnas.org/).

(NOB-RH-SUAS), discutida e aprovada pelo CNAS, por meio da Resolução Nº 269 de 26 de dezembro de 2006 (ZANETTI, 2016; CUNHA & ZANETTI, 2016).

Esses instrumentos normativos estabeleceram as bases de estruturação efetiva do SUAS. Além disso, algumas deliberações das conferências apontaram para a necessidade de revisão da LOAS, o que ocorreu em 2011. Com essa nova regulação houve a necessidade de elaboração de uma nova NOB específica para o SUAS, aprovada pela Resolução do CNAS Nº33, de 12 de dezembro de 2012. Também deu origem à Política Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS, elaborada pelo MDS e aprovada por meio da Resolução CNAS 04 de 13 de março de 2012. Esse conjunto de normativas regulamenta o atual desenho da política de assistência social, mas para além dele, o conteúdo específico das deliberações também indica seu potencial de influência na agenda (ZANETTI, 2016; CUNHA & ZANETTI, 2016).

Paulatinamente, o campo de assistência social, nos governos petista, foi se institucionalizando como um modelo inclusivo, participativo e descentralizado por meio da PNAS e do SUAS. A institucionalização da PNAS de 2004 e do SUAS de 2005 inovaram ao definirem as formas de gestão, o reordenamento da estrutura de cofinanciamento e repasses de recursos nacionais e maior detalhamentos sobre as competências de cada nível de governo, no sentido de coordenação intergovernamental neste campo de política pública. Com o novo texto da PNAS a assistência social deixou de se estruturar por meio de segmentos de grupos vulneráveis e passou a se estruturar a partir da garantia de "seguranças", quais sejam: acolhida, convivência, de desenvolvimento, de autonomia, renda, riscos circunstanciais e sobrevivência. Na lógica do SUAS a proteção social passou a ser ofertada a todos aqueles que se encontram em situação de insegurança social, independente do segmento ou grupo social ao qual pertence e está organizada sob a lógica da complexidade das vulnerabilidades e ou violações de direitos, a saber: Proteção Social Básica (PSB), quando os vínculos familiares e sociais estão preservados; Proteção Social Especial (PSE) de Média Complexidade, quando ocorre violações de direitos, mas ainda existem vínculos sociais, mesmo que de maneira precária; e PSE de alta complexidade, quando há a presença massiva de violações de direitos e todos os vínculos sociais foram rompidos (ZANETTI, 2016; BRASIL, 2012, BRASIL, 2009; BRASIL, 2004).

O estabelecimento da PSB e da PSE foi fundamental para a criação e expansão de equipamentos e serviços destinados ao público alvo da assistência social. O Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), compõe a PSB e oferece serviços de atendimentos à família e programas de fortalecimento de vínculos sociais, comunitários e familiares. A criação do CRAS é definida segundo o nível de vulnerabilidades e riscos sociais em um dado

território. O Centro de Referência em Assistência Social (CREAS), integra a PSE de média complexidade e oferta serviços e programas de acompanhamento às vítimas e famílias em situação de violação de direito. Os atendimentos visam restaurar os vínculos familiares e comunitários, no intuito de cessar a violação e proporcionar um ambiente mais adequado para o desenvolvimento dos usuários. Por fim, na PSE de alta complexidade são ofertados serviços e programas que visam romper com as violações decorrentes das rupturas dos vínculos familiares e comunitários, bem como garantir o resgate dos direitos essenciais e uma convivência harmônica e sadia em outro ambiente (ZANETTI, 2016; BRASIL, 2012; BRASIL, 2009; BRASIL, 2005; BRASIL 2004). O quadro 6 sintetiza os principais serviços ofertados pela PSB e PSE, tendo como referência a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009).

Quadro 6 – Oferta de Serviços Socioassistenciais por Nível de Complexidade

<table>
<tr><td colspan="2">Proteção Social Básica (nível de promoção e prevenção)</td><td>1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).
2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (PCFV).
3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

<u>Equipamento de Referência:</u> Centro de Referência em Assistência Social (CRAS).</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Proteção Social Especial (acompanhamento aos casos que se encontram em situação de violação de direitos).</td><td>Média Complexidade</td><td>1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
2. Serviço Especializado em Abordagem Social;
3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC);
4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

<u>Equipamento de Referência:</u> Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS).</td></tr>
<tr><td>Alta Complexidade</td><td>6. Serviço de Acolhimento Institucional;
7. Serviço de Acolhimento em República;
8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
9. Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.</td></tr>
</table>

Fonte: Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, Resolução do CNAS Nº 109 de 11/11/ 2009.

Em relação à PSB, houve um investimento quanto ao acompanhamento às famílias em situação de risco e vulnerabilidades sociais por meio do PAIF, que é um serviço de acompanhamento às famílias para o fortalecimento da função protetiva (BRASIL, 2009). Esse serviço representa uma possibilidade de acolhimento às demandas trazidas e o desenvolvimento de um plano de acompanhamento familiar mais efetivo, no sentido de monitoramento de ações promotoras de garantias de direitos pela via do cuidado e da proteção aos membros residentes do domicílio. Por meio de um trabalho social coordenado por psicólogos e assistentes sociais são desenvolvidas habilidades pessoais e interpessoais para a resolução de problemas, incidindo sobre a melhora na qualidade de vida dos assistidos e, consequentemente, fortalecimento de vínculos familiares, sociais e comunitários. Segundo o Censo SUAS (2018), 8360 CRAS acompanham famílias por meio desse serviço.

As principais temáticas trabalhadas no PAIF com essas famílias giravam em torno de direito à transferência de renda e benefícios socioassistenciais, direito das mulheres e direitos da família. Esses temas representam a possibilidade de as famílias repensarem suas práticas e rotinas, bem como são introduzidas informações pertinentes quanto aos quesitos de direitos de cidadania e de inclusão social. É um avanço em termos de acompanhamento das famílias, tanto no que é comum a cada uma delas quanto nas especificidades inerentes ao processo de vulnerabilidades e riscos sociais aos quais estão submetidas (BRASIL, Censo SUAS, 2018). A integração no atendimento das famílias e o trabalho em rede de proteção, isto é, discussão dos atendimentos entre o CRAS e os equipamentos de outras políticas sociais, tais como saúde e educação, reforçam o caráter inclusivo e articulado proposto pelo SUAS (ZANETTI, 2016).

Quanto aos grupos e oficinas desenvolvidos nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (PCFV) foram atendidos os seguintes segmentos populacionais em 2018: crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, com maior incidência de ações entre os jovens e idosos. O PCFV que também é executado no CRAS cumpre uma importante função de proteção e garantia de direitos direcionados às pessoas que necessitam de apoio e de um espaço de convivência para fortalecimento de vínculos comunitários e familiares. Os CRAS organizam e executam grupos e oficinas para todos os ciclos de vida, considerando as especificidades e os fatores de riscos e proteções em cada uma delas. O PCFV é um avanço importante quando falamos em proteção e prevenção de violações de direitos (BRASIL, Censo SUAS, 2018).

Quanto à PSE de média complexidade destacamos as atividades desenvolvidas pelo PAEFI no âmbito do CREAS, que são direcionadas às famílias e aos indivíduos quando da

suspeita ou confirmação da violação de direitos (negligência, violência física, abandono, dentre outros casos). Em 2018, 98% dos CREAS ofertavam acompanhamento familiar ou individual por meio do PAEFI, com contrarreferenciamento do sistema de justiça e garantia de direitos e da Rede Socioassistencial (BRASIL, Censo SUAS, 2018). Em relação ao Centro Pop, que também compõe a PSE de média complexidade, registra-se a seguinte quantidade de 226 equipamentos distribuído pelas regiões do Brasil para atendimento e abordagem a população em situação de rua. A região sudeste concentra o maior número de Centro Pop, no total de 103 equipamentos distribuídos entre São Paulo (56) Minas Gerais (24), Rio de Janeiro (18) e Espirito Santo (5). A região norte contém o menor número de Centros Pop, contando com apenas 10 unidades. Esse serviço prevê atendimento especializado à população em situação de rua, dispondo de cuidados básicos, como alimentação e higienização; encaminhamentos para acesso aos benefícios eventuais ou outros benefícios, orientação socio-jurídica, acompanhamento particularizado de famílias ou indivíduos, dentre outras ações.

Tabela 4 – Quantidade de Centro Pop por região em 2018

	Quantidade de Centro Pop	**%**
Região Norte	10	4,4%
Região Nordeste	57	25,2%
Região Sudeste	103	45,6
Região Sul	43	19,9
Região Centro Oeste	13	5,8
Total	226	100

Fonte: (BRASIL, Censo SUAS, 2018, p.6).

Por fim, a alta complexidade congrega serviços destinados às crianças, aos adolescentes, adultos e idosos em situação de extrema vulnerabilidade social, com vínculos familiares e comunitários rompidos. Em 2018 a distribuição de unidades de acolhimento estava direcionada para o atendimento aos seguintes segmentos populacionais: crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, pessoas com deficiência e mulheres em situação de violência doméstica ou familiar (BRASIL, Censo SUAS, 2018, p.13).

Todos esses serviços estão descritos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009), portanto, representa a padronização das ações de forma

continuada, planejada, sistematizada e estruturada, versando sobre os conteúdos essenciais, o público a ser atendido, os objetivos, as metas e os resultados a serem alcançadas para a garantia dos direitos. Reforça-se também o caráter intersetorial das ações, bem como estabelece as unidades de referência e o período de funcionamento. A expansão e consolidação de serviços e equipamentos da área de assistência social configura-se como uma das prioridades das gestões do PT durante estes doze anos de governo. A assistência social desde o governo Lula vem compondo a agenda presidencial. A entrada da esquerda no governo nacional dotou o Estado de maior capacidade de promover a política, gerando efeitos positivos sobre a organização dos serviços que compõem a PSB e PSE, com destaque para a capacidade de indução do governo central em relação aos entes subnacionais para que aderissem à política e a executassem pelo território nacional.

Para que tudo isso fosse possível, o MDS criou burocracias especializadas para gerir e coordenar as ações estratégicas da PAS no Brasil: a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), a Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)[30]. Para atender o objetivo deste estudo, focaremos a nossa análise na SNAS e na SENARC.

A SNAS foi responsável por gerir a PNAS e o SUAS, conforme propostas estabelecidas pelas Conferências Nacionais e deliberações realizadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Esta instância burocrática foi criada com o objetivo de consolidar o novo modelo de assistência social no território nacional, normatizando, por meio de Resoluções as relações estabelecidas entre os diferentes níveis de governo, entidades e Organizações Não-Governamentais responsáveis pela prestação de serviços socioassistenciais (ZANETTI & CUNHA, 2017; ZANETTI, 2016; MENDOSA, 2012). A SNAS, portanto, enquanto uma estrutura burocrática qualificada e especializada possibilitou ao governo nacional desenvolver a capacidade de induzir o comportamento dos demais níveis de governos e assim ampliar a sua capacidade infraestrutural sobre o seu território, conforme pontua Mann (2008). Nessa perspectiva, a centralização decisória possibilitou à União desenhar a política de assistência

[30] Essas burocracias foram alteradas durante as gestões petista e no Governo de Michel Temer. Em 2018 o MDS comportava as seguintes secretarias: Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), Secretaria Nacional de Promoção e Desenvolvimento Humano (SNPDH), Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (SISP) e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). No Governo Bolsonaro o MDS foi extinto e a política de assistência social passou a ser gerida pela Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, que integra o Ministério da Cidadania.

social conforme as metas e objetivos nacionais. Assim, diferentemente do previsto pela literatura acerca do federalismo, no caso brasileiro não se registra um aumento no número de atores com poder de veto, mesmo com a descentralização da competência política e administrativa para os entes subnacionais. A centralização decisória (*policy-decision-making*) permitiu que o governo federal normatizasse, fiscalizasse e financiasse as políticas sociais prioritárias do governo, de acordo com metas e interesses nacionais. A indução do comportamento dos entes subnacionais por parte do governo federal garantiu que a política fosse executada (*policy-making*) a partir de um desenho nacional, minimizando as heterogeneidades e clivagens presentes no território brasileiro (ARRETCHE, VAZQUEZ & GOMES, 2012). Portanto, esse arranjo institucional em articulação com a agenda presidencial no Congresso reduziu ou mesmo eliminou os pontos de vetos para a institucionalização de uma política nacional de assistência social inclusiva, descentralizada e participativa em todos os governos petistas.

Nesse processo, houve também o fortalecimento da coordenação intergovernamental, com destaque para o papel de coordenação, normatização e regulação na União e autonomia para execução aos demais níveis de governo. O aprendizado institucional que perpassa a questão de regulações, juntamente, com a criação e consolidação de importantes estruturas burocráticas, especialmente a sua evolução nos governos do PT, nos ajuda a analisar a transição de um modelo residual de assistência social adotado nas décadas iniciais pós redemocratização – final de 1988 a 2000 – para um modelo inclusivo nas primeiras décadas do século XXI, especificamente de 2004 a 2016. Nesse processo de reconstrução institucional, destaca-se o papel de coordenação, fiscalização e normatização do governo nacional e autonomia para execução aos demais níveis de governo. Os fóruns de pactuação, como a CIT[31] e as CIB's[32], foram fortalecidos com a entrada da esquerda no governo nacional. A CIT, particularmente, foi um importante espaço para a redefinição das normas nacionais referentes à organização da política de assistência social. As principais pautas da política pactuadas nessa instância são: gestão da política, gestão do trabalho, financiamento, monitoramento, serviços e benefícios

[31] Comissão Intergestores Tripartites é a instância de articulação e pactuação na esfera federal que atua na direção nacional do SUAS, integrada por gestores da política das três esferas de governo - União, estados, municípios mais Distrito federal

[32] A CIB consiste na instância estadual destinada à interlocução de gestores, constituídas por representantes do estado, indicados pela Secretaria Estadual de Assistência Social ou congênere e por representantes dos municípios, indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (Coegemas) que representam os interesses e as necessidades do estado, referentes à assistência social.

(ZANETTI, 2016). A criação destas burocracias favoreceu e dotou o governo central de maior capacidade indutiva em relação aos demais níveis de governos, seja por meio da autoridade normativa, seja através das transferências automáticas de recursos nacionais para a execução da política (SÁTYRO & CUNHA, 2014; MACHADO, 2014).

Em relação às matérias aprovadas pela CIT, nos governos Lula (2003 a 2010), observa-se que 24,56% dedicaram-se ao financiamento e distribuição de recursos entre os três níveis de governo, 28,07% foram direcionadas aos aspectos relacionados à gestão da política e 14,04% foram referentes a estruturação dos serviços e benefícios que seriam ofertados considerando o nível de complexidade – PSB e PSE. A priorização dessas matérias indica como os setores ligados aos três níveis de governos se organizaram para pactuar as regras de funcionamento do novo modelo de política de assistência social em território nacional (ZANETTI, 2016). Afirmamos que em termos de coordenação intergovernamental, as regras criadas na CIT e aprovadas no CNAS buscaram garantir parâmetros mínimos de oferta de benefícios e serviços através de barganhas federativas, com a criação de incentivos para adesão e pactuação dos estados e municípios às metas nacionais. O governo Lula, portanto, criou as bases institucionais para a condução da assistência social no plano nacional, demonstrando uma efetiva capacidade transformativa, o que permitiu a institucionalização de um modelo inclusivo para a assistência social, com articulação e integração no sistema de proteção social brasileiro. Isto e, a opção foi de tornar a assistência social em um setor de política pública independente, mas articulado com as demais políticas sociais, reforçando o caráter inclusivo, descentralizado e participativo do SUAS.

Já a SENARC é o órgão responsável por planejar, normatizar e implementar as ações estratégicas da Política Nacional de Renda e Cidadania. A estruturação desta burocracia permitiu a superação da fragmentação dos programas de transferência de renda que eram executadas nos governos de Cardoso. O Programa Bolsa Família (PBF) foi institucionalizado por meio da Lei N.10.836 de 2004 e se constitui como o eixo estratégico para a articulação de ações no que se refere ao enfrentamento da pobreza, a garantia de acesso à educação, à saúde e o combate ao trabalho infantil (YAZBEK, 2010). Possui como eixos centrais a transferência de renda, a presença de condicionalidade para ter acesso ao benefício e programas complementares, sendo assim, se difere dos demais programas de transferências por eleger famílias em condição de insuficiência de renda e não pela inserção no mercado de trabalho, numa vertente de complementação e não substituição de renda (BICHIR, 2016).

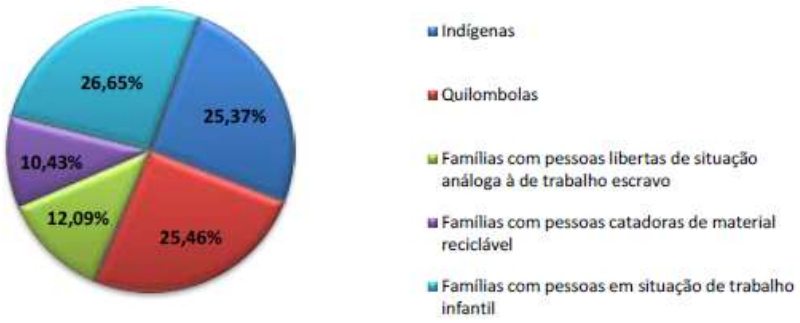
Assim sendo, o PBF foi desenvolvido e implementado tendo como foco a família. Esse novo formato permitiu superar a dispersão orçamentária e administrativa, de modo que "com um orçamento de 24,6 bilhões de reais em 2014 (0,47% do PIB), o PBF hoje é o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, beneficiando, em janeiro de 2015, 13,9 milhões de famílias" (BICHIR, 2016, p.125)[33]. Também propiciou a mudança na lógica de concessão do benefício, que foi destinado ao grupo familiar sob gestão da mulher. Essa vertente reforça a diretriz da matricialidade sociofamiliar presente na PNAS, que prevê a integração dos atendimentos socioassistenciais por meio de uma rede de proteção e de suporte à família (PNAS, 2004). O CAD-Único se tornou a referência para o acompanhamento das famílias beneficiárias, monitoramento das metas pactuadas entre os níveis de governos e vem se constituindo como um importante banco de dados que reúne informações que subsidiam estudos e análises sobre renda e cidadania. A coordenação, normatização e fiscalização é de responsabilidade da SENARC como sinalizado anteriormente, mas a execução é feita pelos municípios por meio do CRAS equipamento que compõe o SUAS, que é responsável pelo acompanhamento às famílias beneficiarias e por alimentar o CAD-Único (ZANETTI, 2016).

Em 2016 73% das famílias, beneficiárias do PBF, eram formadas por pessoas pretas ou pardas e 92% dos responsáveis familiares eram mulheres. O valor médio do benefício girava em de R$161,00. Até junho desse ano houve o pagamento de mais de R$2,234 bilhões em benefícios diretos às famílias, no qual 55% são crianças e jovens até 20 anos. Outros dados relevantes podem ser encontrados no CAD-Único, tendo como referência maio de 2016: 26.957 milhões de famílias estavam cadastradas; 45% extremamente pobres (renda per capita de até R$77,00); 71% das famílias com renda até meio salário mínimo estavam atualizados; e 15 grupos de populações tradicionais com 1,98 milhões de famílias identificadas (BRASIL, Boletim Senarc Nº 14, 2016, p.5).

Em relação aos grupos prioritários dentro do Programa, registram-se as seguintes taxas na distribuição entre as famílias beneficiárias em 2016:

[33] O Programa Bolsa Família beneficiou no mês de maio de 2019, **14,3 milhões famílias**, que receberam o benefício com valor médio de R$ 162,94. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou, aproximadamente, 2,6 bilhões de reais. (SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2019 disponível em http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia, último acesso em 31 de maio de 2019).

Gráfico 6 – Distribuição de Famílias Beneficiárias do PBF pertencentes à grupos prioritários (%), Brasil julho 2016



Fonte: (BRASIL, Boletim Senarc Nº 14, 2016, p.17).

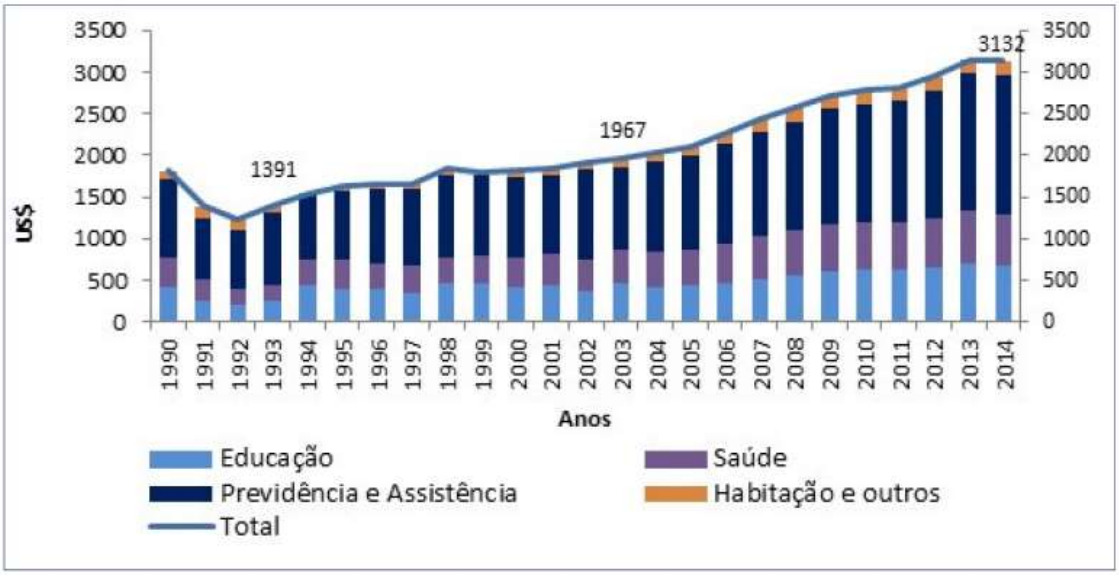
Esses dados corroboram a efetividade do PBF quanto a garantia de renda mínima, bem como reforça o atendimento integral dos beneficiários, favorecendo o acesso à outras políticas públicas, como saúde e educação. Assim, o programa contribui na melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, reforçando a inclusão cidadã e a garantia de direitos, ao adotar o conceito de multicausalidade da pobreza (SEN, 2000). Outra articulação institucional do PBF junto à política de assistência social ocorreu por meio do Protocolo de Gestão Integrada de Serviço, Benefícios e Transferência de Renda no Âmbito do SUAS. Esse documento prevê a oferta de serviços socioassistenciais, prioritariamente, às famílias beneficiárias do Bolsa Família, especialmente, as que estão em descumprimento das condicionalidades previstas no Programa. Com o processo de aprendizado institucional adquirido entre as articulações realizadas entre SNAS e SENARC foram elencadas novas regras para o controle das condicionalidades. Isso permitiu avançar nos mecanismos de acompanhamento das famílias beneficiárias, visto que ficou acordado entre essas secretarias que o Programa não seria cancelado, imediatamente, por descumprimento de condicionalidades. Antes de se chegar à essa decisão as famílias passariam por um acompanhamento socioassistencial, no intuito de identificar os motivos que levariam a esses descumprimentos (BICHIR, 2016).

Por fim, o financiamento da assistência social, no âmbito do SUAS, se dá por meio de recursos nacionais, estaduais e municipais previstos nos instrumentos de planejamento público – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Desse modo, conforme dispõe as principais normativas do setor as formas de cofinanciamento e o repasse regular e automático ocorrerá via Fundo de Assistência Social em

cada nível de governo. Os recursos destinados aos serviços socioassistenciais foram distribuídos, inicialmente por pisos de proteção, e posteriormente, por blocos de proteção, a saber: 1) Bloco de financiamento da PSB; 2) Bloco de financiamento da PSE de média e alta complexidade; 3) Bloco de financiamento da Gestão do SUAS; e 4) Bloco de financiamento da Gestão do PBF e Cad-Único. Os recursos dos benefícios são provenientes de transferência direta e os projetos são financiados por meio de convênios. Dado a evolução dos gastos a União fica responsável pela maior parcela de financiamento se considerarmos as transferências realizadas diretamente ao cidadão, como nos casos do PBF e Benefício de Prestação Continuada (BRASIL, 2018; CUNHA & ZANETTI, 2018; BRASIL, 2011).

Em relação à capacidade de financiamento e de conversão de parte da mesma em gastos sociais, constata-se um aumento significativo do gasto social total e por setor conforme podemos perceber no gráfico.

Gráfico 7 – Evolução do gasto social entre 1990 a 2014



Fonte: CALIXTRE & FAGNANI, 2017, p.11

O governo federal, especialmente, a partir de 2002, manteve um ritmo de crescimento de despesas com as políticas sociais, destaque para a previdência e assistência social, que também pode ser explicado pela expansão de serviços e pela indução do comportamento dos demais entes subnacionais através da definição de condicionalidades e contrapartidas para o repasse de recursos, conforme definido por legislação nacional (SÁTYRO & CUNHA, 2014; MACHADO, 2014). A incorporação da dimensão fiscal, por meio de competências

constitucionais, viabilizou e organizou de maneira formal a distribuição de competências fiscais entre as três esferas de governo, de forma que cada um, de maneira autônoma, passou a desenhar institucionalmente, como seria realizado os procedimentos de gestão, tributação, transferências e formas de custeio e de despesa dos recursos (ARRETCHE, 2012; SILVA, 2005). Todavia, constata-se que o aumento na base de arrecadação tributária está condicionado às transferências de recursos nacionais fundo-a-fundo. “Esses fundos adotam uma fórmula que redistribui os recursos de acordo com o tamanho da população e a renda per capita o que beneficia os estados mais frágeis economicamente, visando diminuir o desequilíbrio fiscal horizontal” (Lá, 2001, p.14). As transferências financeiras condicionadas fundo-a-fundo se constituíram como um importante recurso institucional para a indução do governo central em relação aos governos subnacionais, alinhando as prioridades dos entes subnacionais às questões que são centrais ao governo nacional (MACHADO, 2014).

Sendo assim, a evolução do campo da assistência social no Brasil também está relacionada com o aprendizado institucional e o aprendizado organizacional (SÁTYRO, CUNHA & CAMPOS, 2016), os quais permitiram ajustes na própria política, ora com inovações substanciais como foi com a criação da PNAS, do MDS e do SUAS, ora com modificações incrementais nas principais normativas que regulam o setor. O aprendizado organizacional ocorreu a partir do desenvolvimento e amadurecimento institucional do MDS na medida em que, ao longo do tempo, cresceu de maneira a se tornar o principal responsável pela normatização e gestão da política. Ao mesmo tempo, a construção da assistência social demandou interação entre o CNAS e a CIT, nesse caso, um processo de aprendizagem institucional que permitiu reformulações e pactuação nas áreas de gestão, financiamento, monitoramento e na (re)organização dos serviços, benefícios e programas que compõem a PSB e a PSE (SÁTYRO & CUNHA, 2018, ZANETTI, 2016).

Estas combinações, a entrada da esquerda, associada à capacidade do presidente para negociar sua agenda de governo, a existência de um legado que gerou aprendizagem tanto nas arenas políticas e eleitorais como institucionais e os mecanismos de coordenação intergovernamental foram condições necessárias para a institucionalização de um modelo inclusivo de assistência social no Brasil, via sistema integrado, descentralizado e participativo, aumentado a capacidade de gestão e financiamento do Estado.

4.3 Considerações Finais: a institucionalização do modelo inclusivo para a assistência social no Brasil nos governos petistas

Até a década de 1930 as primeiras ações estatais foram destinadas ao campo da saúde e da previdência social, sendo destinada aos trabalhadores formais da economia, o que corrobora o processo de mercadorização da força do trabalho descrita por Esping-Andersen (1990). Os trabalhadores autônomos, informais ou desempregados estavam fora do sistema de proteção social brasileiro, ficando, majoritariamente a cargo da Igreja e de outras instituições beneficentes. A primeira configuração da assistência social ocorreu com a criação da LBA, liderada pela primeira dama, esposa de Vargas, e do CNSS (MACIEL & CAMPOS, 2010), mas com pouco compromisso estatal e mais aliada a boa vontade e com viés de filantropia, características herdadas do passado ligado à Igreja Católica. Antes da CF/88 o campo da assistência social estava organizado a partir de projetos e programas provisórios e sem o status de direitos de cidadania. Prevalecia a noção de caridade, assistencialismo e clientelismo na entrega dos benefícios aos segmentos populacionais marginalizados. Nesse momento os testes de meios eram utilizados para atestar a carência e a necessidade da intervenção. "É o lugar no qual a pobreza vira carência, a justiça se transforma em caridade e os direitos em ajuda a que o indivíduo tem acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova que ele está excluído" (MACIEL & CAMPOS, 2010, p. 225). Nesse momento, a assistência social foi implementada a partir de um modelo residual, com baixíssima institucionalidade me termos de ação pública estatal para a organização e gestão das ações socioassistenciais. Predominava, fortemente, o caráter paliativo e circunstancial na provisão de projetos e programas de combate à pobreza e demais desigualdades sociais o que incidia para não regularidade e não regulação da área.

A CF/88 representou, pois, um marco histórico e legal que introduziu a noção de cidadania e de direitos aos brasileiros natos e naturalizados. Os primeiros governos, pós redemocratização, implementaram o que estava previsto nas principais normativas vigentes para o setor. Mas avançaram pouco em termos de criação de novas estruturas institucionais e de mecanismos de coordenação intergovernamental. Especificamente, os dois governos de Cardoso, optaram pela adoção de medidas que conciliassem as políticas sociais aos objetivos macroeconômicos. Nesse sentido, foi institucionalizado um modelo de política social liberal, com a presença do Estado para regular e normatizar os setores sociais, mas com forte abertura para as iniciativas privadas no que se refere à oferta de bens e serviços ligados ao bem-estar da população. A noção de cidadania continuava questionada visto que "sujeitava o usuário às exigências produzidas nos contornos de cada projeto operacionalizado por diferentes

instituições privadas" (MACIEL & CAMPOS, 2010, p.231). A reestruturação institucional promovida no início do primeiro mandato de Cardoso não foi suficiente para institucionalizar uma efetiva Política Nacional de Assistência Social, até porque, suas principais ações na área estavam em desacordo com a diretriz de comando único prevista na LOAS. O Programa Comunidade Solidária era coordenado e gerido pela Casa Civil da Previdência, herdando ainda resquícios do Primeiro Damismo, sem o devido controle social e sem influência direta da SAS (ZANETTI, 2016, MACIEL & CAMPOS, 2010). Portanto, mesmo com a ampliação da atuação do papel do Estado na regulação, coordenação e gestão da política de assistência social, ainda prevaleceu o modelo residual para o setor na medida em que houve uma transferência da responsabilidade do cuidado para a sociedade civil (terceiro setor).

Os programas de governos do PT, de 2003 a 2014, detalharam as formas de enfrentamento da indigência e pobreza, bem como de inclusão dos cidadãos. No primeiro governo de Lula houve destaque para quatro princípios, a saber: 1) universalização e equidade no acesso aos serviços e benefícios; 2) responsabilidade estatal pelo financiamento da política de assistência social tanto no âmbito da gestão, como no da execução, através da definição de um orçamento fiscal definido em lei; 3) criação de um sistema nacional descentralizado e participativo, que institui o direito de cidadania e controle social; e, 4) a ampliação da capacidade do Estado, no que se refere a criação de uma rede socioassistencial que incorpore instituições sem-fins lucrativos para prestarem serviços complementares aos executados por equipamentos públicos (PROGRAMA DE GOVERNO DO PT – Gestão 2003-2006).

Assim como no primeiro programa de governo, Lula em seu segundo mandato também previu um eixo que tratou da assistência social como prioridade entre as pautas das políticas sociais. O lema do programa partidário foi "*Lula de Novo com a Força do Povo*". O foco foi o desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade. A política de assistência social foi citada no eixo sobre desenvolvimento social e foram apresentados os pontos de manutenção e expansão do Programa Bolsa Família (PBF) e dos equipamentos que compõem a rede de proteção socioassistencial. Também foi atribuído ao CAD-Único a função de ordenador das prioridades de ações nas áreas de saúde, educação, assistência social, trabalho e renda, moradia e segurança alimentar (PROGRAMA DE GOVERNO, Gestão 2007-2010). Atualmente o CAD-Único é o principal instrumento para a inclusão de famílias e indivíduos em programas e políticas sociais, bem como fornece indicadores para o monitoramento e avaliação das principais ações governamentais executadas no campo das políticas públicas.

Nesse contexto de prioridade da agenda presidencial no que se refere às políticas sociais, o campo da assistência social ganhou, efetivamente, a institucionalidade enquanto política pública, articulada e integrada às políticas de desenvolvimento de capital humano. O governo Dilma deu sequência e aprimorou o que estava sendo executado nessa área. Por meio da coligação "*Para o Brasil Seguir Mudando*", a assistência social foi citada de maneira transversal em dois dos cinco compromissos programáticos assumidos pelo seu governo. Está no compromisso dois quando trata do desenvolvimento social e econômico do país "*crescer mais com expansão do emprego e da renda, com equilíbrio macroeconômico sem vulnerabilidade externa e desigualdades regionais*", e no quinto, que trata da erradicação da pobreza absoluta e da redução das desigualdades - "*promover a igualdade, com garantias de futuro para os setores discriminados na sociedade*". Podemos então afirmar que o Brasil, nas gestões do PT, adotou o modelo inclusivo de assistência social, elevando-a todos a uma condição cidadania e fortalecendo esse campo enquanto direito de todos, assim como é feito na política de saúde e educação. Para que esse modelo fosse efetivamente implementado e executado os governos petistas reestruturam e criaram arranjos organizacionais e mecanismos de indução para aperfeiçoar a coordenação e integração das ações previstas na PNAS e no SUAS (ZANETTI, 2016).

Reiteremos que foi somente com a entrada de um partido de esquerda na presidência que a assistência social deixou de ser uma política de governo e passou a ser uma política de Estado. Essa mudança foi fundamental, visto que uma política de Estado reforça a institucionalização de dado setor de política pública, inviabilizando ou constrangendo decisões arbitrárias ou marcadamente ideológicas. Nesse sentido, a trajetória legal da política de assistência social no Brasil indicou um esforço de regulação do campo, bem como sancionou processos e impediu retrocessos quanto aos direitos previstos na Constituição e quanto às decisões políticas arbitrárias. Todavia, defendemos que para que uma política efetivamente se institucionalize é necessário que haja a materialização do que está disposto na legislação, ou seja, que sejam instituídas estruturas burocráticas para a coordenação e execução dos serviços, programas e benefícios inseridos na rede de proteção social, para além da vontade política para a operacionalização do que foi indicado no plano de governo (ZANETTI, 2016).

Podemos inferir que a efetiva institucionalização de um modelo inclusivo para a assistência social ocorreu a partir da entrada da esquerda no governo federal. A articulação entre a vontade política, expressa na agenda programática, aliada à estruturação de mecanismos de indução e a estruturação de burocracias nacionais favoreceu a institucionalidade legal e

organizacional para esse campo de política pública, que saiu de um legado caritativo, caracterizado pelo ato de vontade e benemerência e passou a ser considerado um direito social com a promulgação da nova Constituição em 1988. Todavia, como analisado durante todo esse capítulo, os primeiros governos pós CF/88 adotaram um modelo residual de institucionalização da assistência social, com fortes traços herdados do período anterior, e o fato da área de assistência social não ser uma prioridade dos governos no período de 1990 a 2002, inviabilizou a emergência de uma política nacional de assistência social integrada e articulada pelo território. A escolha feita nesse período manteve apenas a base legal inicial, mas pouco avançou em termos organizacionais e da criação de mecanismos de indução e coordenação entre as esferas de governos quanto à gestão, financiamento e execução das ações socioassistenciais. Todavia, a partir dos anos 2000 sob a liderança de uma forte coalizão política de centro-esquerda, a lógica do desenvolvimento social foi alterada, abrindo-se espaços para inovações e mudanças incrementais para o setor. Sob os governos de Lula o Estado foi fortalecido, especialmente, em sua dimensão infraestrutural, de modo que o governo nacional obtivesse expressivo sucesso quanto à penetração no território, alcançando as metas e objetivos nacionais, particularmente no que tange a implementação de políticas sociais e redução expressiva na taxa de pobreza e indigência. Houve, portanto, a transição de um modelo residual para um modelo inclusivo e participativo, com a institucionalização do SUAS, ápice da regulamentação da política no Brasil.

Lula foi bem-sucedido quanto à execução da sua agenda presidencial direcionada para este setor de intervenção. A partir da criação de um ministério e de burocracias estatais específicas o presidente conseguiu unificar as principais ações que eram desenvolvidas neste campo, facilitando o processo de coordenação, fiscalização e normatização da política de assistência social e da sua organização em todo o território nacional. A criação de um aparato burocrático dotou o governo de maior capacidade para desenhar e definir padrões mínimos de execução da política pelo território, a partir de um modelo de coordenação cooperativo e impondo sanções para os entes que não cumprissem as condicionalidades previstas nas normativas da política. Cabe ressaltar que ainda que a União tenha tomado as rédeas do processo de descentralização da maioria dos programas e benefícios socioassistenciais existentes na federação, isso não excluiu a possibilidade de ação complementar dos governos subnacionais (ARRETCHE; VAZQUEZ & GOMES, 2012). Para isso, há de se esperar que a consolidação da política dependa do relacionamento cooperativo entre os entes federativos. O fortalecimento dos comitês de pactuação e órgãos de controle social contribui para o aumento

da capacidade do Estado em relação ao desenho e a definição de estratégias de aperfeiçoamento da gestão e outros temas correlatos à institucionalização de um modelo mais inclusivo para a política. Apesar de o processo decisório ficar a cargo da União, os demais níveis de governos tiveram garantidos a representação de seus interesses junto ao executivo central, por meio da participação na CIT. O padrão cooperativo desenhado nas relações intergovernamentais também favoreceu a organização da política, visto que previa os modelos de coparticipação e cofinanciamento, responsabilizando todos os níveis de governos envolvidos no processo de formulação e execução dos programas, serviços e benefícios que compõem a área de assistência social.

Assim, podemos afirmar que o deslocamento de ambos partidos, PSDB e PT, para o centro político possibilitou a flexibilização ideológica, de modo que os partidos lograram sucesso com a construção de alianças no parlamento para aprovação da agenda presidencial. Tanto Cardoso quanto Lula tiveram a possibilidade de aprovar um modelo inclusivo para a assistência social. O primeiro não o fez, o segundo sim. Cardoso optou pela adoção de uma agenda política com foco na macroeconomia e no controle da inflamação, as políticas sociais seguiram a lógica residual, com predomínio da visão neoliberal para a área da assistência social, especialmente, com a descentralização das ações para o terceiro setor, por possuírem natureza privada, mas preservando a finalidade pública na prestação de serviços. Lula, por sua vez, adotou uma agenda política favorável ao desenvolvimento social aliado ao desenvolvimento econômico, no entendido que ambos caminhavam juntos para se alcançar maior redistribuição e justiça social. Com a priorização política foi possível institucionalizar um modelo mais inclusivo para o setor. Nossas análises nos permitem inferir que a partir do momento que a pauta da assistência social entrou na agenda, os governos petistas criaram as condições políticas e institucionais para a institucionalização da assistência social no território, regulando, coordenando e induzindo a cooperação dos atores envolvidos no processo de implementação do projeto nacional. A nova concepção e a prioridade programática voltada para o campo da assistência social permitiram o fortalecimento legal e a construção de importantes aparatos burocráticos que surtiram efeito imediato para a institucionalização de um modelo inclusivo e democrático para o campo. A PNAS e o SUAS se constituem como o auge da institucionalidade da assistência social, se tornando referência de política no país e no continente.

Como também pudemos apreender nesse estudo para além da capacidade de negociação e da criação de uma base de apoio coesa e disciplinada no Congresso Nacional, os governos petistas também desenvolveram a habilidade para negociar suas pautas prioritárias em outras

arenas de pactuação e deliberação. Isso diz respeito à capacidade política do presidente e dos ministros para implementar e executar as decisões oficiais do governo no território nacional. O contexto político era favorável para a introdução de inovações no campo da assistência social. O apoio recebido, tanto da sociedade quanto do Congresso, propiciou ao presidente Lula pautar a área de assistência social e de afirmá-la enquanto prioridade de governo (ZANETTI, 2016). E a consolidação desse projeto ocorreu na gestão seguinte, liderada pela presidente Dilma Rousseff. Assistimos, pois, a transição de um modelo neoliberal - agenda social liberal- vigente entre os anos de 1990 até o início dos anos 2000, para um modelo social desenvolvimentista nos governos petistas.

Por fim e não menos importante, o legado institucional, proveniente do aprendizado legal e organizacional existente neste setor, também se constituiu como condição necessária para a institucionalização de um modelo mais inclusivo de assistência social. O modelo inclusivo previsto no SUAS é proveniente do aprendizado gerado pelas legislações anteriores, que foram amadurecendo ao longo do processo e produzindo ações mais articuladas e integradas. Esse aprendizado aliado à vontade política permitiu a reedição de importantes normativas para o setor, reforçando princípios, diretrizes e repactuando responsabilidades entre todos os entes envolvidos com a formulação e execução da política. Também houve o aprendizado organizacional advindo do MDS, que foi se consolidando em termos de gestão, coordenação e financiamento da política. Sendo o campo político algo dinâmico, a capacidade do Estado relaciona-se com o aprendizado institucional e o aprendizado organizacional (SÁYTIRO, CUNHA & CAMPOS, 2016), os quais permitem ajustes na própria política devido a sua característica incremental.

5. O RECONHECIMENTO ÉTNICO, POLÍTICO E CULTURAL: caminhos para a institucionalização do campo da assistência social na Bolívia nos governos de Evo Morales

Na Bolívia, a agenda de governo de Evo Morales, representante do *Movimiento ao Socialismo* (MAS), foi construída baseada nas insígnias do nacionalismo e do indigenismo. Essas pautas previam a institucionalização legal e a ampliação de direitos sociais e políticos aos povos originários e campesinos, defendendo a construção de um novo arranjo institucional que reconhecesse a autonomia de seus territórios, bem como o uso de suas tradições e costumes. A entrada da nova esquerda boliviana no governo nacional viabilizou inovações na forma de gerir e coordenar as políticas sociais no território, a partir da perspectiva do *Vivir Bien*, que exprime a ideia de integração harmônica e convivência entre distintas nações indígenas distribuídas nas zonas urbanas e rurais. O campo da assistência social vem se institucionalizando nesse cenário de fortalecimento do Estado e de reconhecimento e inclusão da diversidade étnica no âmbito da cidadania (ZANETTI, 2016; MOSIÑO, 2016; TARREGA, 2016; MAYORGA, 2011).

Para analisarmos a institucionalização da assistência social na Bolívia dividimos o capítulo em três subseções. A primeira apresenta a trajetória histórica e política em termos de construção de direitos e a entrada das questões sociais na esfera Estatal pós Revolução de 1952. Na seção seguinte, a partir desse legado, buscamos explicar a configuração da arena política e eleitoral, bem como os efeitos sobre a definição de uma agenda governamental para a inclusão dessas pautas na Era da Democracia Pactuada e nos governos de Evo Morales (MAS). E a última seção organiza de maneira sintética e comparativa os principais argumentos utilizados para a análise do caso boliviano.

5.1 Passos iniciais para a Construção da Assistência social no sistema de Proteção Social Boliviano: a implementação de modelo parcialmente inclusivo

A partir da entrada do MAS no governo nacional, o campo de assistência social, na Bolívia, vem se construindo de maneira transversal ainda muito ligada a outros setores de políticas públicas, como saúde e educação. A Constituição Política da Bolívia de 2004 já previa que a regulamentação da assistência social fosse realizada por meio de leis infraconstitucionais, no entanto, essa institucionalização ainda não ocorreu mesmo com a aprovação da nova Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia de 2009. Com essa Constituição, houve a ampliação dos direitos sociais e a inclusão efetiva de distintos povos tradicionais e outros

cidadãos nas políticas sociais, de modo que podemos afirmar que há um sistema de proteção social inclusivo no governo do MAS, mas ainda não foi institucionalizado uma política (pluri)nacional de assistência social. O setor ainda é pouco articulado e desenvolvem ações pulverizadas na saúde e educação (ZANETTI, 2016).

Importante ressaltar que a eleição de Evo Morales na Bolívia representou um reordenamento sobre a organização e papel do Estado em relação ao desenvolvimento social daquela sociedade, que culminou no processo de reformas políticas e institucionais baseadas no princípio nacional do *Vivir Bien* (MOSIÑO, 2016). Com a inclusão de todos os cidadãos bolivianos no sistema de proteção social, a assistência social tem sido implementada por meio da *Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario* (PPS-DIC), criada por meio do Decreto Presidencial Nº 29.246 de 22 de agosto de 2007. A PPS-DIC é coordenada e gerida pelo *Ministerio de Planificación y Desarrollo* (MPD), mas existem algumas ações que são executadas por outros ministérios, como o *Ministerio da Educación* que faz a gestão do *Bono Juancito Pinto* (BPJ), criado em 2006, o principal Programa de Transferência de Renda do país (ZANETTI, 2016). Diante deste cenário institucional, os governos nacionais do MAS fizeram a opção pela implementação de um modelo parcialmente inclusivo para a assistência social, visto que fizeram poucos investimentos em termos de criação de uma estrutura legal e organizacional para a coordenação e gestão do setor. Desse modo, a falta de sistematização de uma política (pluri)nacional específica, dada a fragmentação e pulverização das ações em diversos ministérios e a falta de burocracias nacionais para a condução deste campo interventivo, inviabiliza a efetiva institucionalização da assistência social como uma política pública inclusiva.

Portanto, apesar dos avanços em termos de sistema de proteção social o campo socioassistencial, devido ao legado institucional carece de uma regulação própria. Na presença da fragmentação política e de mudanças institucionais são apresentados alguns desafios quanto a institucionalização de um modelo mais inclusivo para a assistência social. Dentre estes desafios se destacam a definição de um arcabouço normativo-legal que oriente a organização deste setor e a criação de burocracias específicas para coordenar e articular as ações e intervenções entre todos os níveis de governos. Essas duas medidas garantiriam a continuidade e maior uniformidade nas intervenções e reordenamento ou mesmo criação de órgãos de pactuação e de controle social. A conjunção destes elementos político-institucionais, auxiliaria na construção de um modelo mais inclusivo para a assistência social nos governos de Evo Morales.

5.2 A trajetória de conquistas sociais e de reconhecimento das identidades étnicas na Bolívia: passos iniciais para a configuração atual da arena política e eleitoral

Para explicar como se estruturam os modelos de assistência social na Bolívia é fundamental destrinchar e mapear as lutas e conquistas de direitos pautados em uma agenda étnico-racial. A história é vasta, todavia, para atender aos objetivos de nossa tese analisaremos esse fenômeno a partir da Revolução de 1952 que marcou, de maneira incisiva a intensificação do debate acerca do reconhecimento dos povos indígenas como cidadãos, implicando em uma nova relação estabelecida entre o Estado e a sociedade. Também surtiu efeito na maneira de se propor, organizar e executar as políticas sociais, com reformulações importantes para o campo da assistência social.

Até o ano de 1952 o modo de produção capitalista boliviano estava dividido, basicamente em dois grandes setores: o latifúndio e a extração de minérios. O sistema latifundiário era formado pela população indígena, predominantemente, por *Aimarás* e *Quíchuas*. As relações de trabalho eram basicamente servis, onde os trabalhadores ofereciam mão-de-obra em troca de um pedaço de terra para morar e cultivar. Como não havia regulação para esse setor, esses povos estavam submetidos a condições de trabalhos precários, degradantes e sem direitos trabalhistas (VIEIRA & MACHADO, 2010). Esse cenário corrobora o debate estabelecido por Prible (2017), Fleury (2007) e Garay (2010) sobre a precariedade dos sistemas de proteção social quanto à oferta e cobertura de serviços socioassistenciais aos trabalhadores informais na América Latina em quase todo o século XX.

Por sua vez a área de extração de minério, se constituía como um setor mais organizado e coeso nesse período, com destaque para três grandes famílias que controlavam as minas de estanho, os *Aramayo*, os *Hothschild* e os *Patiño*. A exploração de estanho se constituía como uma forte base da economia nacional da época, de modo que entre 1940 e 1949 chegou a representar 75% do total do comércio exterior. Esse panorama social e econômico ficou vigente até 1950 quando se intensificaram os conflitos sociais decorrentes das situações degradantes aos quais viviam grande parte do proletariado, que era composto, basicamente, das comunidades indígenas que reivindicavam melhores condições de trabalho e salários mais justos, para além do reconhecimento étnico e de cidadania. Consequentemente, devido a agenda social que se formava e para responder às demandas desses grupos, foram fortalecidos distintos partidos políticos com viés ideológico à esquerda e de composição massiva dos operários e campesinos indígenas, como o *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR) fundado em 1942 (no período de 1942 à 1985 esse partido se encontra à esquerda do espectro político, com

uma agenda nacionalista), *partido Obrero Revolucionário* criado em 1945 e o *Partido da Esquerda Revolucionária* criado em 1940 (VIEIRA & MACHADO, 2010).

Assim sendo, os constantes conflitos sociais associados às lutas por direitos e por reconhecimento étnico-cultural fizeram com que eclodisse uma Revolução em 1952, liderada pelo MNR, que tinha como projeto político a consolidação de um Estado Nacional forte e moderno, adotando como principal premissa a integração social. Esse projeto previa a construção de uma sociedade nacional mestiça. A Revolução gerou como resultado a consolidação de um novo modelo na relação entre Estado e as nações indígenas que conquistaram, ainda que de maneira incipiente, maior participação na vida política e social do país (VIEIRA & MACHADO, 2010; GUIMARÃES, 2009). Essa relação passou a ser mediada pelas organizações sindicais e as questões indígenas ganharam espaço em termos de classes. Dessa forma, "as comunidades indígenas [participaram da vida política] não como indígenas comunitários, mas sim como camponeses sindicalizados" (GUIMARÃES, 2009, p.85). Portanto, esse movimento foi um avanço no sentido em que se incluiu, pela primeira vez, a pauta indígena na vida política nacional, todavia, foi uma inclusão limitada visto que não reconhecia a diversidade étnica e cultural das distintas nações que coabitavam no território. Essa lacuna será debatida pelos movimentos sociais nas décadas seguintes e pelos novos movimentos políticos do início do novo milênio.

A partir da década de 1960 mudou-se, novamente, o cenário político com a intensificação da atuação do exército na mediação dos conflitos sociais internos. Em 1964 houve um golpe e a Bolívia passou a ser governada por militares. No período de Ditadura Militar pouco se avançou em termos sociais e as comunidades indígenas continuaram com a ligação de dependência com as organizações sindicais que mediavam suas demandas com o governo. A inovação desse período consistiu na criação do Pacto Militar Camponês (PMC) que se configurou como uma estratégia cuja função foi vincular o sindicalismo rural ao exército. Essa medida possibilitou ao exército controle direto sobre as organizações sindicais, reduzindo suas ações e regulando sua autonomia perante às questões do Estado. Esse formato vigorou até 1974 quando, no Governo de Hugo Banzer (1971-1978), eclodiu o primeiro enfrentamento entre militares e os camponeses, devido às discordâncias na agenda econômica vigente. Esse conflito resultou na execução de milhares de camponeses por agentes autorizados pelo governo (GUIMARÃES, 2009).

Nesse mesmo período, mas no campo dos movimentos sociais foi organizado um grupo que ficou conhecido como *Katarismo* que visava uma reconfiguração da Nação, com resgate

da identidade étnica, política e cultural dos distintos povos indígenas que residiam tanto na área rural quanto urbana. Conforme, dito anteriormente, apesar de a Revolução de 1952 tê-los incorporados formalmente como cidadãos livres e iguais, o Movimento *Katarista* afirmava que, na prática, as nações indígenas continuavam alvo de discriminação étnica e de manipulação política, respondendo aos apelos dos camponeses sindicalizados e sendo impedidos de exercer suas diferenças. Uma das principais contribuições desse movimento consistiu na recuperação da trajetória histórica dessas nações e das lutas anticoloniais travadas no país. Esse resgate permitiu a reconstrução das identidades dos distintos povos tradicionais existentes na Bolívia[34] (GUIMARÃES, 2009). Os movimentos sociais foram ganhando força institucional, concomitantemente, à consolidação dos governos militares, que optaram por reformas na economia boliviana, desconsiderando ou relegando a segundo plano as pautas defendidas por esses movimentos. Assim sendo, foram priorizadas as estratégias de privatizações nos setores produtivos e de serviços em detrimento da revisão ou ampliação dos direitos sociais, de modo que o Estado ficou reduzido e com pouca abertura para uma agenda social e de reconhecimento político das diversidades étnicas. Esse embate perdurou por todo o período da Ditadura Militar (DOMINGUES, 2009; GUIMARÃES, 2009).

O resgate desse legado é relevante para o nosso estudo, pois apresenta pontos centrais da luta dos povos tradicionais bolivianos para a conquista de direitos políticos e sociais que vem se configurando nos últimos tempos. Ou seja, os resultados desses movimentos são refletidos décadas depois com a (re)configuração da arena política e eleitoral e com a entrada das questões indígenas na agenda governamental. Após 1985 foram estabelecidos novos contornos institucionais que reconheceram a plena cidadania aos povos tradicionais. Todavia, essas conquistas aconteceram progressivamente e estiveram condicionadas à agenda dos governos democraticamente eleitos.

5.3 Arena Política e Eleitoral na Bolívia: a transição de uma agenda social liberal para uma nacional-indigenista

A trajetória de redemocratização da Bolívia foi marcada por lutas entre os povos originários, tradicionais, campesinos e a elite boliviana. Esse processo representou mudanças no sistema político e partidário. Fenômeno que difere dos processos ocorridos no Brasil e no

[34] Em 1973 foi elaborado o primeiro documento público do *Katarismo*, o *Manifesto de Tiwanaku*, o qual combina o discurso sindical, cultural e político, cobrindo uma série de temas: a reivindicação da cultura e da história indígenas; o reconhecimento das novas condições de exploração que sofre o camponês e de sua importância para influenciar as políticas agrárias; e o rechaço à degradação das organizações sindicais (GUIMARÃES, 2009, p.87)

México, que não registram a participação massiva desses povos no que se refere a representação ativa nas questões políticas e na arena eleitoral nos primeiros anos após abertura democrática. Com a reconfiguração do sistema partidário boliviano, a disputa política passou a se estruturar por meio de uma coalizão política sustentada, fundamentalmente, por três partidos que se alternavam no poder - MNR – *Movimiento Nacionalista Revolucionario*; ADN – *Acción Democrática Nacionalista*; e MIR – *Movimiento de la Izquierda Revolucionaria*. Nesse momento o MNR mudou sua posição ideológica no espectro político, caminhando para a direita e adotando uma agenda liberal-conservadora. Este modelo ficou conhecido como Democracia Pactuada que funcionou como uma sólida política de coalizão (MADRID, 2011; LUNA, 2010; MAYORGA, 2009; MAYORGA, 2005), aliança que também ficou conhecida como Presidencialismo Parlamentarizado, baseado na lógica de coalizões interpartidárias (FREITAS, 2016). Estes partidos tinham em comum projetos políticos baseados em uma política econômica neoliberal. Apesar das diferenças ideológicas, MIR com inclinação à esquerda, MNR e ADN partidos à direita, ambos se aproximaram do centro do espectro político com a finalidade de implementar esta agenda na Bolívia e tinham em comum a oposição à ditadura militar (MAYORGA, 2005). Portanto, durante o período de 1985 a 2005 cinco governos alternaram-se no poder, adotando o modelo de governabilidade ancorada em pactos, adotando políticas de austeridade e de restrição fiscal (WANDERLEY, 2009). “Na Bolívia a competição eleitoral entre os partidos, a alternância no poder e as coalizões governamentais foram necessárias para fazer funcionar a democracia, mas não suficientes para ampliar o horizonte do sistema político até a economia ou a inclusão da base social étnica” (FREITAS, 2016, p.102).

Quadro 7 – Partidos e Coalizões Governistas na Bolívia de 1985 a 2019

Mandatos	1985-1989	1989-1993	1993-1997	1997-2002	2003-2005	2006-2010	2010-2015	2015-2020
Partido do Presidente	MNR	MIR	MNR	ADN	MNR	MAS	MAS	MAS
Partidos da coalizão	ADN	ADN	UCS	MIR, UCS, CONDEPA, NFR	MIR, UCS, NFR			
Presidente	Paz Estenssoro	Paz Zamora	Sánchez de Lozada	Hugo Bánzer	Lozada/Mesa	Evo Morales	Evo Morales	Evo Morales

Fonte: (FREITAS, 2016, p.100)

*** Evo Morales renunciou em 2019, devido internas e externa que inviabilizaram a continuidade do seu governo.**

Mesmo com a criação de um Pacto entre os três principais partidos, a Bolívia possui baixo grau de institucionalização do sistema partidário, por apresentar pouca capacidade de mobilizar novas lideranças e pela alta rotatividade entre as lideranças partidárias (FREITAS, 2016; ZANETTI, 2016; ÁLVAREZ, 2011). “Os partidos tradicionais envolvidos nesses pactos – ADN, MIR e MNR – teriam desenvolvido condutas perversas e os mecanismos de controle social não foram eficientes para deter a utilização corrupta do Estado ou a apropriação de seus recursos” (FREITAS, 2016, p.102). Devido a essas características, Alcântara Saéz (2004) classifica os partidos políticos bolivianos como máquinas eleitorais, com forte ligação clientelista e pouca profissionalização (FREITAS, 2016). E apesar da existência dos acordos políticos realizados no âmbito institucional, estes não foram suficientes para conter a mobilização e os constantes protestos sociais, pois esses governos não atendiam às demandas oriundas dos distintos povos que coabitavam o território boliviano, deflagrando desigualdades sociais e territoriais (ZANETTI, 2016).

O contexto de instabilidade do sistema político, a desconfiança e a falta de credibilidade da coalizão governista facilitaram a emergência de novos atores e forças políticas. A criação de novos partidos, como o *Movimiento al Socialismo* (MAS) em 1999 e do *Movimiento Indígena Pachacuti* (MIP) em 2000 inauguraram um novo ciclo na história da esquerda boliviana, visto que tiveram origem em áreas indígenas e nos sindicados campesinos, com o surgimento de líderes importantes como Evo Morales (MAS) e Felipe Quispe (MIP). Esses novos partidos se diferenciam dos partidos de esquerda tradicionais, porque estes últimos tiveram raízes em movimentos dos trabalhadores ou grupos universitários e eram conduzidos, prioritariamente, no meio urbano, enquanto as novas expressões se originaram em zonas rurais e incorporaram demandas de diferentes segmentos sociais (LUNA, 2010; ANRIA, 2010; MAYORGA, 2005). Nesse período, a população indígena enfrentava maior dificuldade em relação à população não indígena. No final da década de 1990 e início dos anos 2000, a situação socioeconômica deste grupo específico se agravou: a porcentagem de pessoas indígenas vivendo na zona rural em situação de extrema pobreza passou de 65% em 1997 para 72% em 2002 (MADRI, 2011). E em 2000, devido à intensificação dos protestos sociais, eclodiu a Guerra da Água que começou com uma rejeição coletiva em relação ao aumento das tarifas da água e, posteriormente, ocasionou em uma luta contra a privatização deste recurso natural.

Focaremos a criação do MAS, bem como sua incorporação no sistema político boliviano até chegar à presidência. Esse partido teve origem a partir de movimentos sociais nas áreas rurais do Chapare e, inicialmente, possuía uma identidade de partido camponês. Contudo, nas

configurações atuais, o MAS assumiu novas dimensões que comporta uma coalizão de interesses mais amplas, o que permitiu a expansão para as grandes cidades da Bolívia e possibilitou a ascensão para a política nacional a partir de 2002, quando conseguiu um excelente resultado, terminando as eleições em segundo lugar com 20,94% dos votos válidos. Em meio à resistência em relação às políticas neoliberais e à uma crise de representação, os movimentos e as organizações populares se despontaram como uma oportunidade para promoverem inovação em matéria de representação e participação política.

O MAS, neste ínterim, nasceu com a proposta de ser um partido político com uma formação híbrida que agregava aspectos políticos com respeito às instituições representativas, sem excluir os movimentos de rua, que se caracterizam como instituições políticas não eleitorais (LEVITSKY & ROBERTS, 2011; ANRIA, 2010). Portanto, a eleição nacional de 2002 se constituiu como um ponto de inflexão para os sistemas político e partidário boliviano, com a emergência de novos partidos de esquerda e de lideranças campesinas e indígenas, que conformaram um novo cenário de representação e de propostas políticas. Pela primeira vez essas novas forças políticas obtiveram sucesso na arena parlamentar, sendo também a primeira vez que um candidato ligado a estes novos partidos políticos se mostrou competitivo e com a possibilidade de ascender à presidência (MAYORGA, 2005).

Em relação à formação do Congresso Nacional, as eleições nacionais de 2002 também registraram a entrada destas novas forças políticas na Câmara dos Deputados. O MAS e o MIP conseguiram eleger 35 e 6 deputados respectivamente, fazendo oposição ao governo executivo eleito. Os partidos tradicionais ADN, MIR e MNR foram perdendo, paulatinamente, os assentos na Câmara, de forma que em 2002, somente o MNR ainda possuía representatividade na Casa, com 47 deputados eleitos (MAYORGA, 2005).

Tabela 5 - Distribuição de Cadeiras entre os Principais Partidos na Câmara dos Deputados 1985-2002

Partidos	*1985*	*1989*	*1993*	*1997*	*2002*
ADN	41	38	0	32	5
MNR	43	40	52	26	47
MIR	15	33	0	24	31
CONDEPA	0	10	13	21	0
UCS	0	0	20	19	5
*AP**	0	0	0	35	0
MAS	0	0	0	0	35
NFR	0	0	0	0	27
MIP	0	0	0	0	6

Fonte: MAYORGA, 2005, p.156

* Aliança com ADN e MIR

É possível perceber como os partidos tradicionais foram perdendo força no parlamento e como os novos movimentos políticos foram conquistando espaço na arena política, tanto para a eleição presidencial, quanto para o Congresso, por meio da Câmara dos Deputados. Entretanto, mesmo com eleições democráticas a instabilidade no sistema político continuou, com constantes movimentos contrários à política adotada e de caráter reivindicatório de demandas antigas de inclusão e ampliação de direitos tanto dos povos tradicionais, como dos cocaleiros e camponeses. Foi então que outra grave crise ocorreu em 2003, resultando em mudanças significativas na arena política. A Guerra do Gás nas montanhas de *El Alto*, em 2003, propiciou uma revolta coletiva contra o governo do presidente Sánchez de Lozada (MNR), que pretendia exportar gás natural aos EUA e aos portos Chilenos. Essa guerra agravou o conflito entre os poderes executivo e o legislativo. Sanchez de Lozada não conseguiu conter a crise e foi obrigado a renunciar à presidência, sendo sucedido pelo vice-presidente Carlos Mesa, do mesmo partido. Todavia, os protestos sociais se agravaram. A configuração do parlamento, marcada por partidos da oposição, a ausência de apoio no Congresso Nacional e a baixa popularidade do presidente se traduziu em um bloqueio institucional entre o executivo e o legislativo, gerando como resultado a renúncia de Mesa em 2005. A renúncia do então presidente representou o fim da Democracia Pactuada e deu início a um novo ciclo para o sistema político boliviano. Neste momento a presidência foi assumida por Eduardo Rodriguez, representante da Suprema Corte de Justiça que convocou, antecipadamente, novas eleições gerais para dezembro de 2005, no intuito de resolver a crise política (MADRID, 2011; LUNA, 2010, ANRIA, 2010, MAYORGA, 2005).

Em relação à eleição presidencial de 2005, o MAS se destacou na arena política com uma agenda de governo baseada em um projeto nacionalista, indigenista e estadista, fatores estes que o diferenciam da esquerda tradicional que formavam a coalizão governista na extinta Democracia Pactuada. Essa eleição também incluiu a realização de um referendo para a autonomia departamental. Pela primeira vez, houve a eleição de prefeitos departamentais. O MAS e Evo Morales surpreenderam nesta eleição, computando 53,7% dos votos válidos e ganhando em 5 dos 9 departamentos (MADRI, 2011; LUNA, 2010, MAYORGA, 2009). A mudança ocorrida no sistema partidário boliviano em 2005, a partir do enfraquecimento dos partidos tradicionais e da emergência de novas forças partidárias, contribuíram para inovações

institucionais, com maior poder de agenda presidencial, especialmente, no campo da proteção social (FREITAS).

Como podemos observar a entrada da esquerda no governo nacional promoveu mudanças na forma de se governar, com investimentos mais generosos em relação às políticas sociais. Mas o tipo de esquerda no poder importa e define o modo de formular e implementar as políticas públicas. Enquanto a esquerda brasileira, representada pelo PT se constituiu como uma esquerda institucionalizada, a esquerda boliviana se caracterizou como uma esquerda movimentista (ROBERTS & LEVITSKY, 2011) e devido às características do sistema partidário possui baixa institucionalização. Diferentemente, do PT que mobilizou uma base eleitoral mais coesa e urbana, o MAS manteve uma base pulverizada nos movimentos dos cocaleiros e povos tradicionais (ZANETTI, 2016; MAYORGA, 2011) e, portanto, possui agendas múltiplas. Assim sendo, o partido tentou agregar o máximo possível as demandas dos distintos grupos sociais, étnicos e raciais aos quais representa, o que acarreta em um programa programático difuso e disperso (ROBERTS & LEVITSKY, 2011), "expressando uma clara radicalização social do campo político por meio das modalidades inéditas de participação planejadas e levadas no conceito de "instrumento político" (FREITAS, 2016, p.92). Enquanto instrumento político, o MAS adota uma estratégia dupla, tanto para manter uma base institucional quanto para atender aos movimentos sociais e protestos de rua. Essa opção permite ao partido articular a ação partidária nos moldes tradicionais, mas sem desconsiderar sua ação contestatória. Os movimentos sociais participam ativamente das decisões do Estado (FREITAS, 2016, ROBERT & LEVITSKY, 2011, ANRIA, 2010).

O MAS em seu primeiro mandato presidencial, mesmo tendo essa inserção e apoio dos movimentos sociais, sofreu constrangimentos e limites institucionais em relação ao poder decisório - *policy-decision-making* – (ARRETCHE, 2012) devido a oposição formada no Senado e à dos governadores de seis departamentos, que eram de outros partidos. Esses atuaram como atores com poder de veto (TSIBELLIS, 2000), impondo barreiras para a aprovação da agenda presidencial (FREITAS, 2016). O único consenso foi em relação a aprovação da descentralização administrativa, concedendo autonomia aos departamentos. E o grande dissenso foi em relação a mobilização da Assembleia Constituinte (AC) que foi bem disputada, deflagrando os conflitos de interesses entre governistas, opositores e movimentos sociais. O MAS, dentro desse conflito teve que se articular entre os apoiadores para mobilizar os recursos necessários para a aprovação da nova Constituição, mantendo-se enquanto instrumento político tanto na arena política como entre as lideranças dos movimentos sociais (FREITAS, 2016). A

eleição para a AC ocorreu em junho de 2006 e o MAS obteve vitória com 50,72% dos votos válidos, confirmando-o como a principal força política do país. O *Poder Democrático Social* (PODEMOS) e a *Unidad Nacional* (UN) juntos conquistaram 22,53% dos votos válidos contrários à proposta iniciada pelo presidente. Os demais partidos tiveram votação irrisória. A partir da aprovação deste referendo, foi iniciado o processo de revisão constitucional para a inclusão de direitos direcionados aos povos originários, indígenas e campesinos. O resultado da AC foi a promulgação da nova Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia em 2009. Esta Constituição se tornou o novo marco legal que norteia a organização de políticas e programas voltados para o desenvolvimento econômico e social (MAYORGA, 2009). A partir dessa conquista o MAS se despontou como partido dominante no sistema partidário e a oposição foi incapaz de barrar o seu avanço pelo país (FREITAS, 2016, ZANETTI, 2016).

Fato é que a chegada do MAS e do seu expoente Evo Morales à Presidência representou um novo ciclo no cenário político, corroborado por reformas políticas, institucionais e econômicas que visaram superar o modelo neoliberal e implementar um modelo de desenvolvimento econômico aliado ao social, a partir da noção do *Vivir Bien*. A implementação da agenda de governo de Evo Morales foi facilitada com a conquista da maioria das cadeiras na Câmara baixa e a pequena minoria na Câmara Alta não se constitui como uma arena de veto ao presidente (REIS, 2013).

Tabela 6 – Distribuição de cadeiras por partidos, alianças e/ou coalizões políticas no Congresso Nacional de 2006-2010

Partidos	Senadores	Deputados	Total
MAS	12	72	84
PODEMOS	13	43	56
UN	1	8	9
MNR	1	7	8

Fonte: MAYORGA, 2008, p.28.

Diferentemente do Brasil que se organizou em uma política de coalizão como uma medida institucional para garantir maioria no parlamento e assim aprovar a agenda presidencial, na Bolívia esse recurso não foi necessário visto que o MAS possuía a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados e mesmo não possuindo maioria no Senado, o partido soube articular os votos necessários entre os parlamentares da UN, do MNR e do Podemos e assim, conquistar maioria *ad hoc*, garantido a vitória da agenda presidencial (REIS, 2013) . Assim sendo:

> a partir do segundo mandato do MAS tem-se um governo de maioria, com o sistema partidário caracterizado por um partido hegemônico, onde as forças de oposição têm

> pouca relevância, em que pese o ganho alcançado nas capitais dos *Departamentos*. Temos nesse período, portanto, um presidencialismo sustentado por uma força política que domina o parlamento e se impõe à medida que reduz o pluralismo político, e no qual o processo decisório depende do partido do governo e, por fim, do chefe do Estado (FREITAS, 2016, p.114).

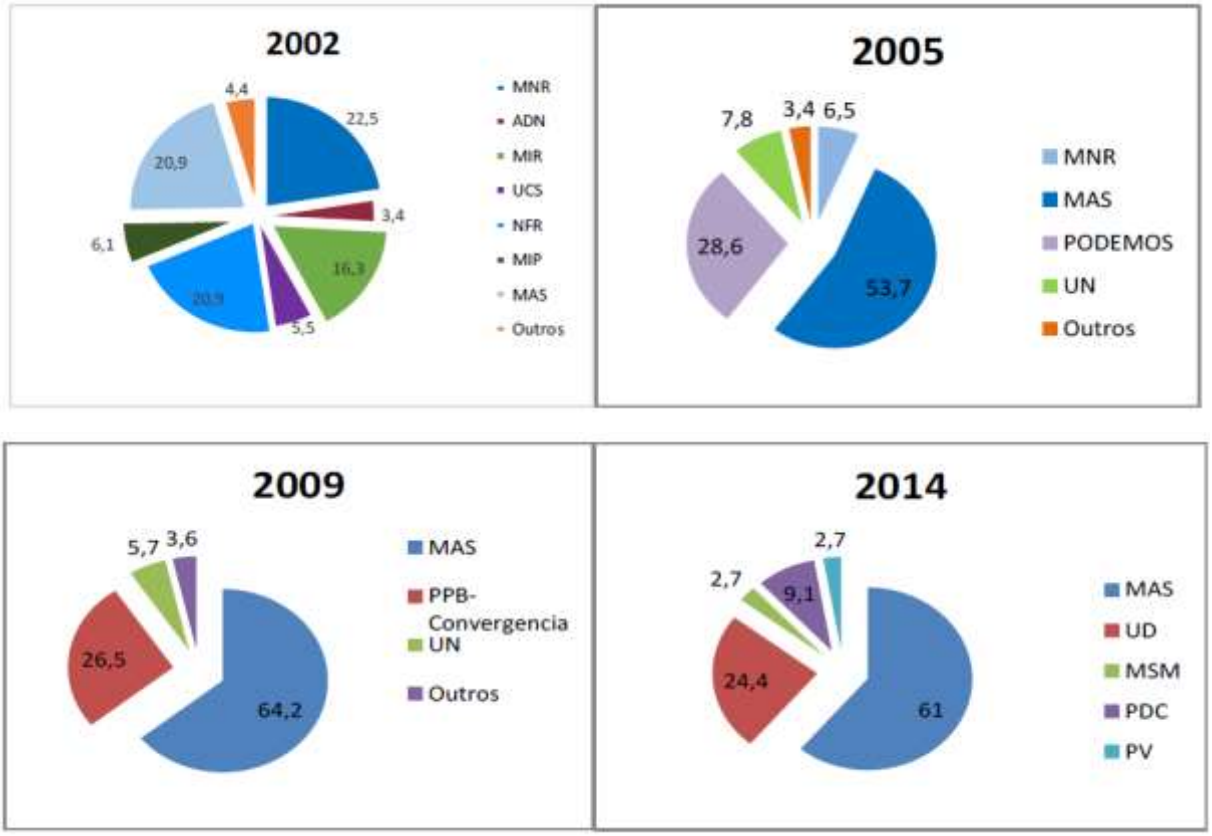
Com essa configuração o governo de Evo Morales obteve sucesso quanto às iniciativas do executivo nas duas casas. Na eleição presidencial de 2009, Evo Morales obteve outro bom resultado, alcançando 64,22% dos votos válidos. Os outros dois partidos mais bem votados, o *Plan Pregreso para Bolívia – Convergencia Nacional* (PPB-CN) e a *Unidad Nacional* (UN), obtiveram respectivamente, 26,46 e 5,65 por cento dos votos, ambos são partidos de centro-direita. O PPB-CN é uma aliança política formada pelos seguintes partidos: *Nueva Força Republicana* (NFR), MNR (partidos que já compunham a arena política), o *Plan Progresso para a Bolívia* (PPB), *Autonomía para Bolívia* (APB) e *Partido Popular* (PP). Estes partidos se tornaram as principais forças de oposição no segundo governo de Morales (POLITICAL DATABASE OF THE AMERICAS, 2015). Evo Morales manteve o apoio no Congresso para a aprovação dos projetos de leis, visto que o MAS conseguiu alcançar maioria na câmara dos deputados e na câmara dos senadores. O MAS aprovou 88 deputados, 16 a mais do que em 2005, e 26 senadores, 14 a mais do que em 2005. O PPB-CN elegeu 37 deputados e 10 senadores e a UN apenas 3 deputados, sem representantes no Senado (CORTE NACIONAL ELECTORAL, 2009). Estes dados reforçam a hegemonia do MAS no sistema partidário boliviano.

Em termos de recursos institucionais para a aprovação de leis infraconstitucionais as decisões da regra do jogo dependiam apenas de um ator político, o MAS, partido do governo, eliminando o poder de veto e aumentando a centralização decisória no executivo nacional (ZANETTI, 2016; FREITAS, 2016). Em relação ao poder decisório no parlamento, ficou mantida a regra de dois terços dos parlamentares para a exoneração de ministros e para a indicação de procuradores. Entretanto o poder de veto do presidente em relação aos projetos de leis foi diminuído, sendo necessário a maioria absoluta dos presentes na seção. Anteriormente, eram exigidos dois terços do Congresso para derrubar o veto presidencial (FREITAS, 2016).

Esse mesmo resultado se repetiu em 2014 quando Evo Morales conquistou 61,4% o seu terceiro mandato, contra 24,49% Samuel Doria Medina *(Unidad Nacional- UN*) e do ex-presidente Jorge Quiroga com 9,07 (*Partido Demócrata Cristiano* - PDC). Quanto ao Congresso Nacional a distribuição de cadeiras ficou da seguinte forma: o MAS elegeu 84 deputados e 25 senadores. Em relação à eleição passada o MAS perdeu 4 cadeiras na Câmara dos Deputados e 1 no Senado,

mas continuou tendo maioria nas duas casas. A UN conquistou 33 cadeiras na Câmara e 9 no senado, enquanto o PDC elegeu 11 deputados e apenas 2 senadores (TSE, 2014). De 2006 a 2014 a competição eleitoral foi baixa, devido a força assumida pelo MAS nas arenas políticas e eleitorais, conforme pode ser visto na distribuição dos votos pelos partidos nas últimas eleições presidenciais. E mesmo com uma oposição estabelecida tanto no Parlamento quanto nos departamentos da Média Luna, não foi capaz de barrar a agenda presidencial de Evo Morales (FREITAS, 2016).

Gráfico 8: Proporção de votos nas Eleições Presidenciais de 2002 a 2014



Fonte: (FREITAS, 2016. p.103)

Os gráficos confirmam a baixa competição eleitoral nesse período entre os partidos políticos devido a hegemonia do MAS tanto na arena política quanto na arena eleitoral, desfazendo a necessidade de uma coalizão governista, visto que o MAS detinha o poder tanto na presidência quanto no parlamento. Evo Morales conseguiu implementar a sua agenda indigenista-nacionalista com apoio do Congresso e isso refletiu sobre uma nova forma de pensar e organizar o sistema de proteção social, a partir da reconstrução do Estado que deixa de ser

nacional e passa a ser Plurinacional, conforme ratificado na Constituição de 2009. É importante frisar também que na Bolívia os governos regionais e locais não se comportam enquanto atores com potencial poder de veto. Esse arranjo institucional facilita, em certa medida, o sucesso da agenda presidencial. Essa configuração política, para além do apoio da população via plebiscitos e consultas públicas, elimina os pontos de vetos e o governo de Evo Morales tem uma margem maior para a implementação da sua agenda de governo (ZANETTI, 2016; LUNA, 2010; MAYORGA, 2009).

5.3.1 As Revisões Constitucionais e a ampliação dos direitos sociais para os bolivianos: uma Assistência Social sem lugar claro

No âmbito de ampliação dos direitos sociais na Bolívia focaremos a nossa análise na Constituição do Estado da Bolívia de 2004 e na Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia de 2009, apesar das mesmas não mencionarem a assistência social *ipsis litteris* em artigos específicos, assim como na CF/88 do Brasil quando trata no Título VII "Da Ordem Social" e cita a assistência social dentro do capítulo da Seguridade Social. Entretanto, essas duas Constituições foram fundamentais para a criação e consolidação do campo no país, especialmente, em se tratando da transição na própria organização do Estado que se torna plurinacional a partir de 2009.

A Constituição de 2004, promulgada no final da Era da Democracia Pactuada, citou de maneira genérica os princípios que deveriam reger o campo, detalhando no Título II Regime Social, os direitos relacionados ao trabalho, à seguridade social e à proteção social. A assistência social foi apontada como uma linha de ação que deve ser incorporada às demais políticas sociais, especialmente, a saúde, conforme expresso pelo artigo 164 "*el servicio y la asistencia sociales son funciones del Estado, y sus condiciones serán determinadas por Ley.*" (CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DA BOLÍVIA, 2004, p.36 – grifo nosso). O Título Quinto referente ao Regime Familiar estabelece que é dever do Estado proteger a família, o matrimônio e a maternidade. Por meio desta prerrogativa o Estado passou a ser responsável pela garantia do bem-estar físico e mental dos cidadãos bolivianos, toda a população urbana, rural e tradicional. Deve, portanto, garantir direitos básicos, tais como: a vida, a saúde, a educação e a moradia. Neste sentido, a Constituição de 2004 já apresentava as bases legais para o desenvolvimento da área de assistência social, mas vista como uma função do Estado, não como

uma política pública. Esta Constituição também inovou ao introduzir direitos inéditos aos povos originários e campesinos.

Como dito anteriormente, em 2008, já no governo de Evo Morales na presidência, foi realizado uma Assembleia Constituinte (AC) para a alteração da Constituição vigente, com a finalidade de reformulação do Estado Boliviano. Após a vitória conquistada pelo MAS nesta AC foi incluído no texto constitucional a demarcação de uma nova forma de organização para a Bolívia reconhecendo-a como Estado Plurinacional (Estado Social Comunitário e Intercultural) baseado no princípio do *Vivir Bien*. Este novo texto constitucional busca valorizar a diversidade étnica, no intuito de resgatar os valores e práticas culturais desenvolvidos pelos povos tradicionais, campesinos e originários. Modo de vida que foi silenciado por séculos devido ao Colonialismo e pela agenda Neoliberal (TARREGA & FREITAS, 2016; PEREIRA & ASSIS, 2016). Para além desse reconhecimento e ampliação de direitos a população indígena, pode efetivamente, participar da arena política, de modo que as suas pautas passaram a compor a agenda de governo.

A partir deste novo arranjo constitucional foi estendido o campo que trata dos direitos sociais, detalhando melhor os princípios e as competências de cada nível de governo no que se refere à formulação e execução de políticas públicas. O artigo 8º, Inciso II dispõe sobre a política do Estado com base nos princípios da solidariedade, igualdade, inclusão, equidade social, justiça social, redistribuição de bens e serviços. Estes são os princípios que vêm norteando as ações e políticas sociais e, por conseguinte, o setor de seguridade social e assistência social. O artigo 9º detalha as funções do Estado, com destaque para os incisos I que prevê a construção de uma sociedade justa, baseada no modelo de descolonização e com a eliminação de práticas discriminatórias e de exploração. E do inciso II que prevê a garantia de bem-estar e dignidade com respeito mútuo e com dialogo intercultural (BOLÍVIA, 2009, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*).

Ainda na primeira parte da Constituição de 2009 foi estabelecido como responsabilidade do Estado o combate a todas as formas de violência e opressão, garantindo o direito à vida. Já no capítulo específico sobre direitos sociais e econômicos houve a inclusão de direitos específicos direcionados à infância, adolescência e juventude, às pessoas com deficiência e aos adultos. Os direitos relacionados à família, a saúde, educação e moradia são ampliados e os direitos destinados aos povos originários, campesinos e indígenas são ratificados nesta Carta Magna, com reconhecimento da autonomia dos seus territórios. Essa nova organização política e o princípio do *Vivir Bien* estão presentes nos dois primeiros planos de desenvolvimento social

e econômico desenvolvidos por Evo Morales entre os anos de 2006 a 2015. Ressaltamos que a Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia conferiu maior institucionalidade legal para este princípio que já era praticado desde 2006 nas ações e intervenções governamentais.

Portanto, essas duas Constituições foram importantes para a ampliação dos direitos de cidadania e para a inclusão de distintos povos no sistema de proteção social. Foi um avanço institucional significativo para o reconhecimento das identidades étnicas-raciais, resultando em um caráter mais inclusivo da rede de apoio e assistência às famílias e às comunidades vulneráveis. Todavia, mesmo com os avanços em termos de direitos a Constituição de 2009 não foi uma condição suficiente para impor a implementação de uma efetiva política de assistência social e nem tampouco a criação de um sistema ou burocracias específicas que articulassem e coordenassem a área no país, conforme foi feito nas gestões petistas no Brasil. Contrariamente ao que foi feito neste país, os governos do MAS optaram por institucionalizar a assistência social enquanto ações distribuídas em outras políticas sociais. Dessa forma, não é um setor independente, transversal e intersetorial conforme a experiência brasileira. Vemos a institucionalização ainda residual e com fortes características do modelo familiarista na execução das ações socioassistenciais, conforme veremos mais adiante. Esse formato está descrito nos programas de governos e se solidificaram na agenda política de Evo Morales, dentro da defesa de um modelo nacionalista-indigenista (ZANETTI, 2016).

5.3.2 A Era da Democracia Pactuada: a inexistência do campo da assistência social na agenda política

No campo socioassistencial, na Era da Democracia Pactuada, houve o predomínio de uma visão assistencialista, devido a uma cisão entre as políticas econômicas e sociais, o que limitava a visão de desenvolvimento em voga nesse período. Os programas de assistência social foram emergenciais e implementados com pouca articulação com outros setores e com planejamento inadequado, o que dificultava a continuidade das ações. As principais estratégias centravam-se no acesso da população aos serviços públicos de saúde, educação, seguros sociais e programas focalizados nos mais pobres. “Através de um conjunto de políticas sociais como a reforma agrária, a promulgação do código de assistência social e a extensão da educação pública, consolidou-se um Estado social orientado à proteção do trabalhador assalariado” (WANDERLEY, 2009, p. 163). Esse é um ponto que chama atenção, visto que a composição do mercado de trabalho boliviano, nessa época, possuía um número reduzido de trabalhadores

com empregos formais e com baixa cobertura dos programas. De acordo com a autora a taxa de desemprego urbano aumentou de 6% em 1985 para 10,4% em 1989. Em 2006 essa taxa estava em 7,8%. “Em 1992, na área urbana 45% da população total e 61% das mulheres ocupadas não eram assalariadas. Em 2003, a cifra ascende a 51% da população ocupada, 61% entre as trabalhadoras e 43% entre os trabalhadores” (WANDERLEY, 2009, p.167). O sistema de proteção social absorvia, pois, somente os trabalhadores formais e seus dependentes. Os trabalhadores informais e os autônomos permaneceram desprotegidos e à margem do sistema de proteção instituído até meados dos anos 2000.A inclusão foi limitada, pois deixava de fora uma parcela expressiva da população que se encontram em situação de risco e vulnerabilidades diversas, decorrentes da ausência de renda, desemprego, criminalidade, segregação etária, étnica e gênero, dentre outras. Vigorou, portanto, um modelo residual para o campo da assistência social.

A medida mais importante entre os anos de 1985 a 1989 foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), responsável pelos ajustes e reativação econômica, baseada na disponibilização de empregos provisórios e nos investimentos em ações de impacto social. Na segunda metade dos anos de 1980 foram criados e executados programas sociais focalizados com ênfase na zona rural. Outros fundos foram criados nesse período como apoio financeiro à essas iniciativas, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Rural e o Fundo Camponês. Nos anos subsequentes o FSE foi substituído pelo Fundo de Investimento Social (FIS), responsável por financiar ações, especialmente de infraestrutura, nas áreas de saúde e educação. Com a criação desses fundos foram promovidas reformas nas áreas de saúde e educação, com a finalidade de ratificar o papel do Estado na oferta de serviços públicos e para reforçar o caráter de descentralização das responsabilidades e dos recursos entre as esferas de governos. Além dos fundos de investimentos sociais, pouco se investiu na institucionalização do campo de assistência social, de modo que as ações socioassistenciais foram executadas de maneira fragmentada e com caráter emergencial pela área de saúde e educação.

Em relação ao campo da assistência social, propriamente dito, foram disponibilizadas transferências de renda, em meados dos anos 1990, direcionados aos grupos em situação de vulnerabilidades sociais, tais como: crianças menores de cinco anos, mulheres em gestação, idosos e camponeses que tivessem o principal provedor morto por situação de conflito interno ou por doenças graves. Essas transferências ocorriam por meio de pagamento único concedido pelo governo nacional às famílias beneficiárias, portanto, não se configurava como um programa instituído por Lei, mas sim via decretos presidenciais em momento de calamidades

ou tragédias. Especificamente, em 1997 foi criado um benefício universal, conhecido como *Bono Solidario* (Bonosol), destinado às pessoas idosas a partir de 65 anos sem acesso à renda, devido ao desemprego ou ausência de aposentadoria. Esse benefício era uma pensão vitalícia não contributiva e se configurou como uma compensação social ao processo de privatização das empresas públicas. O marco legal que regulamenta esse benefício no território nacional estava centrado nas seguintes normativas: *Ley* 1792 (1996); *Decreto supremo* 24576 (1997); *Ley* 2427 (2002). E foi gerido pela *Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones Bolivia* (AP) e executado pelas Administradoras de Fondos de Pensiones[35]. O financiamento desse Programa estava vinculado ao *Fondo Común de Capitalización* que era constituído pelas ações das empresas capitalizadas (*Corani, Guarachi, Valle Hermoso, Entel, Ferroviaria Andina, Ferroviaria oriental, Lloyd aéreo boliviano, Petrolera Andina, Petrolera Chaco, Transredes*). O Bonosol ficou vigente entre 1997 a 2007, com interrupções de pagamentos em 1998, 1999 e 2000. Como resultado desse processo o Instituto Nacional de Estatísticas (INE), baseando no método das Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI), registou uma redução de 70,9% para 58,6% na taxa de pobreza entre os anos de 1992 a 2001 (ARCE, 2013).

Em 1996 foi construída a Estratégia de Luta contra a Pobreza Rural e em 2001 foi instituído o Plano Nacional para as Pessoas de Terceira Idade (WANDERLEY, 2009). No período de 2002 a 2004 foi estabelecida a Estratégia Boliviana de Redução da Pobreza (EBRP), implementada como uma das diretrizes que compunham as políticas sociais nacionais. A partir do aprendizado institucional oriundo dessa iniciativa foi criado em 2004 a *Red de Protección Social* (RED), visando a coordenação e o financiamento dos principais programas socioassistenciais executados por instituições públicas e privados (empresas e Organizações Não Governamentais) (ARCE, 2013). Cabe ainda salientar, que a Rede de Proteção enquanto mecanismo institucional de articulação entre as políticas sociais foi desenvolvida e implementada no Governo de Carlos Mesa, por meio do Decreto Supremo n.27331 de 31 de janeiro de 2004, com a denominação de *Red de Protección Social* (RPS-POPAIS), agregando três programas estratégicos: 1) Plano Nacional de Emprego de Emergência (PLANE); 2) Programa Nacional de Assistência a Meninas e Crianças com menos de seis anos (PAN); e 3) Programa contra a Pobreza e o Apoio ao Investimento Social (PROPAIS) (BOLIVIA, Decreto Supremo 27331, art. 4º) . O artigo 3º estabelece que a RPS-PROPAIS será gerida pelo *Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular* que estabeleceu o *Directório*

[35] Dados disponíveis em: https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=64. Último acesso em 24/05/20.

Unico de Fundos que se tornou o responsável por coordenar e executar as ações da rede de proteção social (BOLIVIA, Decreto Supremo 27331). “Apesar da amplitude dos programas, dos planos e das estratégias, estes não chegaram a articular um marco comum de intervenções e as entidades setoriais desenvolveram suas atividades de forma pouco coordenada (WANDERLEY, 2009, p.172).

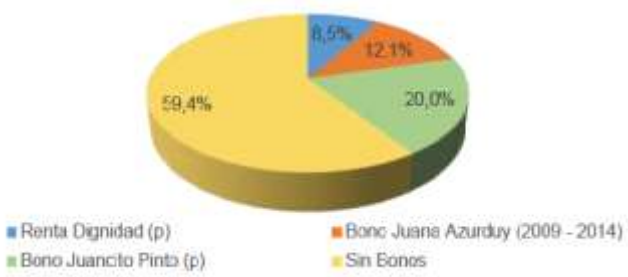
Na Era da Democracia Pactuada os governos democraticamente eleitos organizaram as políticas sociais com foco no liberalismo social, tendo o mercado como a principal fonte de cuidado e proteção. As famílias e as comunidades continuaram com a função de prover bem-estar, caso os seus membros não pudessem acessar os serviços disponíveis pela iniciativa privada. O Estado era residual, provendo transferência de renda para as famílias envolvidas em conflitos internos e que estivessem em situação de extrema pobreza. Testes de meios foram utilizados para selecionar os beneficiários. Esse modelo residual de assistência social perdurou até 2002, quando começou a apresentar sinal de esgotamento devido à intensificação dos protestos sociais contrários à política macroeconômica adotada no país e com o descaso dos governos frente às questões sociais e a intensificação da pobreza e da indigência. “A crise do Estado entre 2000 e 2006 afetou negativamente a gestão pública, que se concentrou na administração dos conflitos sociais com ações de curto prazo” (WANDERLEY, 2009, p. 163). Em 2002 o Coeficiente de Gini era de 0,60, um dos mais altos índices de desigualdade na América Latina e a taxa de extrema pobreza nesse mesmo período correspondia à 24,3% na zona urbana e 62,9% na zona rural (UDAPE, CENSO, 2012).

5.3.3 A Agenda Política de Evo Morales: transição de um modelo social-liberal para um modelo nacionalista-indigenista

A entrada de um partido de esquerda no governo nacional, em 2006, propiciou mudanças na lógica de organização das políticas sociais, especialmente, no que se refere ao seu caráter de inclusão. Diferentemente da agenda social liberal adotada nos governos da Era da Democracia Pactuada, nos governos de Evo Morales (MAS) foi redesenhado o papel do Estado frente às questões sociais, com a introdução das pautas defendidas desde à Revolução de 1952 pelos povos tradicionais e campesinos, institucionalizando uma agenda nacional-indigenista. Nos Governos de Morales o Estado voltou a ter centralidade nas áreas estratégicas de desenvolvimento econômico e social (desenvolvimentismo plurinacional). No campo socioassistencial, especificamente, o seu primeiro governo também implantou importante

medidas de combate à pobreza, como a criação do *Bono Juancito Pinto* (BJB), destinação de renda às famílias pobres e o *Bono Renta Dignidad*, apoio financeiro focalizado na população idosa, em substituição ao Bonosol (DOMINGUES, 2009).

Gráfico 9 – População Beneficiada com Benefícios Sociais em 2014



Fonte: PDES 2016-2020, p. 16.

Em relação ao BJP, principal Programa de Transferência de Renda na Bolívia, os gastos direcionados a ele foram de 216,99 milhões de bolivianos em 2006, primeiro ano de execução do programa. Entre os anos de 2008 e 2009 houve estabilização quanto ao financiamento realizado neste setor, com relativa queda no investimento nos dois anos subsequentes. A partir de 2012, a cada ano, registra-se um aumento no financiamento desse benefício. A cobertura do programa também aumentou à medida que o BJB foi implementado nos Departamentos. O número de alunos beneficiários do programa em 2006 correspondia a 1.084.967 e em 2017 foram contabilizados 2.171.503. Os três departamentos com o maior número de beneficiários em 2017 foram: Santa Cruz com 571.087, La Paz com 549.509 e maior cobertura em 2015, quando registrou 551.861 beneficiários, e Cochabamba com 409.001 alunos contemplados.

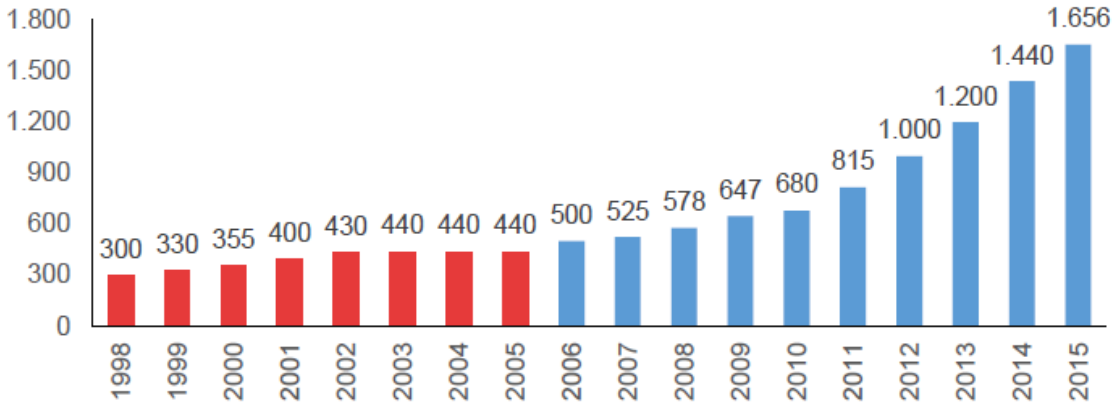
Tabela 7 – Números absolutos do BJB no período de 2006 a 2017

NÚMERO DE ALUNOS BENEFICIÁRIOS DO BJP												
DEPARTAMENTO	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012(*)**	**2013(*)**	**2014(*)**	**2015(*)**	**2016(*)**	**2017(*)**
Chuquisaca	78.721	94.210	114.656	112.992	108.933	104.836	110.228	114.616	126.475	125.220	123.972	122.580
La Paz	273.577	332.347	425.725	421.130	413.266	405.350	444.337	480.404	550.887	551.861	550.443	549.509
Cochabamba	194.925	239.476	302.756	306.947	307.630	305.586	332.550	356.544	401.966	405.892	406.483	409.001
Oruro	47.063	57.527	74.223	74.120	73.616	73.212	80.078	88.320	102.063	104.649	105.936	106.875
Potosí	102.280	125.774	154.611	151.931	148.041	143.276	153.324	161.532	178.377	178.113	176.122	175.218
Tarija	51.764	63.405	80.427	78.881	77.386	75.729	82.026	88.926	101.913	103.249	103.931	104.647
Santa Cruz	270.255	328.782	423.268	422.388	417.647	414.718	442.336	485.484	546.566	557.420	560.412	571.087
Beni	57.069	70.560	86.673	85.543	85.362	83.460	87.893	92.997	102.927	104.645	105.760	108.302
Pando	9.313	11.924	15.321	16.990	16.077	16.348	17.520	18.802	21.219	22.360	23.405	24.284
TOTAL	**1.084.967**	**1.324.005**	**1.677.660**	**1.670.922**	**1.647.958**	**1.622.515**	**1.750.292**	**1.887.625**	**2.132.393**	**2.153.409**	**2.156.464**	**2.171.503**
TRANSFERÊNCIA EM MILHÕES DE BOLIVIANOS												
Chuquisaca	15,74	18,84	22,93	22,60	21,79	20,97	22,05	22,92	25,30	25,05	24,81	24,52
La Paz	54,72	66,47	85,15	84,23	82,65	81,07	88,87	96,08	110,18	110,40	110,09	109,90
Cochabamba	38,99	47,90	60,55	61,39	61,53	61,12	66,51	71,31	80,39	81,22	81,30	81,80
Oruro	9,41	11,51	14,84	14,82	14,72	14,64	16,02	17,66	20,41	20,93	21,19	21,38
Potosí	20,46	25,15	30,92	30,39	29,61	28,66	30,66	32,31	35,68	35,62	35,23	35,04
Tarija	10,35	12,68	16,09	15,78	15,48	15,15	16,41	17,79	20,38	20,65	20,79	20,93
Santa Cruz	54,05	65,76	84,65	84,48	83,53	82,94	88,47	97,10	109,31	111,48	112,06	114,22
Beni	11,41	14,11	17,33	17,11	17,07	16,69	17,58	18,60	20,59	20,93	21,15	21,66
Pando	1,86	2,38	3,06	3,40	3,22	3,27	3,50	3,76	4,24	4,47	4,68	4,86
TOTAL	**216,99**	**264,80**	**335,53**	**334,18**	**329,59**	**324,50**	**350,06**	**377,53**	**426,48**	**430,76**	**431,29**	**434,30**

Fonte: UDAPE, disponível em http://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2018/htms/dossier28.html, último acesso em 02/12/2019.

Outra medida importante para elevar o poder de compra e acesso aos bens e serviços do mercado foi o aumento real do Salário Mínimo Nacional que associado aos benefícios sociais elevou o nível de renda das famílias, melhorando o poder aquisitivo da população e reduzindo o número de pessoas pobres.

Gráfico 10 – Salário Mínimo Nacional (em Bolivianos)



Fonte: PDES 2016-2020, p. 16.

Assim sendo, podemos afirmar que a ampliação de direitos ocorreu por meio dos princípios presentes na Constituição de 2009, que foram materializados pelos planos de governos de Morales e com a reformulação da Política de Proteção Social que se constitui como a primeira iniciativa para a regulação do setor de assistência social na Bolívia. A assistência social, até o presente momento, está vinculada a outros setores de políticas públicas, como saúde e educação, não se constituindo como uma política independente. Essas foram as principais estratégias adotadas para a inclusão cidadã e no combate à pobreza e à fome por meio de transferências de renda. Entretanto, a incorporação do princípio do *Vivir Bien* auxiliou na demarcação do campo de assistência social, apesar de ainda não ser possível falar de uma política (pluri)nacional de assistência social (MOSIÑO, 2016).

A nova perspectiva de desenvolvimento econômico e social desenvolvida nos mandatos de Evo Morales se desdobrou a partir da institucionalização de três documentos distintos que claramente incorporam o campo, mesmo sem citá-lo *ipsis litteris*, a saber: o *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Produtiva e Democrática para se Vivir Bien* 2006-2011(PND), a Constituição do Estado Plurinacional de 2009, ambos documentos foram

editados no primeiro mandato. E já no segundo e terceiros mandatos, a edição do *Plan de Desarrollo Económico y Social* (PDES-2012-2015) e PDES (2016-2020). A demarcação e o fortalecimento do campo de assistência social vêm ocorrendo por meio destes planos políticos (ZANETTI, 2016).

O PND 2006-2011 foi sancionado por meio do Decreto Supremo N° 29272 de 12 de setembro de 2007, sob a coordenação do *Ministerio de Planificácion del Desarrollo* (MPD), se constitui como um projeto político desenvolvido no primeiro mandato do governo de Evo Morales, cuja finalidade foi construir uma nova ordem econômica-social com maior participação do Estado na economia e na condução de políticas públicas. O PND foi estruturado a partir de quatro eixos centrais, quais sejam: justiça Social (Bolívia Digna); democratização (Bolívia Democrática); desenvolvimento econômico (Bolívia Produtiva) e relações internacionais (Bolívia Soberana). Chamamos a atenção para os dois primeiros eixos por serem centrais à nossa análise. O primeiro eixo, Bolívia Digna, visa à justiça social, ressaltando o papel do Estado enquanto protagonista na provisão de serviços, benefícios e programas voltados para o bem-estar dos cidadãos e para a produção de ativos sociais, com ações desenvolvidas pelo Ministerio de Educación (BJP) e MPD (*Política de Protección Social e Desarrollo Integral Comunitario* – PPS-DIC). Dentro desta concepção, a *Bolívia Digna* representaria a erradicação das desigualdades e da pobreza, a partir da organização de uma política de proteção social que contemplasse os serviços públicos essenciais para a população, como educação, assistência social e saúde. O segundo eixo, *Bolívia Democrática*, visava efetivar a consolidação do Estado Plurinacional, de forma que todos fossem reconhecidos como cidadãos e se tornassem corresponsáveis pelas decisões relacionadas ao desenvolvimento econômico e social do país (ZANETTI, 2016; CASTRO, 2014). No PDES 2010-2015 a assistência social passou a compor, de maneira transversal, o eixo *Patria Segura Patria para Todos*, com a priorização dos programas de fortalecimento das comunidades. Por fim, o PDES (2016-2020) se configura como um plano governamental de continuidade que contem 13 pilares. Em relação a área de assistência social destacamos o disposto no pilar 1 “Erradicação da Extrema Pobreza”, e de maneira transversal no Pilar 3 “Saúde, educação e esporte”. As ações foram distribuídas entre os seguintes ministérios: MPD (PPS-DIC); Educação (BJP); Saúde (Programas de segurança alimentar), conforme veremos adiante (ZANETTI, 2016; CASTRO, 2014).

Em seu primeiro plano de governo, o MAS delimitou as principais ações socioassistenciais tendo como eixo central a redistribuição equitativa de renda e a ampliação dos direitos individuais e comunitários. Comparativamente, os governos de Evo Morales, em

relação aos antecessores na Era da Democracia Pactuada, avançaram no sentido de defender pautas sociais inclusivas e na criação de redes de proteção social mais equânimes e solidárias. Esse projeto político-social elevou uma parcela significativa da população à condição de cidadãos, com participação ativa nas questões nacionais e com representatividade em diferentes espaços institucionais. Particularmente, em relação a assistência social as gestões de Morales optaram por legalizar o campo por meio da *Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario* (PPS-DIC), entendendo que essa medida articularia as ações socioassistenciais e de combate à pobreza, bem como favoreceria a coordenação intergovernamental. A PPS-DIC foi promulgada por meio do Decreto Presidencial, N.29246 de 22 de agosto de 2007. Essa política tem como finalidade contribuir para a erradicação das causas estruturais da pobreza, da extrema pobreza e das vulnerabilidades e riscos pessoais, familiares e comunitário, focalizando no investimento produtivo e social: a) nas comunidades e municípios mais pobres localizados na zona rural; b) na população com maiores níveis de vulnerabilidade; c) nas zonas periurbanas das cidades mais populosas; d) contribuir para a restituição e fortalecimento dos direitos e capacidades (econômicas, físicas, humanas, naturais e sociais) da população, principalmente indígenas, nativos e camponeses; e) fortalecer o modelo comunitário urbano e rural baseado nos valores da comunidade, no controle social direto e transparente, nas formas organizacionais próprias das populações locais e na identidade cultural e territorial (BOLÍVIA, Decreto Presidencial N.29246, art.2º, 2007).

A PPS-DIC reestruturou a rede de proteção social, com a introdução da noção de gestão do risco e redução da reprodução da pobreza intergeracional. Esta política incorporou a dimensão do desenvolvimento comunitário baseado nos princípios de equidade e justiça social. Essa política tem sido coordenada e gerida pelo *Ministerio de Planificación y Desarrollo* (MPD), mas existem algumas ações que são executadas por outros ministérios, como o *Ministerio da Educación* que faz a gestão de um dos principais programas de transferência de renda do país – o BPJ (ZANETTI, 2016; CASTRO, 2014; PACAJES, 2014). Essa política foi materializada por meio da *Red de Protección Social e Desarrollo Integral Comunitario* (RPS-DIC) que oferta distintos programas e benefícios com foco no território e nas comunidades, facilitando o acesso da população aos serviços públicos. A PPS-DIC e a RPS-DIC foram as primeiras iniciativas para a institucionalização do campo, promovendo um esforço de coordenação das ações socioassistenciais no território e articulando-as com as demais políticas sociais, no intuito de integralização na oferta dos serviços.

Quadro 8 – Serviços e Programas Socioassistenciais que compõem a RPC-DIC

Ações Socioassistenciais	Serviços e Programas
Comunidade em Ação	Promove a construção de um modelo comunitário baseado na identidade cultural e territorial e nos valores de solidariedade e reciprocidade próprios da comunidade. Implementado em municípios rurais com extrema pobreza. Desenvolvimento Integral; saúde comunitária; educação intercultural; água, saneamento e meio ambiente; proteção e promoção dos direitos da criança, da mulher e dos povos indígenas.
Comunidades Solidárias	Visa o reconhecimento, restituição e empoderamento de capacidades, oportunidades, projeções e direitos dos sujeitos com maior vulnerabilidade, discriminação e marginalidade, focalizando intervenções em crianças, adolescentes, deficientes e idosos. Promoção para a construção de um modelo comunitário com base na identidade cultural e territorial e nos valores de solidariedade e reciprocidade próprios da comunidade.
Comunidades Recíprocas	Intervenções destinadas a melhorar as capacidades econômicas, físicas, naturais, humanas e sociocomunitária, com base no potencial dos municípios da área urbana; será executado em áreas periurbanas em situação de extrema pobreza. Fortalecimento de iniciativas econômicas e comunitárias, melhoria ambiental, geração de infraestrutura social e produtiva.
PROPAIS	Programa de Combate à Pobreza e Apoio ao Investimento Solidário, PROPAÍS, com um escopo nacional para gerar emprego em comunidades que se encontram em situação de extrema pobreza.
Emprego Intensivo de Mão-de-Obra Intensiva – EDIMO	Programa de geração de emprego nas áreas afetadas por desastres naturais.
Juventude em Ação, "Meu Primeiro Emprego Digno",	Programa que visa aumentar a inserção laboral de jovens, mulheres e homens de baixa renda, diplomados do ensino médio das áreas periurbanas, melhorando as condições de emprego no mercado de trabalho, através de programas de formação e estágio.

Fonte: Quadro construído tendo como referência o Decreto Supremo 29246 de 30/07/2007 e nos textos de Zanetti (2016) e Morales (2010).

Conforme detalhado no quadro, as ações que compõem a área de assistência social são direcionadas aos municípios, aos departamentos e às comunidades autônomas em situação de maior risco ou vulnerabilidade social, priorizando ações de curto, médio e longo prazo. A rede socioassistencial adota, até o presente momento, a perspectiva sociocomunitária, de modo a preservar, fortalecer e desenvolver as capacidades sociais e econômicas dos seus beneficiários. Apesar de avançar em termos de cidadania e inclusão, respeitando a noção do *Vivir Bien*, e da identidade sociocultural e socioterritorial esse modelo vem articulando estratégias focais de superação da pobreza e da extrema pobreza, mas com pouca oferta na prestação de serviços socioassistenciais. A principal mudança quanto a adoção desses programas refere a superação do caráter emergencial das intervenções para a introdução dos programas de atendimento integral às famílias beneficiárias. Para além de transferir renda, essas famílias foram incluídas em programas de inserção ao mercado de trabalho, por meio da profissionalização e do empoderamento dos recursos comunitários. Esses programas são aprovados por duas instâncias

burocráticas: 1) pelo *Consejo de Políticas Económicas y Sociales* (CONAPES), criado por meio do *Decreto Supremo* n.27242 de 14 de novembro de 2003, com função de coordenar as políticas nacionais de desenvolvimento econômico e social, propondo normas no âmbito de sua competência. A Secretária Técnica dessa burocracia está vinculada ao *Ministerio de Desarrollo Economico* e sob a coordenação da *Unidad de Análisis de Politicas Sociales e Economicas* (UDAPE). E 2) o MPD é o órgão responsável pela coordenação das entidades que executam as ações, nos três níveis de governos - nacional, provinciais e municipais – além das territorialidades indígenas autônomas. As organizações da sociedade civil participam da rede através de convênio firmado com o MPD. Por fim, o *Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social* (FPS), coordena a execução financeira dos Programas que compõem a RPS-DIC (MORALES, 2010).

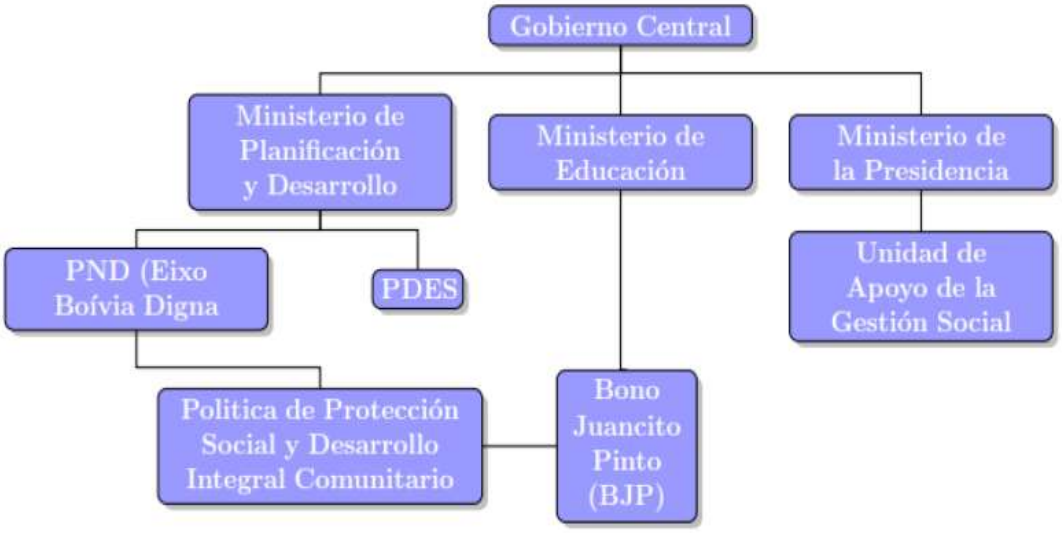
O componente de inovação é alto, visto que a PPS-DIC foi incorporando as transformações que também ocorreram na (re)configuração do Estado. Ser um país Plurinacional implicou rever processos, reformar políticas existentes e estabelecer novas estruturas de gestão e coordenação de políticas sociais. Dessa forma, a inclusão de demandas dos distintos grupos ou movimentos sociais e sua articulação por meio dessa política dotou o governo do MAS de maior capacidade de incorporação dos principais grupos de interesse envolvidos no processo, bem como vem possibilitando a aprendizagem institucional e organizacional que permite ao governo rever metas e objetivos, o que fica evidenciado no planejamento proposto pelo PDES 2016-2020, terceiro mandato consecutivo de Evo Morales.

O PDES (2016-2020) deu continuidade às estratégias de governo iniciadas em 2006, ampliando-se as metas para a consolidação do *Vivir Bien*, proposta central do desenvolvimento econômico-social implementado na Bolívia. Tendo em vista o nosso objeto de estudo, chamamos a atenção para os programas de enfrentamento da pobreza, de todas as formas de exclusão, vulnerabilidades e exploração econômica, social, política e cultural adotados no eixo Bolívia Digna. De 2006 a 2014, registra-se uma melhora nos indicadores de extrema pobreza: "a partir de 2008, [houve] uma redução significativa da pobreza extrema, de 38,2% em 2005 para 17,3% em 2014. Os níveis de pobreza extrema na área urbana caíram, entre 2005 e 2014, de 24,3% para 8,3%, enquanto na zona rural [diminuíram] de 62,9% para 36,1%" (BOLÍVIA, PDES 2016-2020, p.13).

A criação de um marco regulatório, mesmo que mínimo para o campo da proteção social e a introdução do princípio nacional do *Vivir Bien*, tanto na nova Constituição como na PPS-DIC, representou mais do que a valorização da cultura e identidade dos diferentes grupos

étnicos que habitam no território boliviano, mas reconheceu a todos como cidadãos de direitos (MOSIÑO, 2016). A incorporação desse princípio tornou uma massa populacional em cidadãos, surtindo efeito imediato em uma nova concepção de como fazer políticas sociais. Destarte, nos governos do MAS foi criada uma política de proteção social inclusiva, mas ainda não podemos falar de uma efetiva política (pluri)nacional de assistência social, visto que esse campo vem sendo institucionalizado dentro de uma rede de proteção ampla. Desse modo, não há contornos institucionais próprios para o setor, como uma lei específica ou burocracias nacionais e regionais para a gestão e coordenação das ações socioassistenciais. Vejamos, como as ações socioassistenciais estão distribuídas entre os ministérios.

Figura 1 – Organograma Institucional para a Assistência Social na Bolívia



Fonte: (ZANETTI, 2016, p. 43).

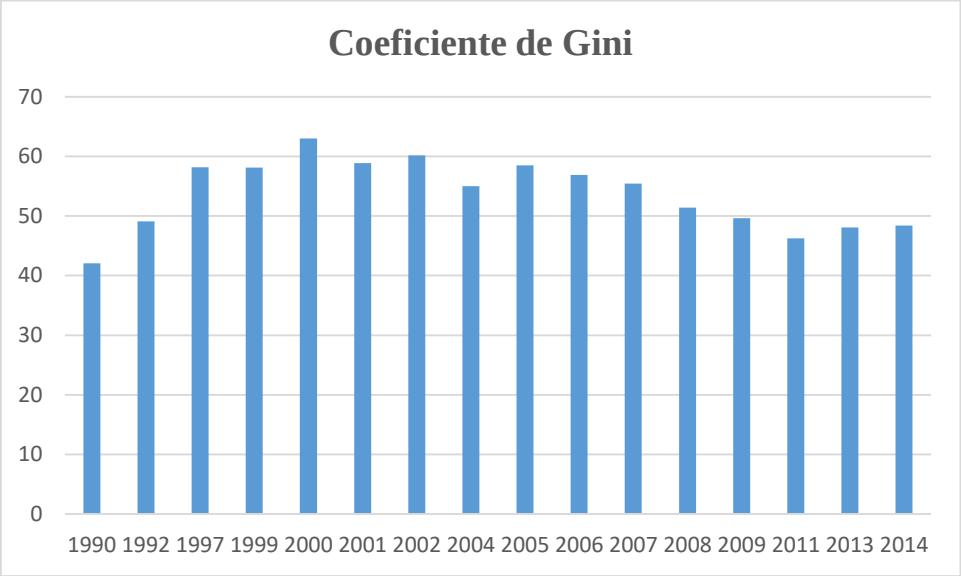
Os distintos ministérios desenvolvem as ações de assistência social, sob coordenação do MPD e do CONAPES, mas ainda inexistem burocracias específicas que possam fazer a efetiva articulação entre os programas, no movimento de fortalecimento institucional e de indução entre as partes envolvidas no formato mais integrativo e cooperativo (ZANETTI, 2016). Dessa forma, os governos do MAS foram fundamentais para a institucionalização de um modelo mais inclusivo para o sistema de proteção social, com a ampliação de projetos e ações em distintas políticas sociais e com a inclusão de novos grupos e populações que não eram cobertas por esse sistema. Todavia, não se verifica o mesmo movimento para área de assistência social, propriamente dita, de forma que não podemos falar em uma efetiva institucionalização para o

setor (ZANETTI, 2016, FREITAS, 2016). Ou seja, as ações foram inclusivas no que se refere à ideia de incluir os antes invisibilizados, mas a estratégia foram ações transversais, não o fortalecimento de uma política setorial. Em relação às inclusões na assistência social, por meio da RPS-DIC, ressalta a criação do BJP e de outros programas comunitários que visavam garantir direitos e fortalecer vínculos sociais e familiares. Mas as ações continuaram dispersas e pouco articuladas. Esse resultado se deve a não criação de um ministério específico para a pasta, conforme foi feito no Brasil e no México.

Convém mencionar também que mesmo não sendo citada *ipsis literis* na Constituição Plurinacional da Bolívia de 2009, conforme foi feito na CF/88 no Brasil, a assistência social é melhor demarcada no campo que disciplina os direitos sociais. De modo geral, os governos do MAS obtiveram sucesso com a institucionalização da política de assistência social por meio da PPS-DIC. O desenho institucional proposto por meio dessa política possibilitou a articulação e a descentralização de competência entre níveis de governos e territorialidades autônomas, o que possibilitou a oferta de serviços e programas com a finalidade de combate à pobreza e para o fortalecimento dos direitos da população. Esse modelo também previu a introdução de instituições e associações das populações locais, focando na identidade cultural e territorial, de modo a contemplar o caráter plurinacional previsto na Constituição de 2009 (CARRARO, 2016; CASTRO, 2014).

Por fim, cabe tratar do impacto dessa inclusão. Se compararmos Brasil e Bolívia, ambos após adotarem políticas e programas mais generosos conseguiram reduzir as taxas de extrema pobreza entre os anos de 2009 e 2013. Há uma melhora significativa nos indicadores de desigualdade com a entrada do MAS no governo nacional e com adoção dos programas de combate à pobreza, redistribuição de renda e de melhoria na cobertura dos serviços comunitários, de modo que a Bolívia se tornou um dos países com menores níveis de desigualdade da região, registrando em 2014, índice de 0,49 (BOLÍVIA, PDES 2016-2020), conforme série histórica registrada no gráfico abaixo.

Gráfico 11 - Variação no nível de Desigualdade na Bolívia no Período de 1990-2014



Fonte: gráfico adaptado do PDES (2016-2020) e Wanderley (2009)

A melhora progressiva no Coeficiente de Gini, 0,46 em 2017 (UDAPE, 2019), pode ser explicada pela institucionalização dos benefícios socioassistenciais e da inclusão de *outsiders* no sistema de proteção social boliviano. Considerando o ano de 2014, 40,6% da população estava coberta pelos benefícios sociais criados nos governos de Evo Morales. As pautas indigenistas desses governos previam a implantação de direitos sociais e políticos aos povos originários, campesinos e indígenas e defendiam a construção de um novo arranjo institucional que reconhecesse a autonomia de seus territórios, bem como o uso de suas tradições e costumes (MOSIÑO, 2016; TARREGA, 2016; MAYORGA, 2011). A introdução desses povos no sistema de proteção social e na assistência social gerou como resultado a melhora na qualidade de vida das pessoas e da comunidade, bem como a redução no nível de pobreza, considerando-a em sua multicausalidade.

Isso mostra que apesar da variação no índice entre Brasil e Bolívia, os dois conseguiram reduzir a pobreza e elevaram uma massa populacional a condição de cidadania. O legado institucional na área da assistência social do Brasil, aliado ao projeto político defendido pelos governos petistas permitiram a institucionalização de uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS) mais equânime e generosa, possibilitando além do acesso a renda, a melhoria no atendimento e acompanhamento às outras políticas sociais, como educação e saúde, e inserção em programas transversais de garantias de direitos humanos. Já a Bolívia, partiu de

um legado institucional precário para o setor de assistência social, com ações focais, fragmentadas e sem articulação no território. Diferentemente do Brasil que já dispunha de um arcabouço legal mínimo, as gestões de Evo Morales, não aprovaram, propriamente uma Lei sobre a assistência social, mesmo dispondo de maioria no Congresso Nacional. Enquanto opção política, Evo Morales, estrutura o campo da assistência social como política transversal às demais políticas sociais, portanto, a não se constitui como uma política pública setorializada. E por meio de decreto presidencial aprovou a PPS-DIC, melhorando o acesso dos mais pobres e marginalizados à uma renda mínima e às demais políticas sociais, transversais à assistência social. Do ponto de vista da estruturação do campo de assistência social os mandatos de Evo Morales pouco avançaram em termos de universalização e de inclusão, se compararmos com as experiências do Brasil e do México. Entretanto, em uma comparação interna, em relação aos governos da Era da Democracia Pactuada, verifica-se mudanças incrementais que foram importantes e que indicam um esforço do MAS no que se refere ao investimento do setor. O aumento na cobertura do BJP, o aumento real no salário mínimo e a criação de programas comunitários representam mudanças quanto a concepção da assistência social focada nos direitos de cidadania e de melhora na qualidade de vida da população. Nos governos da Democracia Pactuada tinha-se uma visão residual sobre a oferta de serviços socioassistenciais, limitando-se ao apoio financeiro dispendido em situações de emergência e calamidades e só cobria os trabalhadores formais e seus dependentes. Com a entrada do MAS no governo, mesmo que não seja possível falar em um sistema totalmente inclusivo de assistência social, houve uma ampliação da cobertura, alcançando um público que não estava inserido no mercado formal de trabalho, os *outsiders*, e o campo passou a fazer parte da agenda presidencial, ainda que as ações sejam distribuídas em distintas pastas ministeriais, A descentralização administrativa também promoveu avanços no setor, visto que houve maior aproximação com as especificidades locais, contribuindo para maior ajustes das ações e dos projetos executados em nível comunitário (ZANETTI, 2016; FREITAS, 2016 GARAY, 2010).

5.4 Considerações finais: a institucionalização de uma matriz de assistência social baseada na integração intercultural e comunitária

Como analisado nesse capítulo e levando em consideração os regimes de bem-estar desenvolvidos na região, podemos afirmar que a matriz de assistência social na Bolívia foi institucionalizada tendo em vista o modelo familiarista (FRANZONI, 2007). Na ausência de proteção advinda do Estado ou na impossibilidade de acessar os serviços de cuidado via

mercado, as famílias ou as comunidades assumiram a responsabilidade e se tornaram as principais articuladoras das práticas protetivas. A assistência social foi instituída de acordo com esse modelo focado nas famílias e nos arranjos de solidariedade presentes nas comunidades que residiam. O Estado, de maneira residual cobria, basicamente, as necessidades de saúde e educação. Em relação à área de assistência social as primeiras iniciativas, durante o século XX, estiveram centradas nos programas de transferências de renda, cujo o principal programa era o *Bonosol*, ou em pagamentos de benefícios e auxílios emergenciais. A assistência social não era vista até o início do novo milênio como forma de garantia de cidadania como ocorria nos países de maior esforço de bem-estar e com trajetória de institucionalização de um modelo social desenvolvimentista (Brasil e Uruguai, por exemplo).

Outra especificidade que merece ser destacada e que influenciou o processo de institucionalização do setor na Bolívia diz respeito às constantes lutas dos povos tradicionais indígenas para serem reconhecidos como cidadãos de direitos. O movimento era antigo, tendo seu auge na Revolução de 1952 liderada pelos *Kataristas*. Desde então os povos indígenas passaram a participar da vida política do país, na condição de camponês. Essa é uma conquista que marca a representatividade dessas comunidades no cenário político, diferentemente do que ocorreu no Brasil, quando foi conferido status de cidadania à população indígena somente na Constituição Federal de 1988 (CF/88), com a demarcação de direitos específicos e acesso aos demais direitos, inclusive de votar. Nessa mesma Carta, foram "reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições" (Art. 231). Por fim, cabe salientar que a partir dessa Constituição os indígenas podem se candidatar a cargos públicos e políticos. No México, assim como na Bolívia, o território é habitado por distintas nações indígenas, com variações importantes quanto à cultura e estilos de vida. Todavia, contrariamente, ao que ocorreu na Bolívia e apesar da Constituição Mexicana de 1917 ser pioneira quanto à introdução de direitos sociais, foi somente com a reforma realizada em 1992 que se reconheceu a condição de cidadania aos indígenas (Art.27). Em 2001, a Constituição foi reformada novamente e os direitos dos indígenas foram ratificados no Artigo Segundo, bem como houve o detalhamento dos demais direitos desses povos. Em termos comparativos, as principais diferenças entre as Constituições desses países concentram-se nas formas de como cada Estado reconheceu a cidadania das populações indígenas, dos direitos que são concedidos a eles e nas formas de participação e representação na arena política e eleitoral.

Outro momento histórico para essa luta diz respeito à vitória do primeiro candidato indígena à presidência. Com a entrada de Evo Morales no governo central houve uma

reformulação na forma do Estado intervir sobre as questões sociais, surtindo efeito imediato, sobre a organização da assistência social no país. A nova esquerda boliviana adotou um projeto político disperso no que se refere à definição de prioridades programáticas. Tendo em vista essas características, os governos de Evo Morales institucionalizaram um modelo mais inclusivo em termos de garantias de cidadania e cobertura dos principais programas que compõem a PPS-DIC, mas mantendo o modelo Familiarista e Comunitário, herdado das gestões anteriores em relação a área de assistência social. O modelo socioassistencial boliviano possui um baixo grau de institucionalização, visto que não existe Lei específica para o setor e nem burocracias especializadas para a coordenação das ações pelo território. Os serviços e programas são focais, com predomínio do matriciamento familiar, diretriz que articula o modelo Familiarista existente com o modelo Estatal em construção, quanto a provisão de bem-estar.

Se analisarmos o legado existente, que era muito precário, com a estrutura instituída pelo MAS podemos afirmar que houve um grande esforço de produção de bem-estar social, integrando os programas de redistribuição de renda com programas comunitários de acompanhamento às famílias, tendo como referência o território. Uma das propostas de intervenção refere-se à formação de capital humano, no intuito, "de diminuir a pobreza intergeracional, melhorar a distribuição de renda e propiciar a mobilidade social" (PACAJES, 2014, p.40). A garantia de renda mínima associada à garantia de direitos socioassistenciais tem conduzido uma massa populacional outrora marginalizada à condição de cidadania (ZANETTI, 2016; MOSIÑO, 2016; CASTRO, 2014; PACAJES, 2014). Todavia, voltamos a enfatizar, ainda que os governos do MAS tenham aprimorado os programas referentes ao campo da assistência social não foram criadas burocracias específicas para a formulação e implementação de uma política (pluri)nacional integrada seja via sistema ou outro meio que articule todas as ações que são desenvolvidas por esse campo de política pública. Assim a política de assistência social está distribuída em distintas pastas ministeriais, sendo pouca integrada e com baixa institucionalidade, com foco prioritário no combate à pobreza e à fome com muita presença de transferência de renda e pouca institucionalidade de serviços ou, melhor dizendo, de burocracias nacionais ou locais capazes de coordenar e articular as ações socioassistenciais pelo território. Apesar de ter tido um efeito redistributivo, como visto.

Diante deste cenário institucional, tanto na arena política quanto na partidária, podemos inferir que os governos do MAS tinham recursos de poder para institucionalizar um modelo inclusivo para a assistência social, visto que o partido possuía maioria nas duas Casas Legislativas e dispunham de autoridade política para criar ministérios ou secretarias específicas

para a gestão dessa política. Mas o projeto político para essa área foi diferente do construído pelo PT no Brasil. Enquanto este construiu uma política setorizada, articulada à um sistema inclusivo, que permite inclusive ações intersetoriais, as gestões de Evo Morales fizeram a opção pelas distribuições de ações na rede de proteção social, sem instituir uma política propriamente dita. Apesar da garantia constitucional e infraconstitucional de distribuição de competência entre os níveis de governo, falta clareza sobre as responsabilidades comuns e específicas quanto à condução das atividades, ações e programas que compõem o setor de assistência social. Esta dificuldade inviabiliza um efetivo desenho das diretrizes e princípios norteadores dessa política na Bolívia. Este fator associado a fragmentação e pulverização das ações deste setor em distintos ministérios se refletem na baixa capacidade transformativa do Estado boliviano frente ao papel de indução dos entes subnacionais e territórios autônomos, seja por meio da autoridade normativa, seja por meio da transferência de recursos para a execução destas ações.

Essa dispersão no campo também inviabiliza a definição de fontes de financiamento mais estáveis. Atualmente, a principal fonte de financiamento para a área da assistência social é definida pelo artigo 341 da Nova Constituição de 2009 que prevê "a transferência de recursos do *Tesouro General de la Nación* destinados a cobrir os gastos em serviços de saúde, educação e assistência social". Os recursos provenientes do Tesouro são administrados pelo Fundo Nacional de Investimento Produtivo e Social. Mas a sua organização institucional não é tão robusta, de modo que os gastos deste setor são realizados por meio da função *Protección Social*, não possuindo, portando, uma dotação única para o setor. O orçamento é dividido entre as áreas sociais que executam as ações de assistência social. O financiamento é complementado pelo Fundo de Emergência Social da Bolívia, destinado às ações socioassistenciais (ZANETTI, 2016). A experiência brasileira sugere que o fortalecimento da política como política pública em uma área setorial, acabou por fortalecer também o seu financiamento.

Neste ínterim, a ideia da rede de proteção social no formato interministerial foi traspor o modelo que vigorava na Democracia Pactuada que era terceirizado para entidades privadas, com escassos investimentos públicos, assistencialista e monocultural para um modelo participativo, com investimentos públicos focalizados e voltados para as comunidades e que abarcasse o componente multicultural das intervenções. Ocorreu, pois, a passagem de um modelo municipalista para um modelo municipal-comunitário, tendo em vista a integração dos distintos povos que coabitam no território (CASTRO, 2014). Este último modelo incorpora a dimensão do desenvolvimento comunitário baseado nos princípios de integralidade, territorialidade e autogestão, no intuito de fortalecer as capacidades das comunidades

campesinas e originais (indígenas), mas ainda falta à essa política mecanismos de indução nacional (ZANETTI, 2016; CASTRO, 2014; PACAJES, 2014, BOLÍVIA, 2006).

Vale reforçar ainda que ausência de um legado organizacional dificultou a implementação de práticas mais integrativas e articuladas no território boliviano, conforme foi feito no Brasil nas gestões do PT. Desta forma, a ausência desse aprendizado impôs um desafio aos governos do MAS que tiveram que ir aprendendo e amadurecendo enquanto articuladores políticos e técnicos durante o processo de implementação da sua agenda de governo. Destarte, os governos de Evo Morales inovaram ao institucionalizar práticas e incluir grupos que não eram cobertos pelo campo socioassistencial. Esse processo foi aprimorado durante a trajetória de implementação do novo Estado boliviano, baseado na plurinacionalidade. Como podemos notar há uma propensão à institucionalização do campo da assistência social na Bolívia, mas a estratégia utilizada foi relacionada a criação de uma rede sociocomunitária, mas com pouco investimento na criação de leis e burocracias especificas para fazer a gestão da política no país.

Como podemos apreender durante todo o percurso analítico nesse capítulo, apesar de existir um conjunto de ações voltadas para a assistência social nos governos de Evo Morales, este foi construído com pouca coordenação, herança do modelo anterior. Houve avanços no intuito de diminuir práticas assistencialistas, mas os programas de combate à pobreza e de desenvolvimento humano inseridos no setor de assistência social possuem baixo nível de institucionalidade. Assim, se por um lado, a agenda de governo baseada no nacionalismo e no indigenismo promoveu a inclusão de grupos outrora marginalizados e reformas estruturais na rede socioassistencial, por outro lado ainda é incipiente a base, legal, organizacional e burocrática para o setor de assistência social, resultando em ações com pouca articulação no território. Essa escolha dificulta, por exemplo, a organização de serviços por nível de complexidade da intervenção (prevenção, acompanhamento e reabilitação), a profissionalização e a qualificação dos executores dos programas e benefícios existentes. Por isso, apesar de seu componente de inclusão, as ações socioassistenciais são distribuídas por segmentos ou grupos étnicos específicos, sem pactuação nacional.

Outro ponto que merece destaque refere-se a arcabouço normativo. A PPS-DIC é uma inovação em termos de garantias de direitos e de inclusão cidadã. É uma experiência inédita em termos de política socioterritorial e comunitária. Todavia, apesar de existir um esforço na regulação da assistência social por meio da PPS-DIC, a base normativa ainda é fraca, visto que a escolha institucional para essa institucionalização se deu por meio de decretos presidenciais. Sabemos que os decretos são instrumentos legais importantes para a implementação imediata

de uma medida governamental, mas possuem pouca força institucional, visto que facilmente podem ser substituídos por outros decretos ou podem ser desfeitos. O ideal era que a política de assistência social se tornasse Lei debatida e aprovada pelo Congresso e em seguida fosse sancionada pelo presidente. Assim, a institucionalização da área seria mais efetiva e, consequentemente, haveria impedimentos e constrangimentos legais para adoção de medidas parciais. Enquanto Lei o campo também avançaria em termos definição de ações continuadas e com planejamento de longo prazo, independentemente, do partido que estiver no governo nacional.

Ratificamos, pois, todo o esforço empreendido pelos governos de Evo Morales no que se refere à institucionalização da política de assistência social na Bolívia. Entretanto, voltamos a problematizar a matriz sob a qual esse processo vem sendo conduzido. A ausência de um arcabouço legal mais robusto e permanente e de estruturas burocráticas especializadas podem acarretar, futuramente, no desmantelamento ou sucateamento de toda a experiência construída pelos governos de Morales, a depender do partido que ocupar a presidência nos próximos anos. Institucionalmente, não podemos falar em uma Política de Estado para o campo da assistência social. O que foi construído entre os anos de 2006 até o presente momento é uma política de governo, com baixa institucionalidade e com pouca capacidade estatal, mas que reflete o projeto governamental, nele nunca houve a apresentação da assistência social como política pública, mas como ações estatais. Ou seja, teve inclusão social sem institucionalização de uma política setorial, mas de uma política transversal que é mais frágil institucionalmente.

Comparativamente, podemos afirmar que tanto no Brasil como na Bolívia a entrada de partidos de esquerda no governo nacional representou uma reformulação na lógica de gestão, financiamento e coordenação da política de assistência social. Lula e Evo Morales tinham um programa de governo que priorizavam a área de desenvolvimento econômico associado ao desenvolvimento social, agenda que, no caso do Brasil, ficou conhecida como social-desenvolvimentista e no caso boliviano como agenda nacionalista-indigenista. O objetivo central destas agendas era dar sequência ao crescimento econômico, mas este deveria estar aliado ao enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais, promovendo maior inclusão e acesso da população aos bens produzidos pelo mercado a partir do resgate do papel de protagonismo do Estado (ZANETTI, 2016; MOSIÑO, 2016; TARREGA, 2016; CASTRO, 2014).

Portanto, a entrada de partidos de esquerda na presidência aliada a uma agenda política pró *Welfare State* foi uma condição necessária para a efetiva institucionalização da assistência

social nos dois países. No caso brasileiro essa combinação refletiu, imediatamente, na reestruturação do arcabouço legal e na criação de burocracias nacionais específicas. Devido a essa configuração, a política de assistência social no Brasil se institucionalizou via sistema descentralizado, participativo e intersetorial, dotando o Estado de maior capacidade de gestão, coordenação e financiamento do setor. O governo executivo nacional sob comando das gestões petistas teve alta capacidade de induzir o comportamento dos níveis subnacionais para a execução dessa política, conforme parâmetros nacionais (BICHIR, 2016; SÁTYRO & CUNHA, 2014; MACHADO, 2014). Esse processo foi potencializado pelo aprendizado organizacional do setor e de outras políticas sociais, o que ratifica o modelo inclusivo sob uma coordenação cooperativa.

E no caso da Bolívia, durante a Democracia Pactuada, os governos nacionais não pautaram o campo da assistência social enquanto política pública, portanto não criaram estruturas institucionais, políticas ou programas específicos nessa direção. A primeira tentativa de estabelecer essa política e de trazer institucionalidade ao setor ocorreu nas administrações do MAS, por meio da criação da PPS-DIC e de decretos presidenciais para a regulação mínima dentro do país. Assim, ao contrário, do desenho institucional brasileiro, o governo boliviano sob liderança de Evo Morales optou por institucionalizar a política de assistência social por meio de um modelo plurinacional pautado na garantia de direitos étnicos-raciais. Não há ainda um sistema que integre e articule todos os atores envolvidos no processo de implementação e execução das ações socioassistenciais, conforme é preconizado pelo SUAS no Brasil, mas isso também não impediu avanços em termos de ampliação da cobertura dos serviços e dos programas de transferências de renda, por meio do BJP e do *Renta Dignidad* (ZANETTI, 2016).

Portanto, diante de todas as considerações analíticas realizadas nesse capítulo sustentamos que os governos de Evo Morales foram fundamentais para a construção de um novo modelo de assistência social de base territorial-comunitária. Todavia, afirmamos também a necessidade de reformulação organizacional-legal para o setor. Em relação a dimensão organizacional chamamos a atenção para a criação de estruturas burocráticas para a profissionalização técnica e científica da área. E no quesito normativo é preciso avançar em termos legais de forma a conferir maior institucionalidade para a assistência social, transformando-a em política de Estado. Isso nos permite inferir que enquanto no Brasil foi implementado um modelo inclusivo e efetivamente institucionalizado nos governos do PT, a Bolívia, sob o comando do MAS, ainda está no processo de construção dos mecanismos institucionais necessários para a plena inclusão dos cidadãos, portanto, o desenho da política de

assistência social é dispersa e pouco articulada, contendo ainda, caraterísticas do modelo residual herdado das administrações passadas na Era da Democracia Pactuada (ZANETTI, 2016; CARRARO, 2016; CASTRO, 2014).

6. A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MÉXICO: a institucionalização de um modelo residual

O sistema de proteção social mexicano é um dos mais antigos da América Latina e suas principais premissas em termos de garantias de direitos foram previstas na Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos de 1917, que se tornou o marco legal para a institucionalização das políticas sociais no país, como a saúde, a educação e a seguridade social. A assistência social não foi prevista literalmente nessa Carta Magna, de modo que as ações desse campo interventivo estiveram diretamente associadas à saúde ou ao seguro social destinado aos trabalhadores formais e seus dependentes. Na década de 1943 a responsabilidade estatal pela área foi ampliada com a incorporação do componente não contributivo da seguridade social, agregando uma série de programas direcionados aos cidadãos que se encontravam em situação de risco social, como o desemprego, a enfermidade ou orfandade, por exemplo. O artigo segundo da *Ley de Seguridad Social* (1943) dispõe que essa área tem como objetivo "garantir o direito à saúde, à assistência médica, à proteção aos meios de subsistência e aos serviços sociais necessários para o bem-estar individual e coletivo, bem como à concessão de uma pensão que será garantida pelo Estado" (MÉXICO, 1943, s/p). Esse artigo direciona para o desenvolvimento de outras regulações que especificam o campo da assistência social no México. Nessa mesma Lei foram citadas as fontes de financiamento, a cobertura de riscos, a população assistida e os benefícios. A fonte de financiamento é tripartite – trabalhador, empregador e governo – com destaque para as contribuições realizadas entre os primeiros atores. Os programas sociais financiados pela seguridade social são classificados como não contributivo e provem de outras fontes de recursos públicos, tais como impostos em geral e outras receitas públicas não tributáveis, que têm fins redistributivos.

Portanto, o objetivo desse capítulo consiste em analisar as escolhas políticas realizadas para a implementação de um modelo residual de assistência social pelos governos nacionais mexicanos, particularmente, pós-redemocratização de 1988. Para cumprir essa finalidade ele foi dividido em três seções. A primeira analisa o projeto político defendido por todos os governos pós redemocratização. A segunda parte apresenta analiticamente o percurso institucional para a consolidação desse campo no México, apontando a base normativa para a regulação do setor e os aparatos burocráticos desenvolvidos para a implementação e execução das ações socioassistenciais. A terceira parte faz o debate acerca da institucionalização de uma

matriz residual para o campo e sumariza os principais pontos analíticos desenvolvidos ao longo do capítulo.

6.1 A construção do campo da assistência social no México: a construção de um modelo residual

Os governos nacionais sob representação de coalizões políticas lideradas ora pelo PRI, ora pelo PAN, foram institucionalizando a assistência social na perspectiva da política social liberal. A política de assistência social foi planejada por meio de ações fragmentadas e com pouca articulação institucional. Apesar dessa agenda de política pública não se resumir a adoção de programas focais, essa tem sido a estratégia adotada pelo México enquanto investimentos dos governos para a superação da pobreza e para elevar o desenvolvimento social do país. Apesar de termos sinalizado, nos capítulos anteriores, que os PTCR não se configuram propriamente como uma política de assistência social, mas como um dos programas que podem compô-la, o México vem institucionalizando essa estratégia como a principal ação de combate à pobreza e de desenvolvimento social. Desde 1995, a partir do processo de aprendizagem institucional, os governos nacionais foram aperfeiçoando os seus programas e ampliando a cobertura. Nesse quesito o México se tornou a referência para os outros países da América Latina, compartilhando experiências para a institucionalização e execução dos programas de transferências de renda com ou sem condicionalidades (GALLARDO, 2015, GÁRCIA & VILARREAL, 2015; REYES, 2010; NAVARRETE VELA, 2008).

Assim sendo, os partidos eleitos de 1995 a 2018 adotaram medidas de privatização e focalização territorial para a correção das desigualdades geradas pelo mercado, de modo a igualar as oportunidades e a garantir condições de uma vida digna para a população mexicana. Além dos PTCR, os primeiros serviços e programas socioassistenciais foram desenvolvidos em conjunção com o setor de saúde, particularmente com a institucionalização da *Ley General de Salud* em 1984, art. 167. Tendo em vista essa Lei, o *Sistema Nacional de Salud* mexicano está dividido em três subsistemas: o *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS), criado em 1943 e o *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE), instituído em 1959. São sistemas que cobrem trabalhadores formais e os funcionários públicos respectivamente. O segundo grupo é baseado na economia informal, de forma que o Estado oferta serviços públicos de saúde para a população não coberta pela Seguridade Social, por meio da *Secretaría de Salud y Servicios Estatais de Salud*. Por fim, o terceiro grupo é composto

pelas seguradoras e empresas médicas que prestam serviços para a população que pode pagar um plano de saúde (GONZÁLEZ & EIBENSCHUTZ, 2008).

Devido à essa trajetória política e institucional, os governos nacionais mexicanos, especialmente pós eleição de 1988, investiram pouco na criação de burocracias nacionais para o campo da assistência social. A partir desse entendimento sobre a função estatal pública e da assistência social articulada à saúde, foi aprovado pelo Congresso Nacional em abril de 2003 a reforma da *Ley General de Salud* que estabeleceu o sistema de proteção social, com a coordenação executiva do *Seguro Popular de Salud* (SPS) criado em 2001. Essa ação socioassistencial, cobriu paulatinamente, os cidadãos que foram excluídos do mercado formal de trabalho (autônomos, desempregados, trabalhadores informais). O SPS garante acesso aos serviços de atendimento ambulatorial e atendimento hospitalar em instituições públicas. Portanto, a institucionalização da assistência social ocorreu por meio da política de saúde, de forma que o setor foi construído com os pilares da assistência à saúde. A primeira iniciativa de regular o campo foi com a criação da *Ley de Asistencia Social* em 2004, todavia, ainda levando em consideração o que estava disposto na *Ley General de Salud*. A *Secretaría de Desarrollo Social* (Sedesol) foi a principal estrutura burocrática responsável pela gestão do *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*, a *Ley de Assistência Social* e o *Sistema Nacional de Asistencia Social Publica y Privada.* Mas, foi uma estrutura insuficiente para articular todas as ações desenvolvidas por esse sistema, de modo que houveram sobreposições entre os programas executados pelo governo nacional e os governos subnacionais.

É desse legado que a assistência social partirá. Portanto, os presidentes mesmo dispondo de capacidade política, optaram por não investir na construção ou fortalecimento de burocracias nacionais para a gestão da política de assistência social. Essa escolha dificultou a criação de mecanismos de coordenação e de um planejamento nacional que fosse capaz de induzir o comportamento dos demais entes para que implementassem e executassem os programas socioassistenciais. O atual arranjo político e o aparato burocrático existente no México, reforçam a institucionalização de um modelo residual para o campo da assistência social. Os governos mexicanos, entre os anos de 1988 a 2018, institucionalizaram a assistência social por meio de um arcabouço legal e organizacional mínimo para a coordenação dos principais programas desenvolvidos no país, o que reforça novamente o caráter residual das intervenções realizadas nesse campo de política pública. Nas seções seguintes analisaremos como os fatores políticos e institucionais atuaram em conjunto para a institucionalização do modelo residual de assistência social

6.2 A ausência de competição eleitoral: a hegemonia do PRI no sistema político e partidário

Não há como analisar o sistema político e partidário do México sem entender a relevância do *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) para a estruturação do mesmo, visto que esse partido governou o país por quase todo o século XX. Antes de se consolidar com essa denominação, o partido recebeu duas designações, a primeira sob o nome de *Partido Nacional Revolucionario* (PNR) e na sequência *Partido de la Revolución Mexicana* (PRM). O caráter revolucionário denotava a ideia de transformação e desenvolvimento econômico nacional, bem como a garantia de igualdade e bem-estar social. Não obstante, apesar de assumir a insígnia de Estado Social de Direito, o PRI adotou em seus inúmeros governos a proposta do liberalismo social ou do neoliberalismo: privatização de empresas públicas, redução do papel do Estado frente a oferta de políticas sociais e retração quanto a regulação do mercado econômico (GALLARDO, 2015; REYES, 2010; NAVARRETE VELA, 2008; SILVA, 2002).

Os dois fatores que explicam a hegemonia do PRI no sistema político e partidário são: a configuração do Congresso Federal, visto que de 1940 a 1988 esse partido possuía maioria absoluta ou quase absoluta nas duas Casas, portanto, não havia grupos opositores à agenda presidencial com capacidade de veto, para além de conquistar quase todos os governos estaduais e as prefeituras. Essa configuração corroborava o controle total do PRI pelo país (Quadro 9). O segundo fator é o alto grau de disciplina partidária, o que freava dissensos nas pautas prioritárias do governo. Essa primazia teve fim a partir da nova onda democrática ocorrida em 1988, quando ocorreu o retorno de forças políticas opositoras ao governo. E para se manter competitivo no sistema partidário o PRI teve que se renovar, inclusive revendo pautas conservadoras, e se organizando em coalizões para se manter competitivo na arena eleitoral (GALLARDO, 2015; HOYOS, 2012; REYES, 2010; SILVA, 2002).

Quadro 9 – Série Histórica da Hegemonia do PRI no Período de 1940 a 1988 no Governo Federal, Câmara dos Deputados e Senado

Ano	Presidentes eleitos	Percentual	Cadeiras no Senado assumidas pelo PRI	Cadeias na Câmara assumidas pelo PRI
1940	Manuel Ávila Camacho	93,9%	58/58	146/147
1946	Miguel Alemán Valdés	77,9%	58/58	141/147
1952	Adolfo Ruiz Cortines	74,32%	58/58	151/161
1958	Adolfo López Mateos	90,43%	58/58	153/162
1964	Gustavo Díaz Ordaz	88,81%	64/64	175/210
1970	Luis Echeverría Álvarez	84,79%	64/64	178/213
1976	José López Portillo	91,9%	64/64	195/237
1982	Miguel de la Madrid Hurtado	70,99%	64/64	299/400
1988*	Carlos Salinas de Gortari	50,70%	60/64	260/500
1994**	Ernesto Zedillo Ponce de León	48,63%	95/128	300/500
2000	Vicente Fox Quesada	42,5%	51/128	106/500
2006	Felipe Calderón	35,9%	35/128	212/500
2012	Enrique Peña Nieto	38,21%	57/128	212/500
2018	Andrés Manuel López Obrador	53,2%	14/128	45/500

Fonte: Quadro criado a partir dos textos de Gallardo (2015); Hoyos, (2012); Reyes, (2010); Silva, (2002).

* Entre as legislaturas de 1940 até 1982 o PRI conquistou 100% das cadeiras no Senado, assumindo, portanto, total controle de agenda na Casa.

** O PRI conquistou a presidência e manteve a maioria nas duas casas, porém perdeu a supremacia no Senado e foi reduzindo paulatinamente, o número de cadeiras nas eleições gerais subsequentes nas duas Casas. O PRI ficou 12 anos sem eleger um candidato à presidência, quando em 2012 Enrique Peña Nieto venceu as eleições. O pior desempenho do partido foi na última eleição, com uma queda acentuada no número de cadeiras tanto no Senado quanto na Câmara do Deputados, considerando a série histórica.

Nesse sentido, ao contrário do Brasil e da Bolívia que tiveram a presença de partidos de esquerda no governo nacional, o México não passou por essa experiência no período analisado, mas isso não impediu a institucionalização de uma política de assistência social no país. Antes de falarmos efetivamente desse processo, é preciso analisar o contexto político ao qual a mesma se insere. Diferentemente dos demais países estudados, no México, o mandato presidencial é de tem vigência de seis anos, sem direito à reeleição e as eleições são definidas sempre no

primeiro turno. Outra particularidade importante refere-se ao sistema partidário, visto que até o final da década de 1980, como dito anteriormente, o país possuía um sistema de partido hegemônico, o PRI (GALLARDO, 2015; SILVA, 2002; RODRÍGUEZ-ARAUJO, 1989). Portanto, não havia competição eleitoral. Apenas um partido detinha o poder, tanto nos governos executivos nacionais e estaduais quanto no parlamento. Essa configuração permitia maior poder de agenda presidencial, visto que não existia ator com poder de veto para as iniciativas do executivo nacional. A oposição nesse período era irrisória, o que dificultava a emergência de pautas contrárias ao governo. Todavia, a partir das eleições de 1988 e com as reformas eleitorais, houve a transição para um multipartidarismo moderado, com a predominância e alternância de poder entre três principais partidos até 2014, quais sejam: o PRI, o *Partido da Acción Nacional* (PAN) e o *Partido de la Revolución Democrática* (PRD) (GALLARDO, 2015).

6.3 Competição Eleitoral: a formação de coalizões políticas no final do século XX e a flexibilização da agenda política no novo milênio

As eleições nacionais de 1988 deflagraram um cenário para a arena política, visto que presenciamos as primeiras alianças formadas entre os partidos, com destaque para as coalizões entre os partidos de esquerda, que se organizaram na Frente Democrática Nacional (FDN), para se tornarem competitivos na arena eleitoral, com foco no executivo nacional. Essas eleições confirmam a ruptura da hegemonia do PRI, visto que para se manter competitivo na arena eleitoral e, assim assegurar o poder, teve que fazer alianças com outros partidos. A campanha do PRI em 1988 girou em torno da flexibilização do discurso e da caminhada para o centro do espectro político. O projeto político foi reconstruído tendo em vista a retomada das raízes fundacionais do partido rumo ao Estado Democrático de Direito, após um longo período de hegemonia do partido no período de 1940 a 1988. Com a emergência da competição eleitoral e, portanto, na presença de partidos de oposição, o PRI a partir das eleições de 1988 se refez, flexibilizando o seu discurso de modo a recuperar pautas direcionadas ao desenvolvimento social, mas sem deixar de lado as pautas liberais defendidas historicamente pelo partido (GALLARDO, 2015; SILVA, 2002; RODRÍGUEZ-ARAUJO, 1989). Devido à mudança do sistema partidário foi necessário a organização dos três principais partidos políticos em coalizões políticas - PAN partido conservador mais à direita do espectro político, PRI partido que nos seus primórdios se localizou à esquerda, foi caminhando para o centro e atualmente é

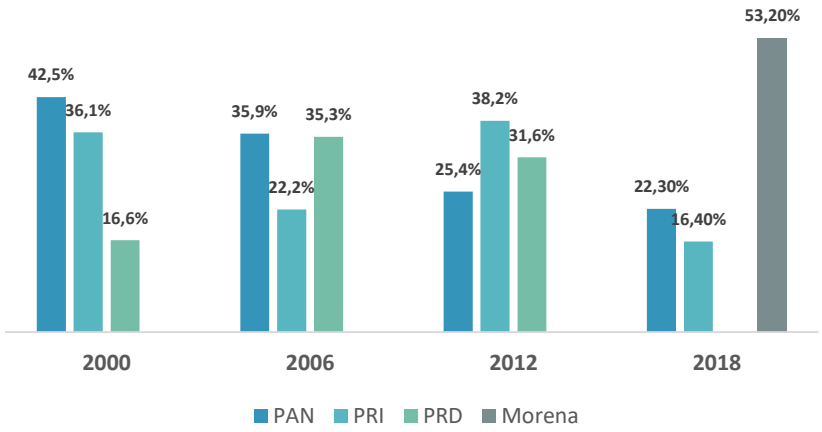
um partido de centro-direita e por fim o PRD, partido que tradicionalmente se localizava à esquerda do espectro político. A formação em coalizões políticas visava garantir a ampliação da base de apoio. Houve, portanto, uma flexibilização do discurso e dos acordos políticos construídos entre os partidos políticos, empresários e movimentos sociais, com a inclusão de políticas redistributivas nas propostas programáticas independentemente da posição no espectro político (FAIRFIELD & GARAY, 2017).

Apesar da presença de competição eleitoral nas eleições de 1988 o PRI conseguiu eleger Carlos Salinas para a presidência (1988-1994), com 50,7% dos votos válidos, o candidato da coalizão FDN ficou com 31% e o representante do PAN, alcançou 16,8% (CANSINO, 1995). O PRI também logrou sucesso no parlamento ao conquistar 60 assentos no Senado e 260 cadeiras na Câmara dos Deputados. Com esse resultado Salinas não teve dificuldade de aprovar sua agenda política nas duas casas, apesar de iniciar o governo em um panorama de crise econômica, desvalorização da moeda e conflitos políticos, inclusive sendo acusado de fraude eleitoral. Entretanto, conseguiu conduzir o governo, com as devidas negociações com o Congresso e com a sociedade, terminando o mandato com prestígio eleitoral, fator que contribuiu para as eleições seguintes (AGUILAR, 2019; CANSINO, 1995).

Com o aprendizado adquirido da eleição anterior e mantendo o contexto de competição com o PAN e a Coalizão FDN nas eleições nacionais de 1994, novamente o PRI obteve sucesso em relação aos seus opositores: Ernesto Zedillo foi eleito presidente com 48,7 dos votos, contra 25,9 do candidato do PAN e 16,5% da FDN. Registrou-se um aumento entre a competição entre PRI e PAN e uma queda na adesão ao projeto defendido pela coalizão FDN, de modo que a esquerda saiu enfraquecida nesse pleito eleitoral, tendo que se reestruturar para as próximas eleições (CANSINO, 1995). Semelhante à configuração na eleição passada, o PRI conquistou um número expressivo de cadeiras no Congresso: 300 na Câmara dos Deputados e 95 no Senado. Sem grandes dificuldades para governar, Zedillo conseguiu implementar a sua agenda governamental e não foi constrangido com vetos no parlamento, visto que a oposição não teve força suficiente para barrar a agenda presidencial. Desse modo, como não havia restrições em suas agendas, tanto Salinas como Zedillo, intensificaram as reformas econômicas e sociais, essas últimas com foco na institucionalização de políticas e programas de alívio à pobreza (AGUILAR, 2019). Cabe salientar quanto a esse último ponto, que mesmo adotando políticas mais redistributivas, essas duas últimas administrações do PRI não conseguiram reduzir a pobreza e as desigualdades estruturais presentes no país, o que gerou um impacto significativo nas eleições posteriores.

Em um cenário de intensificação da crise econômica e o aumento expressivo da pobreza, a competição eleitoral ganhou força no país e as eleições nacionais de 2000 marcaram uma mudança substantiva tanto no governo nacional quanto no parlamento. Pela primeira vez após um longo período no poder, 60 anos para ser mais precisa, o PRI não assumiu a presidência, ficando por 12 anos sem eleger um candidato para o governo central, conforme podemos observar no gráfico 12.

Gráfico 12 – Competição Eleitoral Presidencial e a Distribuição de Votos por Eleição (2000 a 2018)



Fonte: Elaboração própria à partir dos textos Blázquez Bonilla (2017); Gallardo (2015); e http://recursoselectorales.org/mx/index_en.html

O gráfico acima apresenta a variação da distribuição dos votos nas últimas quatro eleições presidenciais, aonde, podemos identificar uma queda acentuada e gradativa do PAN e PRI, além de uma presença positiva e vertiginosa do Morena na última eleição. Em relação à distribuição de votos por eleições vemos como o PAN, partido conservador de direita, se desponta nas eleições presidenciais de 2000 e 2006, adotando um discurso moderado que atingia tanto os grandes empresários quanto a população de baixa renda (FAIRFIELD & GARAY, 2017). O PRD, partido de centro-esquerda também se destacou na eleição presidencial de 2000, mas o melhor desempenho ocorreu na eleição de 2006, conquistando o segundo lugar em uma disputa acirrada com o candidato do PAN. O enfraquecimento do PRI é notório, de forma que na eleição de 2006 conquistou o terceiro lugar, sendo o pior resultado da sua trajetória eleitoral até então. A partir de então, o PRI se reorganizou em termos de base eleitoral, mantendo seu público tradicional, mas expandindo sua agenda, na finalidade de incluir

novos eleitores (FAIRFIELD & GARAY, 2017), especialmente os indecisos e os que eram contrários à agenda implementada pelo PAN. Esse movimento surtiu efeito e o PRI voltou à presidência após 12 anos, ao ganhar a eleição de 2012, em uma disputa acirrada com o PRD, que novamente conquistou o segundo lugar. O PAN ficou em terceiro lugar, com uma perda considerável de votos. Por fim, cabe marcar o novo ciclo no sistema político, deflagrado pelas eleições nacionais de 2018, em que pela primeira vez na história do país, um partido de esquerda, o *Movimiento de Regeneración Nacional* (Morena), ascendeu à presidência, com uma vitória expressiva, 53,2% dos votos. Nesse mesmo pleito, o PRI apresentou nova queda expressiva e o PAN se aliou ao PRD em uma coalizão, mesmo com ideologias distintas para disputar essa eleição, mas sem grande sucesso. Essa mesma tendência foi observada no congresso nacional.

Tabela 8 – Competição Eleitoral Configuração no Parlamento por Eleição (2000 a 2018)

	2000	**2003**	**2006**	**2009**	**2012**	**2015**	**2018**
PRI-PVEM	211	241	123	258	241	250	63
PAN	223	151	206	143	114	109	-
PRD	66	97	158	71	135	55	-
PT	-	11	-	19	-	6	-
PANAL	-	-	9	9	10	11	-
MORENA	-	-	0	-	-	35	308
Outros	-	-	4	-	-	34	129

Fonte: Elaboração própria à partir dos textos Blázquez Bonilla (2017); Gallardo (2015); e http://recursoselectorales.org/mx/index_en.html

Como podemos notar, o PRI foi perdendo força no Congresso nas eleições nacionais de 2000 e 2006, enquanto o PAN se afirmou como força política no país (ver tabela). Os governos de Vicente Fox e Felipe Calderón tinham, portanto, a possibilidade de aprovar seus projetos sem grande dificuldade, visto que os deputados e senadores do partido tinham número de votos suficientes para articular a agenda do governo no Congresso. Mas o cenário competitivo continuou afetando a todos, em 2012 houve uma mudança na distribuição de cadeiras, de modo que o PRI voltou a ser hegemônico nas duas Casas. O PAN nesse pleito perdeu muitos assentos,

tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado. O PRD por sua vez conquistou 12 cadeiras a mais na Câmara dos Deputados em relação à eleição passada, o que reforçou o crescimento da esquerda na Casa, todavia, perdeu 8 assentos no Senado. Vale salientar que a oposição formada pelo PAN e PRD não foi suficientemente forte para barrar a agenda presidencial do PRI. O governo obteve sucesso com os projetos de iniciativa do executivo no Congresso (AGUILAR, 2019). Finalmente, confirmando o sucesso do Morena no cenário político-eleitoral, esse partido se despontou em 2018 como a principal força política no país, conquistando a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados e no Senado, ratificando, o crescimento da esquerda no país e modificando a agenda política para uma direção mais progressista na forma de se governar. O PRI conquistou o menor número de assentos na série histórica nas duas casas e a coalizão formada pelo PAN-PRD-MC se despontou como a segunda maior força no Congresso.

Devido a intensificação da competição eleitoral a partir de 2000, analisaremos as quatro últimas eleições nacionais que ocorreram no México, destacando o crescimento do PAN na disputa eleitoral no período de 2000-2012 (duas eleições), o retorno da força do PRI nas eleições de 2012 e a emergência de uma nova força política nas eleições de 2018. Esses resultados eleitorais nos ajudam a entender como os projetos políticos aprovados nas urnas se materializam em decisões sobre o que fazer ou não fazer no campo da assistência social.

6.3.1 Eleições Nacionais de 2000: o auge da competição eleitoral e o crescimento do PAN no sistema político mexicano

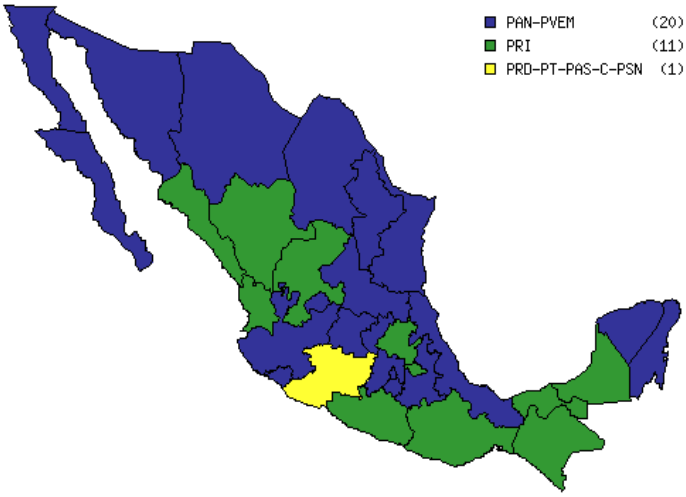
O auge da transição do sistema político-partidário ocorreu nas eleições de 2000 que se tornaram um momento histórico da nova onda democrática no México, de modo que esse pleito foi marcado pela pluralidade de ideias entre os presidenciáveis. Essa disputa por diferentes agendas de governo surtiu efeito nas urnas. Pela primeira vez, desde 1929, observou-se uma derrota expressiva do PRI em todo o país e o candidato Vicente Fox, representante do PAN, conseguiu se eleger presidente, consolidando a transição de um modelo de partido hegemônico para um sistema multipartidário moderado (GALLARDO, 2015, REYS, 2010).

No que se refere à distribuição territorial dos votos, no caso do Governo Federal, o PAN ganhou em 20 Estados, enquanto o PRI obteve sucesso em 11 e o PRD apenas em 1. Tradicionalmente, a base de apoio do PRI estava nas camadas mais pobres. O PAN teve que se esforçar para atrair esses eleitores, indicando propostas redistributivas para esse público alvo

em específico. Nesse processo de flexibilização das propostas programáticas, esse partido ganhou votos em 39% das municipalidades de baixa renda (FAIRFIELD & GARAY, 2017). Assim sendo, no contexto de competição eleitoral a política social teve um papel importante na campanha presidencial de 2000. Procurando obter uma vantagem sobre o candidato ao PRI, Fox prometeu aumentar os gastos sociais e proclamou que "todo mexicano" teria acesso a "cuidados primários e serviços hospitalares" (FAIRFIELD & GARAY, 2017, p.14).

Geograficamente, o PRI foi perdendo espaço, resultando também em perdas de cadeiras no Congresso Nacional.

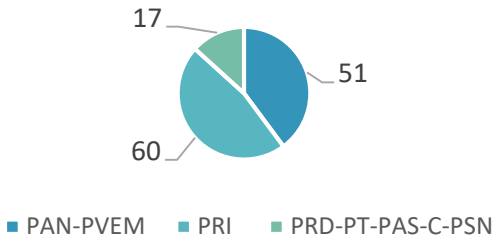
Figura 2 – Eleição Presidencial 2000: Distribuição de Votos entre Departamentos para o Governo Nacional



Fonte: http://recursoselectorales.org/mx/mapas/presidente.php?election=2000

Em relação ao Senado, o PRI nessa Legislatura continuou possuindo o maior número de assentos, se constituindo como um importante ator partidário com poder de veto e assim barrar as iniciativas do executivo (TSIBELIS, 2009). No entanto, se somarmos as duas coalizões formadas pelos outros partidos, o governo nacional obtinha alguma margem de vantagem nas proposições apresentadas nessa Casa, a depender do cálculo necessário para aprovação de uma matéria e do poder de negociação das lideranças partidárias para conquistar votos da oposição.

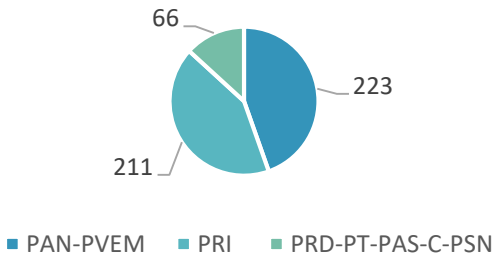
Gráfico 13 – Eleições Nacionais 2000: Distribuição de Cadeiras no Senado por partido



Fonte: Elaboração própria à partir dos textos Blázquez Bonilla (2017); Gallardo (2015); e http://recursoselectorales.org/mx/index_en.html

Já na Câmara dos Deputados o PRI não obteve a maioria dos assentos e somando o número de cadeiras assumidas pelas outras duas coalizões, o partido perdeu hegemonia na Casa, o que em certa medida favorecia a margem de barganha do governo federal em suas proposições. Nesse ínterim, as eleições gerais de 2000 reforçam a nova configuração na arena política e partidária, com ascensão do projeto político marcado por pautas conservadoras e liberais, mas com expansão das políticas sociais e deslocamento da base de apoio entre os principais partidos (FAIRFIELD & GARAY, 2017). Também corrobora a queda na preferência e no apoio ao PRI, que teve que rever pautas e recrutar novos eleitores para se manter competitivo e forte nas arenas política e eleitoral. Nesse sentido, teve que aprender a ser oposição e a negociar com a coalizão liderada pelo PRD, mesmo tendo pautas ideológicas distintas, para tentar barrar a agenda presidencial no parlamento. Na Câmara dos Deputados apesar do PAN possuir 223 cadeiras, não possuía representação majoritária, o que demandava negociação das lideranças partidárias para a obtenção de ao menos mais 28 votos da oposição para lograr sucesso nas proposições do executivo nacional (GALLARDO, 2015; BLÁZQUEZ BONILLA, 2017).

Gráfico 14 – Eleições Nacionais 2000: Distribuição de Cadeiras na Câmara dos Deputados por partido nas Eleições 2000



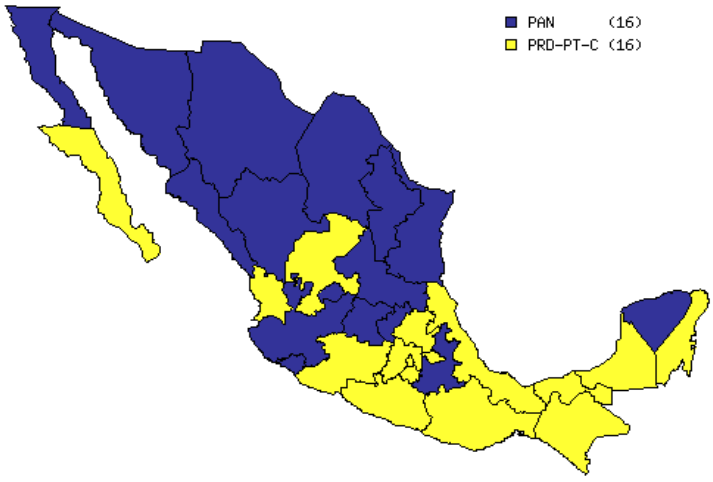
Fonte: Elaboração própria à partir dos textos Blázquez Bonilla (2017); Gallardo (2015); e http://recursoselectorales.org/mx/index_en.html

Vicente Fox teve uma taxa significativa de sucesso com os projetos apresentados na Casa: "de 2000 a 2003 obteve 82% de aprovação nas proposições, ao passo que de 2003-2006, obteve 58% de sucesso em seus projetos (AGUILAR, 2019, p.64). Mesmo no cenário de oposição fortalecida, Fox conseguiu implementar a sua agenda política sem grandes dificuldades.

6.2.2 Eleições Nacionais de 2006: continuidade do projeto político adotado pelo PAN

Nas eleições gerais de 2006 foram fortalecidas as coalizões partidárias com destaque para *Alianza por el Bien de Todo*, formada por partidos de esquerda e organizada em torno do PRD — e outra liderada pelo PRI – *Alianza por México*. O PAN lançou candidatura solo nesse pleito. Após uma disputa acirrada e com uma diferença pequena de votos (35,89%), Felipe Calderón, candidato pelo PAN, foi eleito presidente da República. O segundo colocado foi Andrés Manuel López Obrador (López Obrador), candidato da coalizão formada pelo PRD, que obteve 35,31% dos votos, e por fim, em terceiro lugar ficou o candidato da coalizão formada pelo PRI, Roberto Madrazo, com apenas 22,26% dos votos válidos (HOYOS, 2012).

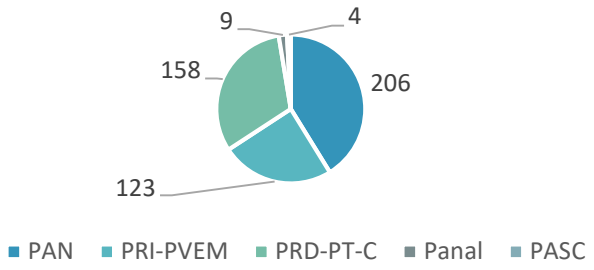
Figura 3 – Distribuição de Votos entre Departamentos para o Governo Nacional nas Eleições de 2006



Fonte: http://recursoselectorales.org/mx/mapas/presidente.php?election=2006

A competição eleitoral de 2006, pleito disputado entre Calderón e Fox, impulsionou os principais partidos políticos recrutarem eleitores de baixa renda. E para atrair esses novos eleitores, dentre as propostas políticas estava a expansão das políticas sociais e uma reforma na política fiscal sobre os ativos voltados para os setores de alta renda, em uma direção diferente das preferências políticas tradicionais do PAN e dos grupos de empresários ligados ao partido. Dentro desse cenário de competição, as políticas redistributivas foram estruturadas por meios de programas sociais que beneficiavam a população de baixa renda, inseridas em empregos precários nos setores informais e historicamente excluídas do sistema de proteção social (FAIRFIELD & GARAY, 2017). Nessas eleições o PRI não ganhou em nenhum Estado, corroborando a perda de apoio da base eleitoral e o seu enfraquecimento pelo território nacional. Houve também o crescimento do PRD no parlamento.

Gráfico 15 – Eleições 2006: Distribuição de Cadeiras na Câmara dos Deputados

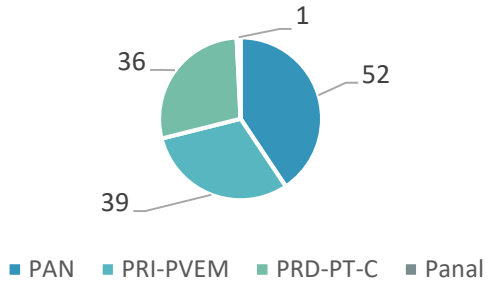


Fonte: Elaboração própria à partir dos textos Blázquez Bonilla (2017); Gallardo (2015); e http://recursoselectorales.org/mx/index_en.html

A coalizão formada pelo PRD se consolidou enquanto oposição ao governo na Câmara dos Deputados, conquistando 92 cadeiras a mais em relação à eleição geral de 2000. Somando as forças com a coalizão liderada pelo PRI e demais partidos, a oposição era majoritária na Casa, e se atuassem conjuntamente, conseguiram vetar as iniciativas do executivo nacional. Os deputados da oposição se comportavam, nesse momento como atores estratégicos que poderiam travar a agenda presidencial ou aprovar Leis que diminuíssem o poder decisório do governo nacional. Todavia, os deputados não se comportaram como atores partidários com poder de veto e o presidente teve sucesso na aprovação de sua agenda na Casa: no período de 2006 a 2009, Calderón teve 92% de aprovação em suas propostas. E de 2009-2012, 84% de aprovação em suas proposições" (AGUILAR, 2019, p.64), o que ratifica o seu poder de agenda no Câmara dos deputados.

Essa tendência foi confirmada no Senado.

Gráfico 16 – Eleições 2006: Distribuição de Cadeiras no Senado por partido



Fonte: Elaboração própria à partir dos textos Blázquez Bonilla (2017); Gallardo (2015); e http://recursoselectorales.org/mx/index_en.html

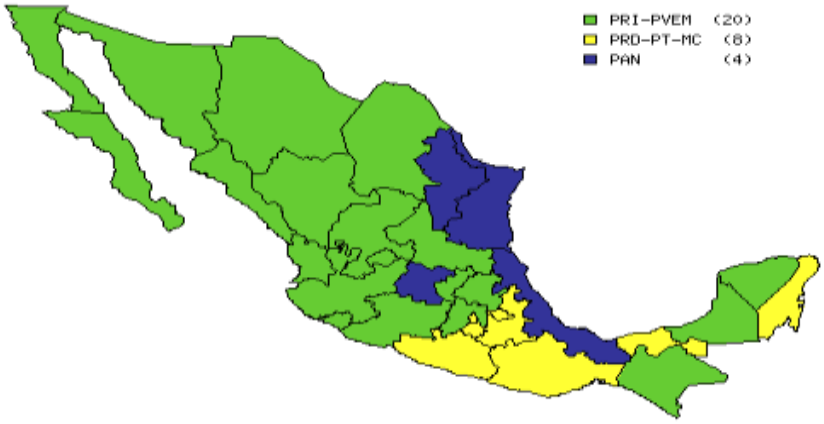
Conforme ocorreu na Câmara dos Deputados, o PAN conquistou a maioria dos assentos, mas a oposição era majoritária e, portanto, capaz de barrar os projetos de iniciativa do presidente, caso houvesse consenso entre as coalizões formadas pelo PRI e pelo PRD. A competição eleitoral promovida nas eleições nacionais de 2006 também confirmou o crescimento da esquerda, que conquistou um segundo lugar histórico na disputa presidencial e representatividade expressiva no parlamento.

6.3.2 Eleições Nacionais 2012: o retorno do PRI à presidência

Confirmando a tendência da eleição passada houve o crescimento e fortalecimento da oposição mais à esquerda do espectro político, resultando no número de cadeiras assumidas no parlamento e pela consolidação da base de apoio pelo território nacional. A consolidação do sistema político-partidário e o efeito produzido pela aprendizagem institucional e eleitoral fizeram com que os partidos caminhassem cada vez mais para o centro político. Essa moderação e a busca por novos eleitores fizeram com que a disputa presidencial de 2012 se concentrasse em duas grandes coalizões, a *Compromiso por México* liderada pelo PRI e pelo *Partido Verde Ecologista do México* (PVEM), comandada por Enrique Peña Nieto e pelo *Movimiento Progresista por el México* liderada por Andrés Manuel López Obrador, filiado na ocasião ao PRD. O PAN lançou candidatura solo. Nesse pleito a coalizão formada pelo PRI, após uma disputa acirrada, saiu vitoriosa, voltando ao poder após doze anos. Mesmo com a flexibilização do discurso e com adoção de pautas mais progressistas, ainda vigorou nesse mandato a concepção da agenda social liberal (MORAES, PITTHAN & MACHADO, 2018; GALLARDO, 2015; BLÁZQUEZ BONILLA, 2017).

No que se refere à distribuição territorial dos votos essa eleição marcou o retorno da supremacia do PRI, sendo vitoriosa em 20 Estados. Em relação à eleição passada a coalizão formada pelo PRD teve uma queda entre os apoiadores, ganhando apenas em 8 Departamentos, redução pela metade considerando o pleito anterior. A maior queda na base de apoio eleitoral foi sofrida pelo PAN, com concentração de votos em apenas 4 Estados. Das duas últimas eleições esse foi o pior resultado do partido.

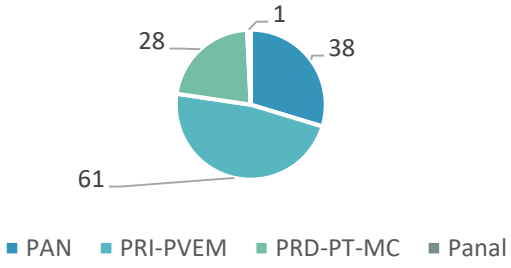
Figura 4 – Distribuição de Votos entre Departamentos para o Governo Nacional nas Eleições de 2012



Fonte: http://recursoselectorales.org/mx/mapas/presidente.php?election=2012

Em relação às cadeiras assumidas no Senado a coalizão formada pelo PRI conquistou a maioria, mas não era majoritária, a mesma situação vivenciada pelo PAN na legislatura passada (GALLARDO, 2015; BLÁZQUEZ BONILLA, 2017). Para conseguir maioria, a coalizão *Compromiso por México* teve que ser habilidosa e estratégica nas negociações com a oposição, ao contrário não aprovaria a sua agenda na Casa e o governo nacional não obteria sucesso caso necessitasse do apoio dos senadores para sancionar algum projeto de sua autoria.

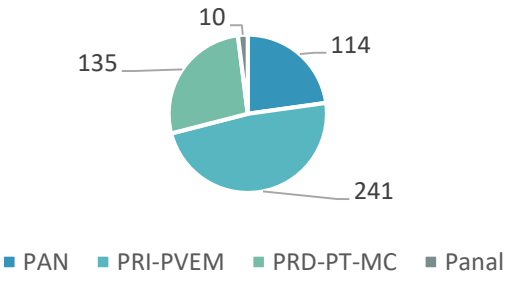
Gráfico 17 – Eleições Nacionais 2012: Distribuição de Cadeiras no Senado por partido



Fonte: Elaboração própria à partir dos textos Blázquez Bonilla (2017); Gallardo (2015); e http://recursoselectorales.org/mx/index_en.html

O mesmo resultado foi obtido na Câmara dos Deputados, a coalizão do PRI obteve o maior número de cadeiras, mas também não era majoritária, o que colocava o desafio de negociar com a oposição e manter a base aliada coesa e disciplinada para lograr sucesso em suas proposições e nos projetos de iniciativa do governo nacional.

Gráfico 18 – Eleições Nacionais 2012: Distribuição de Cadeiras na Câmara dos Deputados por partido



Fonte: Elaboração própria à partir dos textos Blázquez Bonilla (2017); Gallardo (2015); e http://recursoselectorales.org/mx/index_en.html

Novamente houve sucesso na agenda presidencial, com registro de "90% de aprovação no triênio 2012-2015 e 82% entre os anos de 2015 a 2018" (AGUILAR, 2019, p.65).

6.3.3 Eleições Nacionais 2018: a esquerda chega ao poder – rupturas ou continuidade?

As eleições nacionais de 2018 marcaram um novo ciclo para o sistema partidário, culminando na entrada de novos partidos na competição eleitoral: *Movimiento de Regeneración Nacional* (Morena); *Partido Encuentro Nacional* (PES) e o *Partido Humanista*, registrados em 2014 (GALLARDO, 2015, GÁRCIA & VILARREAL, 2015). López-Obrador saiu do PRD, por entender que esse se distanciou das propostas originárias, filiando-se ao MORENA, sendo presidente até 2017, quando abdicou do cargo para se candidatar à presidência em 2018. Finalmente, cabe dizer que o ano de 2018 representou uma nova mudança no cenário político do México, visto que pela primeira vez na história do país desde a redemocratização em 1988 um candidato de esquerda chegou ao executivo nacional sob a liderança de López-Obrador dissidente do PRD e, atualmente, filiado ao Morena.

Com um programa de governos progressista o Morena ganhou em quase todos os estados, perdendo apenas em 1. Foi uma votação histórica que pode significar mudanças em importantes setores de políticas públicas, como educação e saúde[36], e na forma de se governar.

Figura 5 – Distribuição de Votos entre Departamentos para o Governo Nacional nas Eleições de 2018

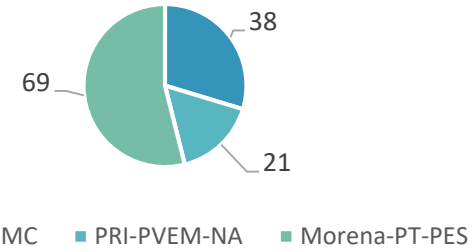
Fonte: http://recursoselectorales.org/mx/mapas/presidente.php?election=2018

Essa conquista também reverberou no parlamento, deixando a condição de oposição e se constituindo como uma importante base aliada do executivo nacional. O Morena conquistou a maioria nas duas casas, apesar de não ser uma coalizão majoritária, necessitando assim, buscar apoio dos partidos da oposição. Dois fatores importantes para o partido nesse processo: 1) aprender a atuar junto com o governo nacional e 2) aprender a negociar com a oposição e assim garantir votos para a aprovação dos seus projetos e dos projetos do presidente.

No Senado o Morena conquistou a maioria de cadeiras, representando uma renovação importante na Casa, visto que possui uma agenda mais progressista se considerarmos as legislaturas anteriores. Em votações simples o partido é majoritário, visto que possui mais de 50% das cadeiras, mas em votações qualificadas a coalização liderada pelo Morena precisa mobilizar a oposição para votar junto com o governo.

[36] Vide programa de governo https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2013/02/Programa-MORENA.pdf. Último acesso em 08/02/20.

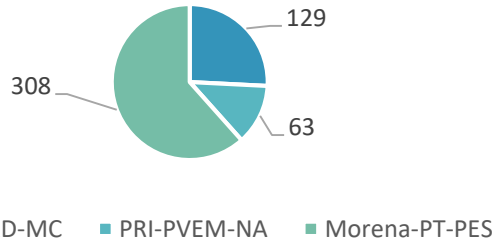
Gráfico 19 – Eleições Nacionais 2018: Distribuição de Cadeiras no Senado por partido



Fonte: Elaboração própria à partir dos textos Blázquez Bonilla (2017); Gallardo (2015); e http://recursoselectorales.org/mx/index_en.html

Melhor resultado foi obtido na Câmara dos Deputados, com vitória expressiva do partido com a conquista de 61,6% dos assentos, confirmando o fortalecimento da agenda nacionalista no país.

Gráfico 20 - Eleições Nacionais 2018: Distribuição de Cadeiras na Câmara dos Deputados por partido



Fonte: Elaboração própria à partir dos textos Blázquez Bonilla (2017); Gallardo (2015); e http://recursoselectorales.org/mx/index_en.html

A coalizão *Juntos Haremos Historia*, liderada pelo MORENA, é majoritária na Câmara dos Deputados, de forma que o presidente Lopéz-Obrador pode obter uma taxa de sucesso expressiva nas proposições do executivo, visto que os atores com poder de veto foram minimizados (TSIBELIS, 2009). No entanto, a entrada do Morena como a principal força política no Congresso, coloca um desafio à esquerda, visto que a coalizão comporta um partido de direita, o *Partido Encuentro Social* (PES), que defende pautas conservadoras e tem uma formação evangélica. O desafio é manter a base aliada coesa e disciplina para votar junto com o governo. As outras duas coalizões formam oposição ao governo, no entanto, historicamente, não votavam juntos, portanto, caso queiram barrar propostas ou propor algo diferente da agenda política vigente terão que aprender a negociar entre si para construir uma oposição coesa e disciplinada. Outra mudança importante, refere-se a entrada do PRD na coalizão liderada pelo

PAN. Historicamente, aquele partido se localizava à esquerda do espectro político, enquanto este se localiza à direita. Duas agendas em disputa até então, uma mais progressista em termos de direitos sociais e em relação ao papel de protagonismo do Estado e a outra mais conservadora, com retração dos gastos sociais e do papel do Estado enquanto regulador da vida social e do mercado. Para obter sucesso os dois partidos tiveram que caminhar para o centro, mas isso não garante consensos nas pautas apresentadas, o que em certa medida favorece o governo, visto que pode conquistar votos de deputados eleitos pelo PRD, tendo em vista a afinidade ideológica e pela trajetória de López-Obrador no partido.

Esse regaste do legado histórico do sistema político e partidário, especialmente, a partir de 1988 nos ajuda a explicar a implementação da agenda residual para o campo da assistência social, tendo em vista os projetos políticos aprovados democraticamente nas urnas. De modo geral, no período de 1988 a 2017 vigoraram agendas que priorizavam a privatização das empresas estatais e a focalização das estratégias socioassistenciais, com especial atenção à implementação de programas de transferência de renda, assim como feito nos primeiros governos no Brasil após a redemocratização em 1988. Entretanto, ao contrário do que ocorreu no Brasil e na Bolívia, que elegeram partidos de esquerda no governo nacional, o México até 2018 não havia tido essa experiência. A expansão de políticas sociais nesse país ocorreu devido ao acirramento da competição eleitoral, especialmente, a partir de 2006, obrigando os partidos conservadores a flexibilizarem suas agendas e discursos. E apesar da Constituição de 1917 ser pioneira em termos de direitos sociais, os projetos políticos eleitos não implementaram a noção de cidadania e de direitos sociais nela previstos, ao contrário do que foi feito no Brasil pelas gestões do PT, tendo em vista os direitos sociais defendidos pela CF/88, e pelos governos do MAS, a partir da aprovação da Constituição Plurinacional da Bolívia de 2009 (ZANETTI, 2016). Em 2018 uma nova agenda política foi eleita, com a defesa do nacionalismo, do reconhecimento aos povos indígenas e de uma nova concepção de desenvolvimento econômico[37]. Com esse projeto eleito se inicia um novo ciclo no México e uma nova forma de se governar, a partir de uma proposta mais inclusiva para o sistema de proteção social.

Mesmo tecendo algumas considerações acerca da vitória de López-Obrador nos debruçaremos, analiticamente, até ó último governo de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Em estudos posteriores, incluiremos em nossa análise os resultados produzidos pelo comando do Morena, particularmente, no campo das políticas públicas.

[37] https://lopezobrador.org.mx/programa-del-movimiento-regenarcion-nacional/. Último acesso em 29/01/2020.

6.4 Os Caminhos Institucionais para a Consolidação da Assistência Social no México

A Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos de 1917 foi pioneira no que tange a garantia dos direitos sociais, apresentando artigos capazes de desenvolver um sistema econômico e social mais igualitário e equânime. Em termos de bem-estar social o texto constitucional previa a criação de políticas de habitação, saúde, educação e seguridade social em coparticipação entre a esfera estatal, empresários e trabalhadores. Nos anos seguintes, foi implementado um modelo de proteção social estratificado, incluindo apenas os trabalhadores formais com seus dependentes e os servidores públicos (MORAES, PITTHAN & MACHADO, 2018, GARAY, 2010). Nesse contexto, as ações socioassistenciais, nas primeiras décadas do século XX, quando ofertadas, estavam ligadas às instituições beneficentes ou pela Igreja Católica, no formato de missões e catequização dos povos, especialmente, os indígenas (LOMELÍ, RODRÍGUEZ & WEBER, 2012).

Mesmo com a existência de um legado antigo no campo do direito social, não houve a institucionalização de modelos mais inclusivos e universais. A antiguidade dos direitos não foi condição necessária para as decisões políticas, assim como foi feito no Brasil, no qual a CF/88 se configurou como uma condição necessária para guiar processos de inovações no campo das políticas sociais e barrar retrocessos (ZANETTI, 2016). A Constituição Mexicana reconhece explicitamente os direitos de igualdade e de não discriminação e outros concernentes ao bem-estar da população, mas não cita direitos em termos de assistência social propriamente dita, como foi feito na CF/88 no Brasil. Outro elemento importante diz respeito ao entendimento dos direitos sociais que eram tratados como “garantias individuais” e a partir de 2011 com as reformas constitucionais foi modificado para “direitos humanos e suas garantias”. Com esse novo entendimento, o Estado mexicano aderiu aos tratados internacionais de direitos humanos, fixando-os como normas constitucionais (LOMELÍ, RODRÍGUEZ & WEBER, 2012; CONEVAL, 2012).

Quadro 10: Evolução dos Direitos Constitucionais Mexicanos

Direitos Sociais	Incorporação dos artigos constitucionais
Direito a Igualdade e ao Princípio da Não Discriminação	Artigo 1º: 1917 (igualdade perante a Lei), 2011 (obrigação das autoridades em promover, respeitar, proteger e garantir os direitos humanos em conformidade com os princípios de universalidade, interdependência, indivisibilidade, progressividade e reconhecimento dos tratados internacionais de direitos humanos firmados pelo México. Artigo 4º: 1974 (igualdade de gênero)
Direito à Saúde	1983
Direito à Educação	1917 (laicidade e gratuidade), 1993 (direito a receber a educação)
Direito à Moradia	1983
Direito ao Trabalho	1917 (salários mínimos, equidade salarial), 1978 (direito ao trabalho)
Direito à um Meio Ambiente Adequado	1999
Direito à Alimentação	2000 (lactentes), 2011 (geral)
Direito à Seguridade Social	Não incluso. Leis Infraconstitucionais Lei do Seguro Social em 1929. 1943 – Lei de Seguridade Social – incorporação de uma base contributiva e por um conjunto de programas sociais não contributivos.
Direito à um padrão de vida adequado	Não incluído ainda.

Fonte: tabela adaptada do texto LOMELÍ, Enrique Valencia; RODRÍGUEZ, David Foust; WEBER, Darcy Tetreault (2012). Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI, 2012 p.12.

Partiremos desse marco legal para analisar como cada governo nacional vem adotando medidas institucionais para a implementação do campo da assistência social no território mexicano, desde a Era da hegemonia do PRI até a transição para o partidarismo moderado. Para tanto, analisaremos como cada administração ou período de um partido no poder mobilizou os recursos necessários, como criação de burocracias, leis, programas, serviços e definição de fontes de financiamento, para a estruturação do setor. Destacamos que o retorno da competição eleitoral propiciou uma flexibilização ideológica dos partidos, possibilitando a entrada de questões sociais na agenda política e trazendo efeitos redistributivos importantes para a população.

6.4.1 A Hegemonia do PRI no Cenário Político e Partidário: as primeiras iniciativas para a definição do campo socioassistencial

O PRI, durante todo o período em que foi hegemônico, organizou as políticas sociais tendo em vista uma visão liberal e residual acerca das intervenções realizadas por parte do Estado. A assistência e os trabalhos sociais eram destinados às famílias e populações que viviam em situação de extrema pobreza e que não conseguiam acessar os serviços essenciais por meio do mercado de trabalho. Em relação à área de assistência social, propriamente dita, os primeiros

investimentos foram em programas de transferência de renda. A primeira ação socioassistencial de combate à pobreza foi implementado entre os anos de 1979 a 1982, no governo de José López Portillo. Esse programa ficou conhecido como *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (Coplamar), em 1979, iniciativa que propiciou a ampliação do acesso aos serviços de saúde, ofertados pelo *Instituto Mexicano de Seguridad Social* (IMSS), criado em 1943 (MORAES, PITTHAM & MACHADO, 2018), tendo em vista que a *Ley de Segurid Social* de 1979 previa serviços de solidariedade destinados às pessoas em situação de vulnerabilidades e riscos sociais.

> Por Acuerdo Presidencial de fecha 17 de enero de 1977, publicado en el "Diario Oficial" del día 21 siguiente, se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, de Presidencia de la República.-COPLAMAR-, para estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados y sugerir la coordinación de las acciones de las dependencia o entidades de la Administración Pública así como los programas dirigidos a este tipo de zonas geográficas y grupos humanos del país (MEXICO, Diario Oficial de la Federación, 1979, s/p). .

Esse plano permitiu ao governo nacional prever ações estratégicas de combate à fome no território, de modo a cobrir às famílias em situação de extrema pobreza. Os burocratas, especialmente, da Cidade do México, se dedicaram à construção de um arcabouço técnico institucional, que articulassem o Ministério de Desenvolvimento Social, Ministério da Saúde e Educação para a construção de transferências de recursos financeiros para que as famílias pudessem sair da condição de vulnerabilidade e alcançar padrões um pouco melhor de sobrevivência (MORAES, PITTHAM & MACHADO, 2018; MAGALONI, DIAZ-CAYEROS & ESTEVÉZ, 2007).

O foco do PRI foi nos programas de transferências de renda. O primeiro programa implementado foi o *Programa Nacional de Solidariedad* (*Pronasol*) em dezembro de 1988 no governo de Carlos Salinas (PRI). Essa estratégia foi uma pedra angular do governo de Salinas contra a pobreza, ocupando cerca de 1,18% do PIB a cada ano (MAGALONI, DIAZ-CAYEROS & ESTEVÉZ, 2007). Diferentemente do Coplamar, essa estratégia foi definida e desenhada como um programa discricionário do governo executivo federal que seguia uma estrutura orgânica e "tinha como objetivo a oferta de um mínimo de serviços básicos essenciais em forma de transferência de renda focalizada e seletiva [para a] população pobre e indigente de áreas rurais [e] que propunha a melhora das condições de saúde, educação e moradia" (MORAES, PITTHAM & MACHADO, 2018, p.369). Para cumprir esse objetivo, o *Pronasol* foi dividido em 3 grandes eixos, a saber;

> a) Solidariedade para o bem-estar social - melhoria imediata dos níveis de vida, com empenho nos aspectos de saúde, alimentação, educação, moradia, serviços básicos e posse da terra.
> b) Solidariedade para a produção - oportunidade de emprego e desenvolvimento das capacidades e dos recursos produtivos, com apoio de todas as atividades agropecuárias, agroindustriais, microindustriais e de piscicultura.
> c) Solidariedade para o desenvolvimento regional - construção de obras de infraestrutura com repercussão regional e execução de programas de desenvolvimento em regiões específicas. (GUALT; MENDOZA, 1994, s/p)

Apesar da proposta de desenvolvimento regional ser mantida, o *Pronasol* trouxe como inovação a concentração do poder de decisão nas mãos do chefe do executivo nacional. O acesso aos benefícios esteve vinculado ao Comitê de Solidariedade, composto por representes da presidência, da *Secretaría de Desarrollo Social* (Sedesol) e por autoridades locais. (LAURELL, 1994). Na época o programa foi dividido em 20 subprogramas, de forma que cada um era financiado por meio de recursos públicos e privados. Apesar de manter uma estrutura descentralizada, com a participação dos municípios na seleção dos projetos, a alocação de fundos para o programa ficava sob responsabilidade do governo federal, por meio de burocratas da cidade do México e da Sedesol (MAGALONI, DIAZ-CAYEROS E ESTEVÉZ, 2007).

Em relação ao financiamento, as verbas destinadas à execução das ações ficaram sujeitas à inércia burocrática de gestões anteriores, ou seja, às formas que os recursos eram distribuídos historicamente entre as regiões do país. Os recursos provenientes do *Pronasol*, impactaram alguns municípios em detrimento de outros, visto que não existia uma pactuação nacional sobre as transferências e nem transparência quanto à distribuição. Devido a esse padrão heterogêneo pesquisas realizadas por Magaloni, Diaz-Cayeros e Estevéz apontam para a utilização do *Pronosal* como um dispositivo clientelista, pois grande parte dos recursos eram destinados para as áreas onde o PRI possuía maior força política e com potencial eleitoral forte (MAGALONI, DIAZ-CAYEROS E ESTEVÉZ, 2007; DIAZ-CAYEROS, MAGALONI, 2003). De modo geral, os recursos transferidos eram alocados da seguinte forma: cerca de 20% dos recursos do programa foram destinados aos gastos do município, composta principalmente por folhas de pagamentos; 17% destinados para os serviços de água potável e esgoto, 13% voltado para abastecimento de energia elétrica e 10 % para infraestrutura de educação. Os gastos locais com serviços públicos eram distribuídos de acordo com o nível de desenvolvimento de cada município (DIAZ-CAYEROS, MAGALONI, 2003).

Tendo em vista essa concepção restrita sobre a assistência social, as demais ações na área socioassistenciais passaram a ser coordenadas e geridas por meio do *Sistema Nacional*

para el Desarrollo Integral de la Familia, instituído em 1977. Em relação ao marco legal do SNDIF, o mesmo está previsto no artigo 4° da Constituição vigente que estabelece que é dever do Estado proteger às famílias, destinando ações para o seu desenvolvimento harmônico, tanto no que se refere aos aspectos materiais como não-materiais (TUBILLA, 2014). Está também na *Ley General de Salud* (1984) que estabelece a seguinte definição para a assistência social nos artigos 167:

> Para os fins desta Lei, Assistência Social é entendida como o conjunto de ações tendentes a modificar e melhorar as circunstâncias de natureza social que impedem o desenvolvimento integral do indivíduo, bem como a proteção física, mental e social de pessoas em estado de necessidade, falta de proteção ou desvantagem física e mental, até conseguir sua incorporação em uma vida plena e produtiva (MEXICO, Ley General de Salud, art. 167, 1984).

O SNDIF é uma estrutura burocrática que coordena os programas socioassistenciais e realiza as parcerias com as secretarias de educação, de saúde e de desenvolvimento social. Apesar desse sistema ter sido instituído em 1977, foi somente nos anos de 1990, que esse sistema passou a cumprir função de articulação e coordenação entre as instituições prestadoras de serviços nas três esferas de governos, sociedade civil organizada e iniciativa privada. O SNDIF nesse formato passou a implementar as ações sociais desenhadas pelo governo nacional e sua matriz centrou-se na perspectiva familiar e comunitária, sendo composto por sistemas estaduais (SEDIF) e municipais (SMDIF), burocracias descentralizadas e responsáveis por executar os programas no nível regional e local. Configura-se, portanto, como um "um órgão público, descentralizado, com personalidade jurídica e patrimônio próprio" (BLÁZQUEZ BONILLA, 2017, p.193). Os sistemas estaduais e municipais são instâncias governamentais que articulam as demandas e necessidades da população do nível local para o nacional (BLÁZQUEZ BONILLA, 2017). Os principais programas ligados à assistência social geridos e implementado por esses sistemas estavam vinculados a transferências de renda, com condicionalidades ligadas à área de saúde e educação.

Seguindo a linha de mudanças incrementais, foi somente em 1995, no governo de Ernesto Zedillo, que o campo socioassistencial passou pela primeira regulamentação específica, com a aprovação da Nova Lei do Seguro Social[38], apresentando inovações sobre a atuação do Estado frente à implementação das políticas sociais, mas ainda pautando a assistência social dentro do sistema contributivo do Seguro Social. Como forma de conferir maior coordenação

[38] Última reforma do texto vigente foi publicada no Diário Oficial Mexicano em 22 de junho de 2018.

e controle sobre as ações, a Sedesol, decretou a obrigatoriedade da criação de parâmetros mínimos para regulação dos programas de desenvolvimento regional e de combate à fome (BLÁZQUEZ BONILLA, 2017; LOMELÍ, RODRÍGUEZ & WEBER, 2012, CONEVAL, 2012). CEPAL, 2000).

Com a mudança na estrutura institucional, o *Pronasol* ficou vigente até meados de 1997 quando foi substituído pelo *Programa de Educación, Salud e Alimentación* (*Progresa*), também implementado no governo Ernesto Zedillo. Entendido como um programa de transferência de renda destinado às famílias que residiam na zona rural com objetivo de romper com o ciclo intergeracional da pobreza, sendo gerido pela Sedesol. Basicamente, manteve-se a proposta do programa anterior, embora, tenha especificado melhor os critérios de concessão e manutenção do benefício. A partir de então ficou estabelecido que para ter acesso aos recursos, os beneficiários precisavam cumprir três condicionalidades: 1) acesso à educação básica, por meio da concessão de bolsas vinculadas à frequência escolar; 2) acesso à saúde, de modo que todos os membros da família beneficiária deveriam ser assistidos pelos serviços de saúde preventiva com direito aos suplementos alimentares em casos de gestantes e lactantes; e 3) acesso à alimentação. As famílias beneficiárias recebiam auxílio financeiro referente à compra de alimentos, mas esse apoio estava condicionado aos critérios estabelecidos no item saúde (MORAES, PITTHAN & MACHADO, 2018; LOPES *et al*, 2017; LÁRRAGA, 2016).

O objetivo do programa era fornecer um apoio às mulheres chefes de famílias e que se encontram em situação de risco social, garantindo acesso à renda, educação, saúde e alimentação. Inicialmente essa estratégia foi implementada em alguns estados mexicanos. Ao final de 1997 estava presente em 456 munícipios cobrindo 404.241famílias beneficiadas; em 1998 contemplou 1.743 municípios com a cobertura de 1.909.946 famílias beneficiadas; e em 1999 esteve presente em 2002 municípios, no total de 2.298.596 famílias atendidas. Em 2000 o programa Já estava institucionalizado em todo o território mexicano[39]. O financiamento foi mantido com recursos provenientes do governo federal cujas fontes são provenientes de tributos e impostos, por meio da fonte orçamentária 26: "contribuições federais para o desenvolvimento social e produtivo em regiões de pobreza que promovem o desenvolvimento integral das comunidades e famílias em situação de pobreza" (PARADA & REYES, 2010, s/p) e da fonte

[39] Dados disponíveis em: http://www.alass.org/cont/priv/calass/docs/2010/sesion_V/03-09_sesion17_1-pt.pdf

http://www.cursosinea.conevyt.org.mx/cursos/mexico/contenidos/recursos/revista/2_8.htm. Último acesso em 29/05/20.

orçamentária 33: “contribuições federais para entidades federativas e municípios, [bem como] programas enfocados no combate à pobreza (PARADA & REYES, 2010, s/p). Essa situação fez com que o gasto social por habitante aumentasse 12%, em termos reais, entre 1994 e 2000. Além disso, no ano de 2000 o gasto social em relação ao programado alcançou 61%, enquanto em porcentagem do PIB representou o valor histórico de 9,6% (CEPAL, 2000, p.210).

Como podemos perceber as transferências de renda e os programas de combate à fome se tornaram prioridade apenas no final do século XX, quando começaram as disputas eleitorais. Em 1988 o PRI deixou de ser hegemônico e o sistema partidário transitou do modelo de partido único para um sistema de partido moderado. Nesse sentido, o PRI teve que ser reorganizar e incluiu na sua agenda os programas e políticas redistributivas para se manter competitivo e conquistar novos eleitores (GALLARDO, 2015; SILVA, 2002; RODRÍGUEZ-ARAUJO, 1989). O governo de Salinas investiu no *Pronasol* com uma cobertura mínima e Zedillo ampliou para outras famílias, com o aperfeiçoamento das condicionalidades e dos benefícios, por meio do *Progresa*. Todavia, os programas de transferências de renda, apesar de possuir uma fonte de financiamento estável, também se mostraram insuficientes para a diminuição da pobreza, que em 2000 registrava 24,1% na taxa de pobreza alimentar[40] e 53,6% na pobreza de patrimônio[41] (CONEVAL, 2014). Esse cenário de desigualdade acirrou a competição eleitoral, especialmente, quanto ao debate e confirmou a entrada de políticas redistributivas na agenda programática dos candidatos na transição do sistema de partido hegemônico para o partidarismo moderado.

6.4.2 A entrada do PAN no governo nacional: a ampliação dos PTCR e a criação do marco legal para a assistência social

Como já sinalizado no início desse capítulo, no cenário de competição eleitoral deflagrada no México nas eleições nacionais de 2000, os principais partidos políticos tiveram que se reorganizar em relação às pautas programáticas, no intuito de atrair novos eleitores. Essa estratégia significou a inclusão de grupo e populações que não necessariamente faziam parte da base de apoio com a mesma afinidade ideológica. A inclusão de políticas redistributivas em

[40]Pobreza alimentar: renda insuficiente para adquirir a cesta básica, mesmo que toda a renda disponível no domicílio fosse usada exclusivamente para a aquisição desses bens (CONEVAL, 2014, s/p).

[41] Pobreza de Patrimônio: renda disponível insuficiente para adquirir a cesta alimentar e pagar as despesas necessárias em saúde, educação, vestuário, moradia e transporte, mesmo que toda a renda disponível em casa tenha sido usada exclusivamente para a aquisição desses bens e serviços (CONEVAL, 2014, s/p).

suas pautas programáticas também representou o recrutamento de eleitores de baixa renda (FAIRFIELD & GARAY, 2017). As eleições de 2000 marcaram, então, o início da moderação do discurso partidário e a inclusão de novas propostas redistributivas, quebrando definitivamente com a hegemonia do PRI. A coalizão *Alianza por el Cambio*, liderada pelo PAN saiu vencedora dessa eleição e implementou a sua agenda política, mantendo o modelo residual para as políticas sociais, mas propondo mudanças incrementais, especialmente no que se refere aos arranjos institucionais para a institucionalização da assistência social no país (BLÁZQUEZ BONILLA, 2017; LOMELÍ, RODRÍGUEZ & WEBER, 2012,

Vicente Fox (PAN), iniciou o governo fazendo uma revisão acerca do *Progresa*, tendo em vista a elevada taxa de pobreza, como visto anteriormente. Dessa forma, em 2002, fez a opção por reformular o programa em termos de ampliação da cobertura, passando a atender famílias residentes nas zonas rural e urbana em situação de pobreza, e com acréscimos nos componentes – educação, saúde e alimentação. Nessa nova versão o Programa foi renomeado para *Oportunidades*. Foram acrescentados os seguintes elementos no campo da educação: "auxílio financeiro para a compra de material escolar, bolsas de estudos para ensino médio e superior, além de uma ajuda financeira de 5 mil pesos para cada jovem que conseguisse concluir o ensino médio e superior" (LOPES *et al*, 2017, p. 145). Na área da saúde houve a revisão das fórmulas dos suplementos alimentares destinados às mulheres grávidas, lactantes e crianças. Também foi realizado um ajuste nas necessidades calóricas presentes nas refeições que eram destinadas às famílias beneficiárias do campo e da cidade. E por fim, foi promovida uma campanha de sensibilização e de informação acerca da amamentação até os seis meses de idade, para que após esse período os bebês tivessem acesso às suplementações previstas nesses programas. Já no item alimentação "foram incluídos auxílios monetários, alimentos complementares e enérgicos infantis para famílias com integrantes menores de nove anos de idade" (LOPES *et. al*., 2017.p.145). Dentre os principais benefícios que passaram a compor o programa estavam:

> Pacote Básico de Saúde contendo alguns serviços gratuitos, especialmente para mulheres grávidas ou que amamentam e crianças menores de 5 anos.
> -Apoio alimentar: depósito em conta bancária da mãe no valor mínimo de US$ 25,2/mês.
> -Apoio alimentar-viver melhor: depósito em conta bancária da mãe, bimestral, no valor de US$ 10,5/mês. Em 2012, foi agregado ao apoio alimentar.
> -Apoio energético: depósito em conta bancária da mãe, no valor de fornecimento de fontes de energia com, no máximo, uma transferência bimestral por família. Sem valores disponíveis.
> -Apoio para idosos acima de 70 anos, com depósito bancário direto para beneficiado no valor mínimo de US$ 27,8/mês.

> -Papinha: suplemento nutricional para crianças de 0 a 23 meses; de 2 a 5 anos com problemas de desnutrição e mulheres grávidas ou em amamentação.
> - Apoio escolares: para famílias com filhos na educação primária (benefício bimestral) e secundária (benefício uma vez ao ano). Repasse: depósito em conta bancária da mãe no mínimo de US$ 26,3 e no máximo de U$$ 33,1.
> - Apoio educação: para famílias com filhos na educação primária, secundária e média-superior. Repasse: mínimo de US$13,2 e máximo de U$$ 101,6.
> - Jovens oportunidades: estudantes secundário e bacharelado. Repasse: montante único de depósito na conta bancária do estudante, referente a cada ano de aprovação na educação média superior no valor mínimo de US$ 36,8 e máximo de US$367,9.
> Apoio infantil/viver melhor - US$ 5,59/mês. Destinado à família com crianças menores de 9 anos para o consumo de suplementos alimentícios. Vinculado à matricula escolar. Repasse: depósito em conta bancária da mãe no valor mínimo de US$ 9,00 e máximo de US$ 27,1 (MORAES, PITTHAN & MACHADO, 2018, p. 375)

Assim, como na versão anterior, a concessão desses benefícios esteve condicionada aos critérios estabelecidos no campo da saúde (MORAES, PITTHAN & MACHADO, 2018; LOPES *et al*, 2017; LÁRRAGA, 2016). A partir de 2002, já na gestão do *Programa Oportunidades*, houve a extensão dos benefícios para a zona urbana, aumentando, consideravelmente, as famílias atendidas. Destaque para os anos de 2004 a 2008 com a manutenção do número de beneficiários. Esse fenômeno se deveu à crise financeira que incidiu sobre o país, gerando medidas de restrição dos gastos públicos com menor investimento na área social. Nesse sentido, podemos afirmar que o *Programa Oportunidades* elevou às famílias às condições dignas de sobrevivência, contribuindo para a inserção de seus integrantes nos serviços de educação e saúde. Outro ponto que merece destaque refere-se ao combate à fome, visto que foram previstas intervenções diretas que facilitaram o acesso à alimentação básica, priorizando, mulheres grávidas, lactantes e crianças. No governo de Vicente Fox (2000-2006) o *Programa Oportunidades* cobria no início do mandato cerca de 4,24 milhões de pessoas e no último ano de governo o programa registrava uma cobertura de 5 milhões de pessoas (LOPES, *et. al*, 2017).

Para além dos avanços nos programas de transferências de renda, em termos de cobertura promovidas por Vicente Fox, também houve inovações no campo legal e burocrático. Diferentemente das administrações anteriores, que não previram regulações específicas para o setor, sendo citada na *Ley General de Salud*, o governo do PAN inovou nesse sentido, propondo a primeira lei para a assistência social em 2004, a *Ley de Asistencia Social*. Essa Lei no artigo 3º apresenta a seguinte definição para o campo: *entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a*

una vida plena y productiva. La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación (MÉXICO, *Ley de Asistencia Social*, 2004 – grifo nosso).

As ações socioassistenciais foram distribuídas pelas seguintes burocracias que já compõem o sistema de proteção social conforme o artigo 22 da referida Lei: *Secretaría de Salud; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Educación Pública; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Sistemas Estatales y del Distrito Federal para el Desarrollo Integral de la Familia; Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia;* instituciones privadas de asistencia social legalmente constituidas; Juntas de Asistencia Privada; instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores; Instituto Nacional Indigenista; Instituto Mexicano de la Juventud; Instituto Nacional de las Mujeres; Centros de Integración Juvenil; Consejo Nacional contra las Adicciones; Consejo Nacional de Fomento Educativo; Consejo Nacional para la Educación y la Vida; Lotería Nacional para la Asistencia Pública; Pronósticos para la Asistencia Pública; Beneficencia Pública, e entidades y dependencias federales, estatales y municipales, así como los órganos desconcentrados que realicen actividades vinculadas a la asistencia social (MÉXICO, *Ley de Asistencia Social*, art. 22, 2004)

Como descrito pela *Ley de Asistencia Social* são vários os órgãos responsáveis pela gestão e execução das ações socioassistenciais. A proposta corrobora o caráter intersetorial, interministerial e transversal presente no campo socioassistencial, com foco prioritário na família. A partir da institucionalização dessa Lei foi criado o *Sistema Nacional de Asistencia Social Publica y Privada* (SNASPP), vinculada a Sedesol, com a finalidade de coordenar todas as ações desenvolvidas por instituições públicas e privadas prestadoras de serviços nessa área de política pública. O público alvo também foi ampliado, passando a ofertar ações direcionadas para crianças migrantes e repatriadas, crianças vítimas de conflitos armados e de perseguição étnica ou religiosas, órfãos, mulheres em período de gestação e mães adolescentes (BLÁZQUEZ BONILLA, 2017). Essa Lei também subsidiou a criação dos Planos de Desenvolvimento Nacional nos anos posteriores, que se concentraram em três eixos estratégicos, a saber: 1) Garantia de renda mínima para a sobrevivência ou famílias em situação de extrema pobreza; 2) redução das desigualdades por meio de planejamento territorial e infraestrutura social que permitia a integração de regiões marginalizadas aos processos de desenvolvimento e desencadeie o seu potencial produtivo; e 3) melhoraria da qualidade de vida nas cidades, com ênfase nos grupos sociais que vivem na pobreza, através da provisão de

infraestrutura social e habitação adequada (BLÁZQUEZ BONILLA, 2017; LOMELÍ, RODRÍGUEZ & WEBER, 2012, CONEVAL, 2012).

Para além da Sedesol, estrutura já existente nas administrações do PRI, foram criadas outras duas burocracias públicas descentralizadas: o 1) *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL), criada em 2005, como um órgão descentralizado da Administração Pública Federal, com autonomia e capacidade técnica para definir os parâmetros para a classificação da multidimensionalidade da pobreza, bem como os critérios e condicionalidades para a inserção no *Programa Oportunidades* e em outras ações socioassistenciais transversais. E 2) a *Comisión Nacional de Desarrollo Social* (CNDS), aprovada por meio de decreto presidencial em 2004, que é o órgão responsável por coordenar as ações de combate à pobreza, integrando o setor de desenvolvimento social aos demais setores de políticas sociais, de modo a garantir a todos os cidadãos os direitos a educação, saúde, moradia digna e emprego, conforme preconiza a *Ley de Asistencia Social* (CONEVAL, 2012; LOMELÍ, RODRÍGUEZ & WEBER, 2012; BLÁZQUEZ BONILLA, 2017; TUBILLA, 2014). O CNDS é presidido pelo ministro da Sedesol, mas em seu corpo técnico estão presentes representantes: 1) das Secretaria de Educação Públicas, Saúde, Trabalho e Previdência Social, Agricultura, Pecuária, Desenvolvimento Rural, Pesca e Alimentação, Meio Ambiente e Recursos Naturais. 2) Representantes das Secretarias de Desenvolvimento Social dos entes federativos. 3) Representantes das associações nacionais de autoridades nacionais, legalmente reconhecidas. E 4) os presidentes das comissões de Desenvolvimento Social da Câmara dos Deputados e do Senado (MEXICO, Decreto CNDS, 2004). Essas instâncias burocráticas atuam como articuladores entre os principais programas e benefícios desenvolvidos pelas instituições públicas e privadas inseridas no SNASPP (BLÁZQUEZ BONILLA, 2017; TUBILLA, 2014).

Como podemos verificar o governo de Vicente Fox representou um passo importante para a institucionalidade da política de assistência social em relação às administrações anteriores. Houve investimento do governo nos programas de transferência de renda, com aumento da cobertura, tanto para às áreas urbana quanto rural, e acréscimos de benefícios para melhorar as condições de vida de diversas famílias, ainda que seja pelo viés da renda. O avanço significativo e com forte caráter inovador foi a institucionalização de uma lei específica para a área, o que a colocou como um setor independente, mas articulado ao campo da saúde. O financiamento continuou sendo proveniente dos impostos arrecadados pelo governo federal, por meio das funções 26 e 33. Em termos de gasto social, se compararmos o último governo do PRI com o primeiro governo do PAN, observa-se um crescimento modesto. Levando em

consideração o período de 2001 a 2006, o gasto social registrado foi de 13% em termos reais, ao passo que no mandato de Zedillo 1995 a 2000 o gastou social representou um crescimento de 46%. Desse modo enquanto o primeiro atingiu um crescimento em torno de 2%, o segundo atingiu 6% de crescimento anual (PIRKER & SERDÁN, 2006).

Tabela 9 - Variação do gasto público e social no México no período de 1995 a 2006

	% Variação 1995-2000	% variação média anual 1995-2000	% variação 2001-2006	% variação média anual 2001-2006
PIB	30,4	4,5	17,2	2,7
Gasto público	28,4	4,3	11,8	1,9
Gasto social	45,8	6,5	13,2	2,1

Fonte: PIRKER &SEDÁN, 2006, p.16.

Em relação ao gasto social por função de proteção social, de modo geral houve crescimento modesto entre as funções, como na educação, com somente 0.8% em termos reais e uma queda na área de saúde, de 0.5%. Entretanto, notamos um crescimento significativo em termos de investimento na área de assistência social com um crescimento de 8% por ano, totalizando 59% no período de 2001-2006 (PIRKER & SERDÁN, 2006).

Tabela 10 - Variação do gasto social por função no período de 1995 a 2006

	Variação 1995-2000	% variação média anual 1995-2000	% variação 2001-2006	% variação média anual 2001-2006
Gasto Social	45.8	6.5	13.2	2.1
Educación	29.8	4.4	4.8	o.8
Salud	31.2	4.6	27.1	4.1
Seguridad Social	138.6	15.6	7.0	1.1
Laboral	2.0	0.3	-25	-4,7
Abasto e Asistencia Social	-26,6	-5	58.9	8
Desarrollo Regional y urbano	54,9	7,6	12,1	1,9
Agua potable y alcantarillado			42,2	9,2

Fonte: PIRKER &SEDÁN, 2006, p.17.

Os avanços em termos de cobertura dos programas de transferência de renda e a criação de leis e outras burocracias para a área de assistência social, nos ajudam a explicar o investimento realizado no setor e, consequentemente, o aumento no gasto da função "*abasto e asistencia social*" teve um crescimento expressivo na administração de Vicente Fox.

A partir desse legado, Felipe Calderón (2006-2012) deu sequência ao projeto político implementado pelo PAN, após uma disputa eleitoral acirrada com o candidato do PRD, que tinha como principal proposta expandir a política social, enfatizando as aposentadorias universais. A proposta das aposentadorias se tornou central na agenda política, o que pressionou o candidato do PAN a responder por essa demanda, propondo um programa de aposentadoria para membros idosos inscritos no *Programa Oportunidades*. Essa estratégia melhorou a posição de Calderón na disputa eleitoral, levando-o a uma vitória nas eleições.

É possível observar que a competição eleitoral conduziu iniciativas redistributivas no México tanto no governo de Fox (2000-2006) quanto de Calderón (2006-2012). Essa tendência confirmou a flexibilização das pautas entre os partidos conservadores e trouxe para o debate político as demandas das camadas mais pobres, também como estratégia para ampliar a base de apoio (FAIRFIELD & GARAY, 2017).

Ainda em relação aos programas de aposentadorias:

> A balança de poder no congresso moldou o desenho do programa de aposentadoria. O PAN possuía uma pluralidade, mas o PRD agora tinha assentos suficientes para desempenhar um papel significativo nas negociações. O PRD defendia um benefício universal equivalente a 50% do salário mínimo para idosos com 70 anos ou mais. O PAN preferiu benefícios menos generosos direcionados a idosos em extrema pobreza. O compromisso alcançou um financiamento estabelecido para um nível de benefício de aproximadamente um terço do salário mínimo, que, após extensões adicionais nos anos subsequentes, alcançou aproximadamente metade dos cidadãos acima de 65 anos sem contribuições para a seguridade social em 2010 (FAIRFIELD & GARAY, 2017, p.15).

Em relação à área de assistência social foi mantido o Programa *Oportunidades* e a Sedesol continuou com a responsabilidade de coordenação e definição das regras de concessão do benefício e pela alocação dos recursos orçamentários. Mas, outros programas complementares em matéria de assistência social foram incluídos no SNDIF: "Programa para a profissionalização e desenvolvimento institucional, programa de fomento para a cooperação internacional e difusão de programas assistenciais" (TUBILLA, 2014, p.195). Quanto aos benefícios e programas direcionados especificamente ao acompanhamento às famílias foram definidas as seguintes ações no mandato de Enrique Peña Nieto (2012-2018): "*Programa Integral de Asistencia Social (PIASA), Programa de Desarrollo "Comunidad Diferente",*

Programa de Asistencia Social y Juridica a Familias e Programa de Atención a Familias em Desamparo". Esses programas mantiveram o caráter de focalização nas famílias mais vulneráveis, no intuito, de integração social, promovendo e facilitando o acesso aos serviços de saúde, educação, cultura, esporte e outros direitos sociais. Esse conjunto de ação coordenado pelo SNDIF visava contribuir para a melhora no bem-estar e na qualidade de vida das pessoas (TUBILLA, 2014). Cabe ainda destacar que no ano de 2009:

> Dentro da Estratégia Integral de Assistência Social Alimentar (EIASA), o Sistema Nacional do DIF assume plenamente o seu papel de coordenador do Sistema Nacional de Assistência Social Pública e Privada, e só continua a realizar trabalhos com o objetivo de expandir com a consolidação do EIASA em coordenação com sistemas estaduais e DIF-DF. É necessário reiterar que esses tipos de programas já operam com os recursos fornecidos aos estados no âmbito do regime de contribuição federal (TUBILLA, 2004, p.211).

Em relação aos anos de 2010 e 2011 o SNDIF apresentou pequena variação, de forma que o PAN manteve sua agenda redistributiva, focando nos mais pobres (TUBILLA, 2014). Todavia, a taxa de pobreza ainda continuava alta, de modo que em 2012, 23,5% da população possuía renda inferior a linha de bem-estar mínimo; 19,7% se encontravam em situação de pobreza alimentar; e 52,3% estava em condição de pobreza patrimonial (CONEVAL, 2014). Pouco se avançou em termos de gastos sociais públicos e o que se observou foi a prioridade do governo em relação combate ao narcotráfico, gerando um aumento no número de mortes violentas na população e como já dito um aumento na taxa de pobreza durante a administração de Filipe Calderón (BERNARDI, 2010). Esse cenário surtiu efeito nas eleições de 2012, que deflagrou o retorno do PRI à presidência, após 12 anos de governo do PAN.

6.4.3 O Retorno do PRI à presidência: manutenção do status quo

Enrique Peña Nieto, representante do PRI foi eleito e deu início ao seu mandato (2012-2018). Diferentemente dos anos de hegemonia do partido, nesse mandato (2012-2018), ocorreu uma renovação da agenda política, com a adoção de medidas sociais mais redistributivas e com um projeto político que resgatasse as bases fundacionais do partido: busca por maior equidade e justiça nacional. Dentro desse novo discurso, o SNDIF e o SNASPP foram fortalecidos na gestão de Enrique Peña Nieto, representante do PRI (gestão de 2012 a 2018). Esse candidato foi eleito com a proposta de alavancar o desenvolvimento social no país, portanto, iniciou o mandato firmando cinco compromissos para alcançar esse objetivo programático: 1) recuperar

a paz; 2) combater a pobreza; 3) impulsionar a educação; 4) gerar emprego; e 5) recuperar a liderança. Nesse contexto o presidente eleito fortaleceu a parceria entre as instituições governamentais e privadas, tendo em vista a formulação e execução de quatro projetos principais que foram inseridos no SNDIF: 1) *La defensa de los direchos de la infancia; 2) Personas con discapacidad; 3) Cruzada nacional contra el hombre; e 4) Apoyo a los migrantes*. Para alcançar esses objetivos, a *Ley de Asistencia Social* foi reformulada em 2014, enfatizando a responsabilidade pública na provisão de ações de promoção, prevenção, proteção e reabilitação voltadas às pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social e que não conseguiam suprir suas necessidades pelo viés do mercado ou da família. A partir dessa reformulação foi instituída *a Estrategia Nacional de Inclusión (2012)*, que previa a articulação entre os governos nacional e subnacionais, setor empresarial e organizações da sociedade civil. O programa considerado carro chefe dessa estratégia foi o *Cruzada nacional contra el hombre (2012))*, gerido pela Sedesol (BLÁZQUEZ BONILLA, 2017).

Seguindo a lógica do aprendizado institucional e organizacional, o *Programa Oportunidades* foi ampliado e seu foco passou a ser na capacidade dos indivíduos, a partir da inclusão social e do combate à fome. Com a ampliação da cobertura, dos objetivos e diretrizes, a partir de 2014 foi renomeado para *Programa de Inclusão Social Prospera*, em substituição ao que era executado, promovendo articulações entre as políticas econômicas e social. Essa nova versão vai de encontro com a proposta defendida por Amartya Sen (2000) sobre a definição da multicausalidade da pobreza. Portanto, o *Próspera* se propõe a avançar nas outras dimensões de vulnerabilidade social, buscando melhorar o acesso das famílias aos serviços de saúde, adoção de medidas de empoderamento feminino, proposição de ações de inclusão no mercado de trabalho e concessão de oportunidades aos jovens. Enquanto estratégia focal, o *Prospera* é destinado às famílias cuja renda per capita é inferior à *Línea de Bienestar Mínimo* (LBM). Esse indicador mede a capacidade de a família utilizar a renda para comprar alimentos. As famílias inseridas nessa linha possuem renda, mas essa é insuficiente para ter acesso a uma alimentação adequada, aos serviços de saúde e à educação. Para a permanência no Programa as famílias precisam se atentar aos seguintes critérios: 1) demográficos – possuir membros menores de 12 anos ou mulheres em idade reprodutiva e 2) renda per capita estimada abaixo da *Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas* (LVPCS). As famílias beneficiárias regularmente passam por reavaliações sobre as informações socioeconômicas. Após esse processo são recertificadas ou desligadas do Programa. Em caso de necessidade posterior a família pode requerer novamente a sua inclusão. Na avaliação de testes de meios é

atestado ou não a necessidade do benefício, sendo assim, se for deferido o pedido a família volta a fazer parte da lista dos beneficiários (LOPES *et. al*. 2017; LÁRRAGA, 2016).

O *Prospera* foi criado, então, com a proposta de melhorar os recursos e os serviços de bem-estar destinados às famílias em situação de pobreza, a partir de um enfoque interinstitucional entre todos os níveis de governos, sociedade civil e iniciativa privada. No campo da educação foi ampliado o apoio financeiro aos jovens em universidades e cursos técnicos. Em relação à área da saúde foram criadas medidas para a inscrição no Seguro Popular, facilitando o acesso aos serviços prestados pelo Pacote Básico de Saúde (MORAES, PITTHAN & MACHADO, 2018; LÁRRAGA, 2016). Em termos de estruturas burocráticas o programa é gerido por um órgão descentralizado da Sedesol – o Gabinete de Coordenação do Prospera – em articulação com a *Secretaría de Educacíon Pública* (SEP), a *Secretaría de Salud* (SS) e o *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS). Os representantes desses órgãos compõem um Comitê e um Conselho Técnico, onde são decididas as ações prioritárias e as corresponsabilidades entre as partes envolvidas (LÁRRAGA, 2016).

Em relação aos gastos federais houve uma pequena variação nos investimentos em programas de combate à pobreza entre os anos de 2014 a 2016, mas com uma crescente alocação no *Prospera* no mesmo período. O ponto de redução drástica foi em 2018, com uma queda de 30 milhões em relação ao ano anterior. Esse dado chama atenção, pois no mesmo ano o gasto federal total em relação aos programas de combate à pobreza teve um aumento.

Quadro 11 – Gastos Federais destinados ao Prospera 2014-2016

Ano	Gastos federal para superar a pobreza (milhões de pesos constantes)	Orçamento para o programa Prospera (milhões de pesos constantes)	População Beneficiada
2014	378.736,50	68.547,10	26
2015	382.589,60	72.417	25,8
2016	377.550,60	82.780,90	28
2017	340.964,50	78.855,90	27
2018	386.757,60	48.844,90	28

Fonte: AGUILAR, 2019, p. 103.

A principal estratégia do governo de Enrique Peña Nieto (PRI) para a área de assistência social, portanto, consistiu na institucionalização de programas de combate à pobreza por meio da complementação da renda, mas esses também não estão articulados (BLÁZQUEZ

BONILLA, 2017; PARRILLAT & GAMBOA, 2016, LOMELÍ, RODRÍGUEZ & WEBER, 2012). Os programas de transferências de renda foram aperfeiçoados pelos governos nacionais, mantendo como premissa principal a garantia de acesso a uma renda mínima para se alcançar níveis básicos de bem-estar social, por meio da articulação entre o governo e as instituições da sociedade civil e do mercado. O enfoque em todas as versões foi o residual e por mais que houvesse uma inclinação para o desenvolvimento comunitário e territorial as ações reforçavam o caráter individual para a superação da pobreza e para se alcançar melhores condições de vida

São inegáveis os avanços obtidos e os esforços empreendidos para a superação da pobreza no México, entretanto, voltamos a afirmar que os programas de transferências de renda apresentam apenas uma parte da assistência social, dessa forma, é preciso que haja investimentos em outras estratégias socioassistenciais para se combater as desigualdades e a pobreza, levando em consideração a multicausalidade dos fenômenos sociais que incidem sobre esse campo interventivo (SEN, 2000). Esse movimento tem sido, em alguma medida adotado por esse retorno do PRI ao governo nacional através dos programas executados pelo SNDIF, para além do *Prospera*. No primeiro momento, em 2012, Enrique Peña Nieto lançou alguns programas de apoio e assistência às famílias em situação de vulnerabilidades sociais. Esses programas, cuja proposta de ação e ligação institucional listados no quadro 9, são de base territorial e visam fortalecer os vínculos sociais, comunitários e familiares, entendendo que as ações socioassistenciais estão para além da transferência de renda. Transferir renda garante o acesso mínimo à alimentação e outras necessidades básicas da família, mas é preciso articular à essa estratégia de combate à fome outras medidas de valorização do capital humano, de fortalecimento das capacidades individuais e coletivas, bem como o acesso à outras políticas sociais (TUBILLA, 2014). O governo de Enrique Peña Nieto adotou essa inovação em sua agenda política e abriu espaço para um novo projeto político. Todavia, ainda é preciso avançar em termos de institucionalização de uma política de Estado, assim os programas e demais ações, progressivamente, avançariam em termos de profissionalização dos atendimentos e aperfeiçoamento do arcabouço técnico-burocrático para a continuidade das ações. A falta de uma coordenação nacional efetiva ainda se apresenta como um desafio para a articulação entre o SNDIF e o SNASPP.

Quadro 12 – Programas Executados pelo SNDIF na área de assistência social em 2012

Programas de Prevención, Rehabilitación e Inclusión Social de las Personas con Discapacidad y sus Familias	Prestar serviços de atendimento e reabilitação a pessoas com deficiência ou em processos incapacitantes e apoiá-los em sua integração social, a fim de contribuir para o seu pleno desenvolvimento e geração de oportunidades através da promoção e implementação de ações de informação e orientação à população em geral para modificar os fatores de risco, bem como detecção precoce, prevenção, realização da profissionalização dos recursos humanos, construção, manutenção, equipamentos e remodelação da infraestrutura de atendimento médico. Articulação Interministerial: *Secretaría de Salud e Sedesol.*
Programas para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia	O Programa busca atender as crianças e seus familiares, no intuito de criar redes de proteção social voltadas à redução da vulnerabilidade das pessoas devido a desigualdades de gênero, idade ou etnia. Articulação Interministerial: *Secretaría de Salud e Sedesol.*
Programas de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	Contribuir para fornecer esquemas de seguridade social que protejam o bem-estar socioeconômico da população necessitada ou em situação de pobreza, melhorando as condições de acesso e permanência no mercado de trabalho de mães, pais solteiros e responsáveis que procuram emprego e que necessitam de serviços de cuidados e atenção infantil. Responsável: *Sedesol.*
Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	O Programa de Atenção às Famílias e População Vulnerável constitui um dos aspectos mais importantes para SNDIF. A atenção a este segmento da população é dividida em três subprogramas, que são: 1) *Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario*; 2) *Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia*; 3) *Atención a Personas y Familias en Desamparo*. Este último subprograma é integrado por 2 linhas de ação, que são: Proteção da Família com Vulnerabilidade e Suporte para Projetos de Assistência Social. Responsável SNDIF.

Fonte: Adaptado do texto de Tubilla (2014, p.227).

Como podemos observar houve um esforço mínimo dos governos do PRI, inclusive a partir do ano de 2012 para a demarcação de programas que compõe o campo da assistência social por meio dos PTCR e do SNDIF. No entanto, mesmo com o avanço em termos de programas, os governos mexicanos até o presente momento não fizeram investimentos efetivos quanto a formulação e implementação de serviços socioassistenciais mais equânimes e, por conseguinte, mais inclusivo. Nos anos seguintes do governo de Enrique Penã Nieto, confirma-se como principal estratégia nacional voltada para o campo socioassistencial, o *Progresa*, que concentra distintas ações de combate à pobreza estrutural e tem como foco as famílias que estão em situação de indigência e de vulnerabilidade social. Esse programa, apesar de ser gerido e coordenado pela antiga *Sedesol*, conta com o apoio dos ministérios da *Salud* e *Educación*,

sendo, portanto, um programa interministerial e intersetorial. O que não difere da estrutura institucional dos outros programas de transferências de renda implementado.

A trajetória dos programas de transferências de renda no México tem seguido uma continuidade em relação às diretrizes, com predominância do caráter focalizado e seletivo. As alternâncias de governos impuseram mudanças incrementais e pequenas inovações quanto à ampliação da cobertura do público alvo e inclusão de ações dentro das condicionalidades já previstas (MORAES, PITTHAN & MACHADO, 2018). Todavia, ainda que se pretenda ampliar a noção de inclusão e cidadania, por meio da equalização de capacidades, o *Prospera* mantém a lógica no indivíduo, enquanto agente responsável pelo alcance de resultados e definidor de prioridades para alcançar seu pleno desenvolvimento e bem-estar (LOPES *et. al*. 2017. Essa perspectiva destoa das premissas de equidade e igualdade defendidas na proposta de Sen (2000), na medida em que as capacidades individuais isoladas dos meios que a produzem podem ser ineficientes do ponto de vista da promoção humana. O caráter meritocrático, não necessariamente, produz justiça social ou eleva a todos à uma condição de cidadania. Os direitos sociais enquanto mérito individual mascara desigualdades e geram ações pontuais, desarticuladas e descontínuas. Inclusão social significa criar mecanismos e estratégias universais ou quase universais, com a proposição de critérios objetivos e subjetivos que permitam o desenvolvimento social e econômico de distintas populações. Pressupõe também a articulação entre distintos atores, instituições e sociedade civil para a proposição de acordos, visando o bem coletivo. Significa, enfim, definir e construir mecanismos institucionais para a garantia de direitos em prol da preservação da vida e da dignidade da pessoa humana (ZANETTI, 2016; SEN, 2000).

6.4.4 Morena: ruptura ou continuidade?

Tendo em vista esse panorama, recentemente, após a eleição de López-Obrador em 2018, representante do Morena, as ações e estratégias de assistência social são geridas pela *Secretaría de Bienestar*. Esta pasta foi criada, em substituição à Sedesol, com o objetivo de fortalecer institucionalmente o setor, articulando os programas existentes e desenvolvendo novas intervenções a partir do Novo Plano de Desenvolvimento Social proposto para a sua gestão. O Morena em sua plataforma eleitoral, *Proyecto Alternativo de Nación* 2018-2024, apresentou como plano de governo uma nova visão de desenvolvimento político, econômico e social. Para que essa mudança seja possível a aposta do partido consiste em reformar e construir políticas públicas que permitam romper com a inércia gerada pelos anos anteriores no que

concerne ao crescimento econômico, agregando-o ao desenvolvimento social sustentável e harmônico. Sem desconsiderar as alternativas do mercado, o Morena propõe a retomada do Estado para garantir aos cidadãos uma vida digna, com segurança, bem-estar e com acesso a renda que os possibilitem acender socialmente. Portanto, o programa de governo avança quanto a proposição de projetos e alternativas em distintos campos de políticas sociais, resgatando o Estado de Direitos previstos na Constituição de 1917, entretanto, também não cita literalmente o campo da assistência social, enquanto prioridade programática, se formos levar em consideração o que foi desenhado no Brasil nos governos petistas. O Morena adotou como estratégia para esse campo específico o que o MAS vem desenvolvendo na Bolívia, apostando no fortalecimento das comunidades, da juventude e de outras políticas transversais, como forma de garantir o bem-estar da população.

6.5 Considerações Finais: a institucionalização de um modelo residual para a assistência social no território mexicano nas gestões PRI-PAN

Como analisado nesse capítulo e levando em consideração os regimes de bem-estar desenvolvidos na região, podemos inferir que a matriz de assistência mexicana foi institucionalizada tendo em vista o modelo residual-liberal (FRANZONI, 2007). Diferentemente do Brasil e da Bolívia que adotaram uma agenda social-desenvolvimentista, com o regate do Estado enquanto ator protagonista da provisão de políticas sociais, o México no início do Século XXI deu continuidade à agenda social liberal, institucionalizando a assistência social a partir de ações estatais direcionadas às pessoas e famílias que não conseguem garantir o seu bem-estar através de instituições do mercado ou membros da família. Os testes de meios são comuns para a concessão de um benefício ou para o acesso a um programa específico de governo. Nesse contexto, a assistência social foi se estruturando por meio de um conjunto de ações sem uma definição clara dos princípios, objetivos e metas que se pretendia alcançar a médio e longo prazo. A ausência ou ineficiência de um planejamento público dificulta ou mesmo inviabiliza a definição de eixos estruturantes e de integração da política pelo território. A agenda liberal social adotada no México reconhece que os mercados geram efeitos positivos quanto a provisão de serviços públicos, uma vez que se estruturam por agências que competem entre si, gerando assim, a produção e oferta de serviços com baixo custo e com maior cobertura da população (BLÁZQUEZ BONILLA, 2017). Essa foi uma escolha política sustentada por todos os governos pós redemocratização até 2017 ao menos.

Todavia, argumentamos que a não priorização programática tem sustentado um modelo residual, seletivo e hiperfocalizado para o campo socioassistencial. Mesmo com a existência de uma lei e de sistemas específicos para o setor, nota-se a presença de programas e equipamentos com finalidades semelhantes no nível nacional e estadual, gerando como efeito imediato ações sobrepostas, fragmentadas ou incompletas. Também ocorre a oferta de serviços de natureza contributiva e não contributiva, tanto na esfera federal como estadual, direcionada ao mesmo público, mas sem ligação institucional entre as esferas. Essas situações envolvem diferentes fontes de financiamento, podendo acarretar duplicações e lacunas na cobertura e no acesso do cidadão aos seus direitos (BLÁZQUEZ BONILLA, 2017; TUBILLA, 2014; DIAZ-CAYEROS & MAGALONI, 2013; CONEVAL, 2012; LOMELÍ, RODRÍGUEZ & WEBER, 2012).

Outro fator associado que reforça o componente residual presente no modelo de assistência social no México, diz respeito à baixa capacidade do Estado para criar mecanismos de indução para que todos os envolvidos, agentes públicos e privados, cooperem e implementem as decisões nacionais. Apesar de existir sistemas com potencial de articular e coordenar as principais estratégias socioassistenciais, os governos nacionais fizeram a opção, nas últimas quatro décadas, de implementar um projeto político com foco nas capacidades individuais baseadas no mérito. Assim, cabe a cada indivíduo ou grupo familiar criar as condições necessárias para a superação da pobreza ou de outras mazelas sociais. O Estado atua como mediador entre as esferas da vida privada (família) e do mercado, provendo cuidados essenciais à aquela parcela da sociedade que se encontra marginalizada e sem condições de sobrevivência, decorrentes de condições étnicas, desemprego, geracionais, doenças crônicas, por exemplo. Essa escolha política também dificulta o desenvolvimento e consolidação de fontes de financiamento mais estáveis para a operacionalização das estratégias de governos. Isso gera como resultado imediato a adoção de medidas desarticuladas e sem continuidades, ficando à mercê de interesses da elite política e de instituições privadas (elite econômica) dominante. Associado à precariedade de fundo de recursos financeiros têm-se a escassez de recursos técnico-burocrático para a profissionalização dos programas e para o estabelecimento de padrões mínimos na oferta de serviços e demais benefícios para a operacionalização das ações socioassistenciais.

Diante disso, a Sedesol até 2017 foi a principal estrutura burocrática responsável pela gestão do *Sistema Nacional de Asistencia Social Publica y Privada.* Mas, essa estrutura foi insuficiente para articular todas as ações desenvolvidas por esse sistema, de modo que a articulação intergovernamental é deficitária quanto à apresentação de critérios e regras de

atuação conjunta e privativa. Existem apenas orientações acerca das ações socioassistenciais que devem ser executadas pelas instituições que compõem os SNDIF, SEDIF, SMDIF e SNASPP. Portanto, os presidentes mesmo dispondo de capacidade política optaram por não investir na construção ou fortalecimento de burocracias nacionais para a gestão da política de assistência social. A Coneval é uma instância institucional que contribui com a gestão e com a coordenação mínima das ações e programas implementados, ainda que não seja suficiente para a construção de um modelo mais equânime. Se por um lado essa escolha dificultou a criação de mecanismos de coordenação e de um planejamento nacional que fosse capaz de induzir o comportamento dos agentes governamentais e privados de maneira mais efetiva em termos de profissionalização da política e da criação de aparatos técnico-burocráticos específicos para o setor, por outro lado, foi uma estratégia que conseguiu barrar retrocessos quanto aos direitos conquistados pela *Ley de Asistencia Social*. O atual arranjo reforça a institucionalização de um modelo residual para o campo da assistência social.

Contrariamente do previsto, a criação de um ministério específico não foi suficiente para o desenvolvimento de mecanismos institucionais que balizassem uma estratégia nacional para a coordenação, planejamento e execução da política de assistência social no México. A partir dessa constatação, inferimos que é necessário a articulação entre projeto político favorável à implementação de uma agenda inclusiva e universal para o campo e a criação de burocracias específicas em nível nacional que possam gerenciar, coordenar e financiar as ações socioassistenciais pelo território. A agenda política favorável à expansão de políticas sociais com os devidos apoios institucionais – votação favorável no congresso, formação de um corpo técnico-burocrático qualificado e leis infraconstitucionais – se configuram como condições necessárias para a efetiva institucionalização de um sistema integrado, descentralizado, participativo e inclusivo para a assistência social. O Brasil reuniu essas condições e, portanto, a partir de 2005 deu início à institucionalização inclusiva desse campo de política pública. A Bolívia, por sua vez, mesmo tendo uma agenda favorável a esse modelo, não dispõe até o presente momento de burocracias e leis específicas para a institucionalização de um sistema inclusivo para a área. No entanto, o MAS conseguiu, de maneira geral, tornar o sistema de proteção social mais inclusivo, ampliando a cobertura e ofertando serviços públicos aos *insiders*, *outsiders* e populações originárias (ZANETTI, 2016; FREITAS, 2016). Por fim, a experiência mexicana no campo dos direitos sociais está pautada por modelos residuais, de modo que a assistência social se desenvolveu sob esse prisma. A expansão das políticas sociais só entrou na agenda presidencial quando a competição eleitoral ficou acirrada e os partidos

conservadores tiveram que moderar o discurso e incluir pautas sociais em seus programas para ampliar a base de apoio e assim alcançar os eleitores de baixa renda. Não há, portanto, no período analisado um projeto político em defesa da institucionalização de um modelo inclusivo para a assistência social ou para qualquer outra política social (FAIRFIELD & GARAY, 2017; BLÁZQUEZ BONILLA, 2017; DIAZ-CAYEROS & MAGALONI, 2013.

Em relação à construção e consolidação do campo da assistência social, como defendido e analisado nesse capítulo, o México adotou os PTCR's enquanto estratégia nacional de institucionalização do setor com foco no combate à pobreza e a partir do processo de aprendizagem institucional foi aperfeiçoando os seus programas e ampliando a cobertura. Nesse quesito o México se tornou a referência para outros países da América Latina, compartilhando experiências e influenciando os desenhos institucionais para a institucionalização e execução dos programas de transferências renda com ou sem condicionalidades (GALLARDO, 2015, GÁRCIA & VILARREAL, 2015; REYES, 2010; NAVARRETE VELA, 2008). Defendemos, no entanto, que o acesso a renda mínima é importante para a sobrevivência, mas essa estratégia deve estar associada a outros investimentos em políticas de valorização do desenvolvimento humano, visto a multicausalidade da pobreza e das desigualdades sociais (SEN, 2000). Portanto, o México institucionalizou um modelo residual e seletivo para a política de assistência social. O Estado intervém apenas para corrigir as distorções geradas pelo mercado, não conseguindo ampliar, desse modo, a concepção de cidadania consagrada na Constituição de 1917, reformada em 2011. Salientamos, novamente, que essa foi uma escolha política adotada por todas os governos pós-redemocratização, ratificando um sistema de proteção social focalizado nos mais pobres, indigentes e que não conseguem suprir suas necessidades via mercado ou pelos grupos sociais e familiar.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO DE MODELOS MAIS INCLUSIVOS OU MAIS RESTRITIVOS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL: Brasil, Bolívia e México em perspectiva comparada

A análise comparativa da institucionalização da política de assistência social (PAS) em diferentes países indicou como cada governo investiu na criação de estruturas burocráticas e legais, no financiamento e na definição de serviços e programas próprios para a área resultando em modelos distintos. Sendo assim, descrevemos e analisamos as distintas formas de operacionalizar as mudanças ocorridas no contexto político e institucional que surtiram efeitos sobre as escolhas por determinados modelos para o campo socioassistencial. Nesta direção, os resultados encontrados indicam que as estratégias adotadas pelos governos refletem mudanças incrementais advindas de longos processos permeados por conflitos de interesses no que se refere à construção e implementação de políticas redistributivas e distributivas, que não necessariamente, geram políticas de assistência social mais inclusivas.

Em perspectiva comparada, os resultados confirmam que a institucionalização da PAS em governos mais conservadores apresentou características residuais, com investimento prioritário em programas de transferência condicionada de renda. Esse é o modelo adotado pelo México e também dos governos de Cardoso no Brasil. Ao contrário do resultado produzido pelos governos mexicanos e de Cardoso, o modelo institucionalizado no Brasil pelas gestões do PT tem uma tendência universalizante, prevendo ações de inclusão e de garantia de direitos. A criação de um sistema integrado e articulado para a assistência social permitiu a inserção da população pobre e extremamente pobre como beneficiária na rede de proteção socioassistencial que inclui transferências, serviços e garantia de direitos. O fortalecimento de vínculos familiares e comunitários melhorou a qualidade de vida dos assistidos, rompendo os ciclos intergeracionais de pobreza. A adoção de uma visão multidimensional da pobreza torna o acompanhamento mais efetivo e próximo das necessidades e demandas sociais, tendo como foco central a emancipação e o protagonismo social (ZANETTI, 2016, BICHIR, 2016, SEN, 2000). Em um modelo intermediário, temos a experiência boliviana de institucionalização da PAS nos governos de Evo Morales. Diferentemente do que ocorreu no Brasil e no México, a Bolívia não gerou uma regulação específica para a área, o que tornou a implementação das ações socioassistenciais frágeis do ponto de vista institucional. Mesmo com a reestruturação do sistema de proteção social com a perspectiva de inclusão de todos os cidadãos, a área de assistência social não foi incluída de forma direta na agenda e foi construída de maneira desarticulada e distribuída em distintos ministérios não sendo tratada como uma política setorial

claramente demarcada. Essa escolha inviabiliza a coordenação das ações e o desenvolvimento de uma estratégia mais universal, como o que ocorreu por meio da institucionalização do SUAS no Brasil. Todavia, apesar dessa estratégia fragmentada de ações institucionais, o modelo adotado nos governos do MAS, difere do modelo residual institucionalizado no México, visto que o Estado tem uma postura mais ativa na rede de proteção social, gerando como resultado a inclusão de uma massa populacional outrora excluída pelas políticas sociais até então vigentes (ZANETTI, 2016, FREITAS, 2016)

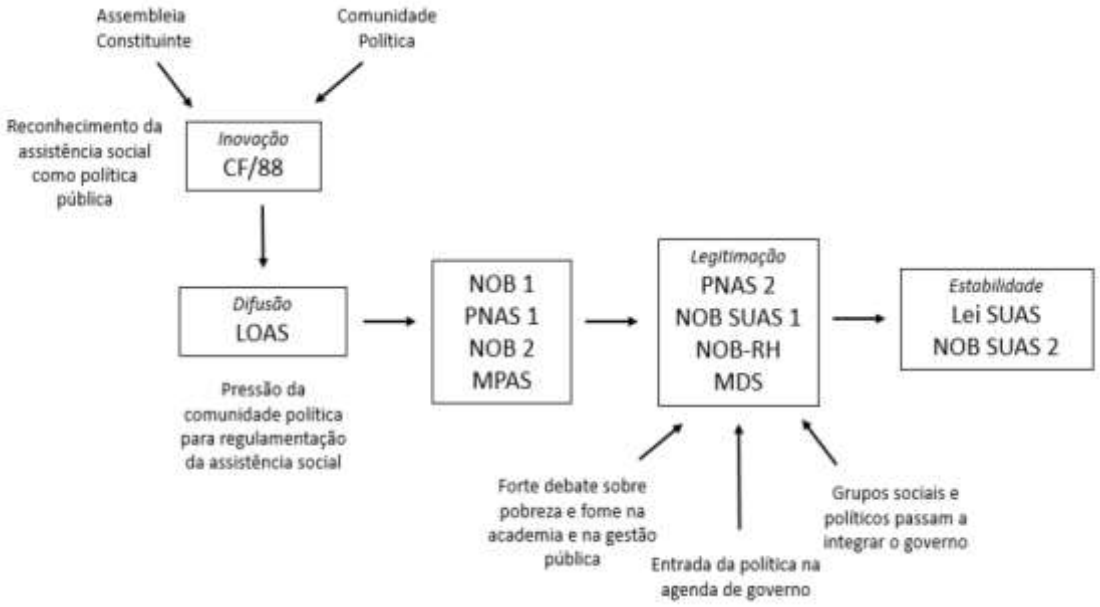
A partir de uma análise comparada dos fatores que resultaram em modelos tão distintos, observamos que na presença de competição eleitoral associado à agenda política mais progressista configurou-se como uma condição necessária para a institucionalização de um modelo mais inclusivo de assistência social. Assistimos ao fortalecimento do debate político e público sobre as políticas sociais. Nesse sentido, os partidos políticos trouxeram em suas propostas partidárias estratégias de combate à fome e políticas mais distributivas mais redistributivas, a depender da sua ideologia. Os processos analisados indicam que tanto Cardoso quanto Lula, após as eleições que saíram vitoriosos, possuíam maioria no Congresso e, a partir da estratégia institucional do presidencialismo de coalizão, não tiveram dificuldades para a aprovação de suas agendas políticas. A política de coalizão permitiu a construção de alianças necessárias para a aprovação dos projetos dos governos, de forma que as proposições iniciadas por ambos na área em análise foram vitoriosas. Os parlamentares não se comportaram enquanto atores contrários e não vetaram a agenda presidencial em pauta.

Assim sendo, tanto Cardoso quanto Lula tiveram maioria no Congresso e agiram com sucesso sob a égide do presidencialismo de coalizão, mas os resultados para a institucionalização da assistência social foram distintos. O primeiro, nesse cenário de maioria e na existência de um legado mínimo para área optou por construir um modelo fragmentado e residual, com descentralização das ações para as organizações sociais e prestadores de serviços de direito privado, mas com finalidade pública. Ao passo que Lula e, posteriormente Dilma, nessas mesmas condições de maioria no Congresso por meio da política de coalizão, institucionalizaram um modelo mais inclusivo e participativo, com primazia da responsabilidade estatal e articulado por um sistema nacional, integrando, por níveis de proteção social, as instituições públicas e as instituições privadas em caráter complementar. Podemos inferir que ter maioria nas duas Casas não é condição suficiente para que os governos implementem modelos mais inclusivos. Para além da presença dessa condição foi necessário a presença da assistência social enquanto prioridade na agenda política eleita. Dessa forma,

enquanto prioridade na agenda política, na ausência de atores de veto e na presença de um legado mínimo o governo nacional teve possibilidades de mobilizar os recursos políticos e institucionais necessários para a institucionalização de um modelo mais inclusivo para a assistência social, com maior integração no sistema de proteção social. Esse foi o caminho percorrido nas gestões petistas. Como Cardoso tinha uma agenda política distinta, o governo fez outras escolhas e a área avançou pouco em termos de institucionalidade.

Para além disso, é importante ressaltar, que a entrada da assistência social na agenda política estabeleceu oportunidades para a criação de mecanismos institucionais capazes de promover um contorno organizacional e legal para a regulação da área. Esse processo incluiu estratégias de coordenação da política, resultando em maior capacidade de gestão, tanto operacional quanto financeira, para o estabelecimento de parâmetros mínimos na execução das ações socioassistenciais. A presença de capacidade institucional em conjunção com a capacidade de coordenação intergovernamental produz um resultado mais inclusivo para a política de assistência social podendo ser destacado como outra condição necessária presente nesse processo causal. Essas relações aparecem no processo institucional que levou ao modelo construído no Brasil nas gestões do PT. O MDS foi uma condição necessária para a institucionalização de um novo modelo de assistência social, visto que reuniu as estruturas organizacionais e legais que permitiram maior coordenação por parte do governo nacional. A coordenação em nível nacional permitiu ao governo Lula induzir o comportamento dos demais níveis de governos por meio da autoridade normativa ou por transferências de recursos. A descentralização coordenada de programas e serviços implicou em um processo de articulações e pactuações federativas realizadas através da CIT e das CIB’s. As resoluções e acordos construídos nestas instâncias surtiram efeito sobre as formas de gestão, o cofinanciamento, a execução de serviços, monitoramento, avaliação dentre outros temas relevantes para o pleno funcionamento do SUAS (ZANETTI, 2016, SÁTYRO & CUNHA, 2014; MACAHDO, 2015).

Figura 6 - Trajetória de institucionalização do modelo inclusivo para a assistência social no Brasil



Fonte: CUNHA, 2016, p.63

Dessa forma, nossos resultados revelam a necessidade de ampliação da capacidade das burocracias para coordenarem as ideias e interesses do governo no âmbito nacional. A transição de um modelo fragmentado e residual instituído nos governos de Cardoso onde a sociedade civil era incitada a realizar esse papel por meio de organizações sociais prestadoras de serviços, para um modelo descentralizado, inclusivo e participativo nos governos de Lula e Dilma, onde há a primazia da responsabilidade estatal, pressupõe ações coordenadas dentro de um sistema integrado e articulado entre níveis de proteção social. O SUAS representou um avanço em termos de garantia de cidadania e acesso aos direitos. Para que isso fosse possível o MDS criou internamente burocracias específicas para gerir e regular a área. Nesse estudo destacamos o papel exercido pela SNAS e pela SENARC, que foram dotadas de capacidade técnica, normativa para instituir fluxos e procedimentos em relação a formulação, implementação e execução dos principais serviços, benefícios e programas entre os níveis de governo.

A capacidade e o aprendizado organizacional advindo das burocracias e da coordenação intergovernamental, embora se constituam como condições necessárias para a definição e direção de um modelo mais inclusivo para a assistência social, por si só não bastam, visto que os atores políticos não atuam com total liberdade, sendo limitados e constrangidos por outras regras institucionais, sobretudo no que tange às mudanças e alterações de rotas (SANTOS,

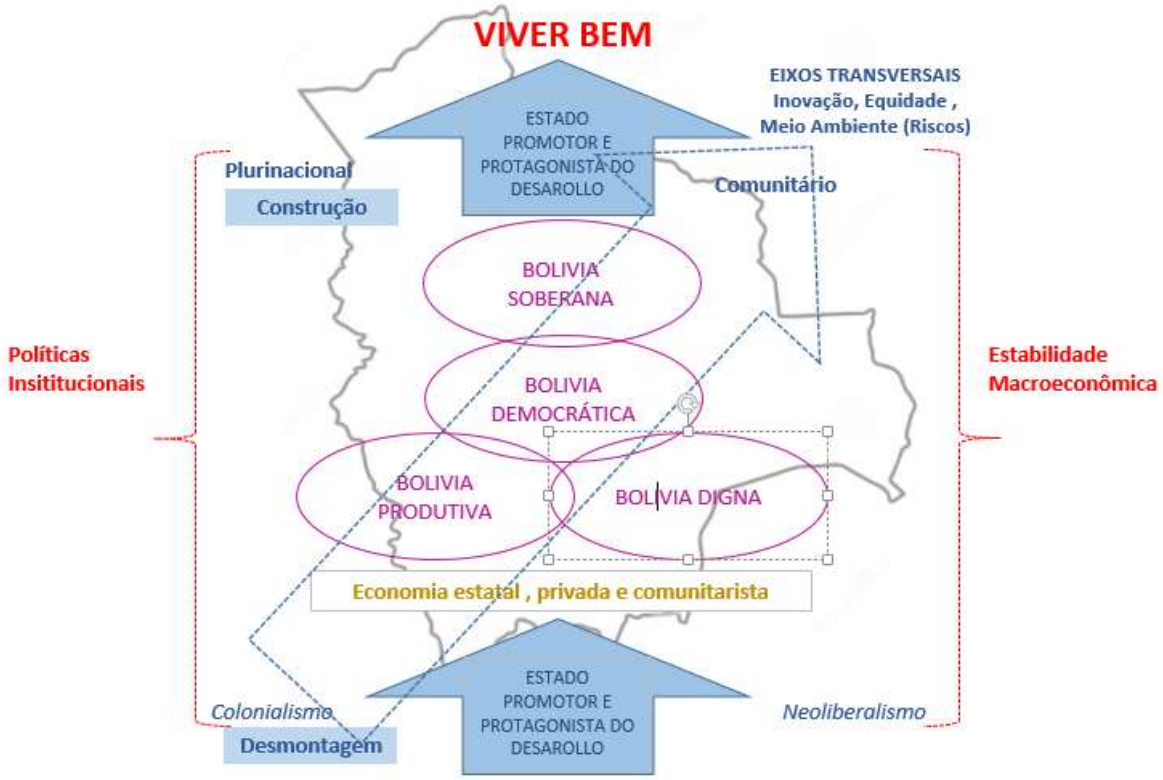
2015). Modificar uma estrutura ou processo significa alterar recursos, redistribuir poder, mobilizar atores com poder de veto, a depender do tipo de mudança que se pretende realizar (ZANETTI, 2016). No entanto, é possível inferir que a ausência falta desses fatores seria condição suficiente para a negação do resultado uma vez que nos governos de Cardoso, na ausência de política para o setor de assistência social, não foi construído um ministério próprio e burocracias internas para a área. A assistência social era gerida por uma secretaria, a SAS, dentro do Ministério da Previdência e Assistência Social. Outro fator importante foi o fato de que as ações eram fragmentadas e dispersas e o carro chefe do governo para o setor era realizado pela Casa Civil da Presidência da República, o Comunidade Solidária que representa exatamente uma estratégia de terceirização da assistência social colocando o protagonismo da ação socioassistencial na sociedade e não no Estado. Soma-se a isso ainda o fato de que ele era coordenado pela primeira dama, Ruth Cardoso, resgatando traços de um passado assistencialista marcado pelo primeiro damismo. Nessa nova versão ele foi suavizado por contornos institucionais, como ligação ministerial e aprovação em decreto presidencial que normatiza as ações e distribui funções entre as partes envolvidas (ZANETTI, 2016). Mas, tudo isso mostra uma agenda distinta do que veremos nos governos seguintes, uma vez que destacam-se ações fragmentadas de uma política setorial subsumida a outras pastas. Observa-se que a conjunção desses fatores tornou-se condição suficiente para um modelo mais residual.

Dessa forma, conforme os resultados encontrados em nossa tese, foi somente, quando a temática entrou efetivamente na agenda política, nos governos do PT, que a assistência social ganhou maior institucionalidade, por meio da criação de um ministério específico para a área como o MDS, e posteriormente, da PNAS (2004) e do SUAS (2005; 2012), demandando maior articulação federativa, o que reforçou o papel exercido pela CIT e das CIBs. A conjunção desses fatores conduziu à criação de um modelo mais inclusivo e integrado no sistema de proteção social, comportando uma rede de serviços, benefícios e programas comunitários e de transferência de renda que visam garantir a cidadania e direitos sociais numa perspectiva mais compreensiva da população atingida. Devido ao seu caráter inclusivo, o SUAS interliga os beneficiários em diversas partes do sistema de proteção social, sendo, portanto, uma política intersetorial e transversal. Essa escolha permite aos cidadãos maior inserção nas ações ofertadas pela política e entre políticas sociais, a partir de um olhar amplo sobre as vulnerabilidades e necessidades da população assistida. Esse ponto é outro avanço importante para a superação da fragmentação do modelo anterior. Com o SUAS temos a institucionalização de um modelo global que permite tanto um atendimento integral e articulado em rede intrassetorial e

intersetorial, o que reforça o compromisso de uma inclusão cidadã atenta à continuidade e permanência das ações socioassistenciais, quanto a consolidação de uma rede nacional de proteção de renda e de serviços.

Diferentemente do que ocorreu no Brasil, a Bolívia nos governos de Evo Morales, institucionalizou um modelo parcialmente inclusivo. Ao contrário do Brasil, nas duas primeiras eleições presidenciais em que Morales foi eleito a sua expressividade nas urnas mostrou não haver competidores capazes de diminuir a sua hegemonia: houve pouca competição eleitoral e o MAS não só conquistou o governo nacional, como a maioria dos departamentos, além de possuir maioria no parlamento, o que colocou o partido como a principal força político-partidária do país. Diante dessa condição podemos pressupor que ele teve condição para implementar a agenda que quisesse. Morales iniciou uma série de modificações no campo de desenvolvimento social que surtiram efeitos sobre o modo do Estado intervir e propor políticas sociais. O sistema de proteção social se tornou mais inclusivo a partir da adoção da noção do *Vivir Bien* que reconheceu a todos os bolivianos como cidadãos, independentemente de classe social e etnia. Todos os bolivianos nativos e naturalizados foram reconhecidos como cidadãos e, portanto, foram garantidos direitos e deveres, temos, portanto, a inclusão dos *insiders* e *outsiders* (GARAY, 2010). Esse é um avanço importante, visto que na Era da Democracia Pactuada não havia esse entendimento e as políticas sociais eram destinadas para uma parte específica da população. A outra parcela, especialmente os povos tradicionais, ficava à margem do sistema de proteção social sendo, basicamente, assistidos pela rede de proteção ofertadas pela família ou rede de apoio comunitária. A ação do Estado era residual no que se refere à proposição de ações efetivas para a cobertura das necessidades da população. Dessa forma, o novo formato do Estado que desde 2009 se tornou Plurinacional e a introdução *Vivir Bien* mudaram a perspectiva do cuidado, ao transferir a responsabilidade para a esfera estatal, como apresentado no esquema abaixo.

Figura 7: Modelo Inclusivo da Rede de Proteção Social adotado pelos Governos do MAS



Fontes: (ZANETTI, 2016, p.24; PND, 2006, p.22).

No entanto, apesar da perspectiva macro-inclusiva, as nossas análises demonstram a institucionalização de um modelo apenas parcialmente inclusivo para a assistência social, visto que as ações disponíveis estão pulverizadas pela rede de proteção social, sem um mecanismo institucional que os interconectassem e com um investimento baixo em mecanismos coordenativos. Ao contrário da experiência petista no Brasil, o modelo implementado pelo MAS apresenta baixa capacidade institucional para a integração do setor, o que pode ser explicado pelo legado herdado das administrações passadas, mas também pela ausência de uma agenda para a área como uma setorial, mas como essencialmente transversal, apesar de inclusiva. Assim sendo, diferentemente de Lula que partiu de um arcabouço institucional mínimo e construiu algo mais robusto mesmo em uma arena política que demandasse barganha, Morales, inicialmente, teve a habilidade de articular os atores políticos necessários para a aprovação de uma nova proposta de Estado e de integração do desenvolvimento social com o desenvolvimento econômico, mas com um plano mais amplo de proteção social, não especificamente socioassistencial. Nesse ponto, assistimos à construção de uma agenda política

mais progressista, mas sem pautar, efetivamente, o campo da assistência social enquanto prioridade de governo. A prioridade defendida estava na construção de um novo Estado e de uma nova forma de incluir os cidadãos na rede de proteção social mais ampla.

Portanto, podemos inferir, que a ausência da assistência social propriamente dita na agenda política, fez com que os governos do MAS pautassem a área não enquanto um setor próprio de política pública, como foi feito no caso brasileiro, mas um tema transversal. Isto é, a assistência social foi institucionalizada de maneira pulverizada em distintas ações que são interligadas em diferentes setores de políticas públicas. Os governos do MAS não criaram um ministério ou secretaria que unificasse todos os programas e benefícios socioassistenciais, gerando um problema de coordenação e gestão pelo território ou a ausência de proposta de uma coordenação nestes termos. Também a ausência de uma regulação própria do setor inviabilizou a delimitação de objetivos e metas claras a serem atingidas entre os níveis de governo. Apesar da garantia constitucional e infraconstitucional de distribuição de competências entre os níveis de governo, faltou clareza sobre as responsabilidades comuns e específicas quanto à condução das atividades, ações e programas que compõem o setor de assistência social, com reflexos sobre o gasto público. Além disso, não foi criado nenhum órgão colegiado que fizesse a intermediação entre os interesses do governo central e demais níveis de governos e territórios autônomos, conforme é feito pela CIT e CIBs no Brasil (ZANETTI, 2016). Essas escolhas tornaram a assistência social uma política frágil em termos organizacionais e legais e isso produziu um atendimento fragmentado e segmentado, comprometendo, por vez, a articulação e coordenação em rede. Importante sinalizar que os governos do MAS tinham maioria no Congresso, no entanto, como a assistência social, propriamente dita, não era prioridade em sua agenda, o modelo desenvolvido foi frágil em termos institucionais. Portanto, o parlamento na Bolívia não se constituía como uma arena de veto e dessa forma os governos de Morales, poderiam ter implementado um sistema mais inclusivo para a área, todavia, a estratégia foi institucionalizá-la por meio da rede de proteção social ampla, a partir do princípio do *Vivir Bien*, e não como uma política setorial, como foi feito nas gestões petistas no Brasil.

Os resultados também mostram a heterogeneidade das decisões implementadas na área social nos governos do MAS, sendo atravessadas por debates amplos acerca do princípio do *Vivir Bien*, o que contribuiu para reformas importantes em alguns setores de políticas sociais, como saúde e educação, mas são insuficientes para a institucionalização da política de assistência social resultando em um modelo de proteção mais inclusivo, mas um modelo de assistência social menos robusto e menos abrangente. Ou seja, mesmo institucionalizando um

modelo parcialmente inclusivo, novamente, chamamos atenção para mudança de paradigma ocorrido nos governos do MAS, no que se refere à construção de um novo modelo socioassistencial que comporte os princípios de cidadania e de garantia de direitos, que foram ausentes em períodos anteriores. O partido logrou êxito na (re)construção de uma rede de proteção social sob responsabilidade do Estado na definição de estratégias que melhorou as condições de vida dos bolivianos, ampliado a rede de apoio e cuidado para além das famílias. Houve, portanto no governo do MAS, uma transição do modelo essencialmente Familiarista, para um Modelo Estatal Intercultural, que agrega pautas étnicas e raciais dos povos tradicionais. Esse ponto difere do Brasil, visto que apesar da CF/88 reconhecer os direitos e especificidades dos povos indígenas, não houve uma mudança em termos de organização do Estado. Ao passo que na Bolívia, houve uma restruturação institucional significativa para essa integração, sendo reconhecido para além da Constituição e se tornando eixo central para a construção de políticas sociais no país.

Os processos analisados indicam que a esquerda boliviana não incluiu em sua agenda, um planejamento para o estabelecimento de mecanismos institucionais realmente eficientes, para o desenvolvimento de pactos sociais, políticos e de financiamento para coordenação do conjunto de ação e programas de assistência social. O que a Bolívia tem hoje é uma fraca institucionalização do setor e apesar do seu carater parcialmente inclusivo, o modelo socioassistencial foi construído a partir de uma política de governo e não de Estado, o que significa que partidos com projetos e agendas políticas distintas ao MAS podem facilmente derrubar o que foi implementado para o campo. A criação de leis e burocracias próprias para a assistência social dotaria o Estado de maior capacidade institucional, para barrar retrocessos e impor constrangimentos para a adoção de mudanças e alterações nas ações já previstas. E a construção de diretrizes e metas nacionais produziria maior coordenação e articulação entre as partes envolvidas.

Em geral, o governo de Evo Morales teve pouco veto externo na medida em que congregava maioria nas duas casas e conseguiu maioria inclusive entre os departamentos, o que nos leva a concluir que a assistência social não foi uma agenda priorizada. De forma geral, observamos que a entrada de uma nova concepção sobre a proteção social na agenda política foi condição necessária para a institucionalização de um modelo inclusivo de proteção social com o *Viver Bien*, mas apenas parcialmente inclusivo para a assistência social. Ou seja, a ausência de uma agenda específica na área se configurou como uma condição suficiente para a não criação de uma estrutura institucional com capacidade para gerir e coordenar a política pelo

país. Para analisar o caso boliviano, precisamos entender a relação estabelecida entre a ausência da agenda política, reformulação dos programas e benefícios que constam na RPS-DIC, a baixa capacidade de financiamento e o baixo nível de integração entre as políticas sociais para os avanços institucionais alcançados pelo campo socioassistencial. Também não é possível analisá-lo sem considerar a priorização das pautas indigenistas que atravessam as decisões políticas e os resultados institucionais advindos desse processo de negociação.

O Brasil partiu de um legado institucional com características residuais e conseguiu reverter o quadro quando os governos petistas implementaram sua agenda inclusiva para a área de assistência social. Evo Morales optou por reestruturar a rede de proteção social com primazia do Estado e assim introduzir a ideia do *Vivir Bien*, para a inclusão de todos os cidadãos bolivianos nas políticas sociais ofertadas. Ressaltamos que, se um por um lado Morales foi exitoso na construção de uma rede de proteção social inclusiva, por outro, a assistência social foi construída de maneira fragmentada e diluída nessa rede, com efeitos importantes sobre a organização dos programas e serviços.

Finalmente, em relação ao caso mexicano, mostramos que os governos implementaram uma agenda residual-liberal para a assistência social, contrariamente ao que foi feito nos casos do Brasil e da Bolívia no que tange ao papel do Estado na condução da política no território. No México as mudanças foram incrementais e refletem as escolhas que reuniram a combinação de capacidade dos atores políticos e suas coalizões favoráveis a introdução de políticas sociais, mas principalmente a agenda desses atores. Nesse entendimento a política de assistência social nasceu articulada com a política de saúde, de modo que a *Ley General de Salud* previu ações para o setor socioassistencial que foram materializadas pelo Seguro Popular de Saúde, que cobriu a população anteriormente excluída do sistema de proteção social (desempregados e autônomos, por exemplo). Como vimos durante o nosso estudo, foi somente em 2004 que a assistência social ganhou contornos legais próprios com a criação da *Ley de Asistencia Social*, estabelecendo uma oportunidade para a introdução de inovações. Mesmo diante dessa abertura institucional, os governos não adotaram medidas favoráveis à construção de um modelo mais inclusivo, de modo que as ações socioassistenciais continuaram dispersas e com pouca coordenação. No período analisado, os governos nacionais não agiram como indutores do comportamento dos outros níveis governamentais na área de assistência social e demonstraram pouca capacidade transformativa, no que se refere a autoridade normativa para instituir fluxos e procedimentos, como ocorreu no caso brasileiro.

Importante salientar que foi a partir do aumento da competição eleitoral que o debate sobre as políticas de combate à pobreza ganhou força. Anterior a esse processo, os governos do PRI, em uma situação de hegemonia no cenário político-partidário, implementaram as políticas sociais com pouca regulação do Estado e com incentivo para a oferta de serviços pelo viés do mercado. A área da assistência social era reduzida aos programas de combate à fome e sem articulação institucional para o setor, que se desenvolvia por meio da *Ley General de Salud*. Nesse sentido, não havia uma lei ou uma estrutura institucional que visasse ações e programas socioassistenciais. Com a intensificação do debate político sobre a oferta de políticas sociais e com a mudança de governo foi implementado inovações na assistência social. A vitória de Vicente Fox em 2000, candidato do PAN representou uma quebra de hegemonia do PRI, abrindo espaço para reformas nas políticas sociais. Em relação à assistência social foi institucionalizada a *Ley de Asistencia Social* em 2004 que se constituiu como uma medida institucional importante para a definição do novo arranjo da política no país, por meio do SNASPP e SNDIF.

Diferentemente das administrações passadas, o governo de Fox avançou em termos de institucionalidade para a assistência social ao propô-la enquanto política setorial, entretanto essa mudança de organização em termos institucionais não significou que a temática entrou efetivamente na agenda política. Os processos analisados nesse estudo indicam que a assistência social continuou sendo implementada sob um modelo residual, de modo que os governos de Fox e o seu sucessor Calderón investiram pouco em termos de construção de serviços socioassistenciais. Mesmo dispondo de maioria no Congresso, com capacidade institucional e com apoio social, os governos do PAN continuaram com a lógica de institucionalização da assistência social, por meio dos programas de transferência de renda. Essa visão é reducionista se levarmos em consideração que as vulnerabilidades sociais ultrapassam a dimensão da renda, sendo necessário a criação de outros serviços e ação estatal para o combate à fome e assistência aos indivíduos e famílias em situação de risco ou vulnerabilidade social.

Após 12 anos de governo do PAN, o PRI retornou à presidência ao eleger Enrique Peña Nieto e assim como nas gestões passadas, também teve maioria no Congresso. A partir do aprendizado institucional e legal advindo das administrações anteriores e com a flexibilização do discurso político em função do aumento da competição eleitoral, Peña Nieto se propôs a fortalecer os programas de combate à fome enquanto principal estratégia para assistência social no país. Nessa administração foi implementado o Programa Prospera que aumentou a cobertura dos indivíduos e famílias assistidas, trazendo como proposta maior integração entre as ações

que eram desenvolvidas por esse programa no SNAPSS e no SNDIF. Mas não foi feito nada em termos de institucionalidade da dimensão normativa ou na criação de burocracias internas específicas na Sedesol para maior coordenação intergovernamental e para a definição de serviços socioassistenciais com foco na multidimensionalidade da pobreza.

Os governos do PAN e PRI, não enfrentaram atores com poder de veto, visto que esses partidos, em seus respectivos mandatos, possuíam maioria ou quase maioria nas duas casas. E nesse sentido, obtiveram êxito nas proposições dos presidentes no Parlamento. Então esse não era um ponto que travaria a agenda presidencial. Novamente, chamamos a atenção para o fato da assistência social não ser prioridade em nenhum dos governos analisados no México, PAN ou PRI. Todavia, ao contrário do que foi implementado pelo MAS, os governos nacionais mexicanos não construíram um sistema de proteção social inclusivo, conforme estratégia adotada por Morales. Este, mesmo não institucionalizando uma política de assistência social inclusiva, propiciou uma mudança substancial na lógica de proteção social dos cidadãos bolivianos. Os governos mexicanos, mesmo com maioria no congresso e na ausência de outros atores com poder de veto, não criaram um sistema de proteção inclusivo e essa escolha gerou como resultado um modelo residual para a assistência social, comprometendo inclusive, o tipo de financiamento realizado para o setor. Os recursos aplicados na área de assistência social foram alocados, basicamente, nos programas de transferência de renda. Quase não houve previsão orçamentária para a capacitação dos profissionais e para a criação de novos equipamentos públicos de base comunitária para o atendimento às famílias. O investimento público é limitado e focalizado, o que reforça a característica residual do modelo de assistência social institucionalizada no México.

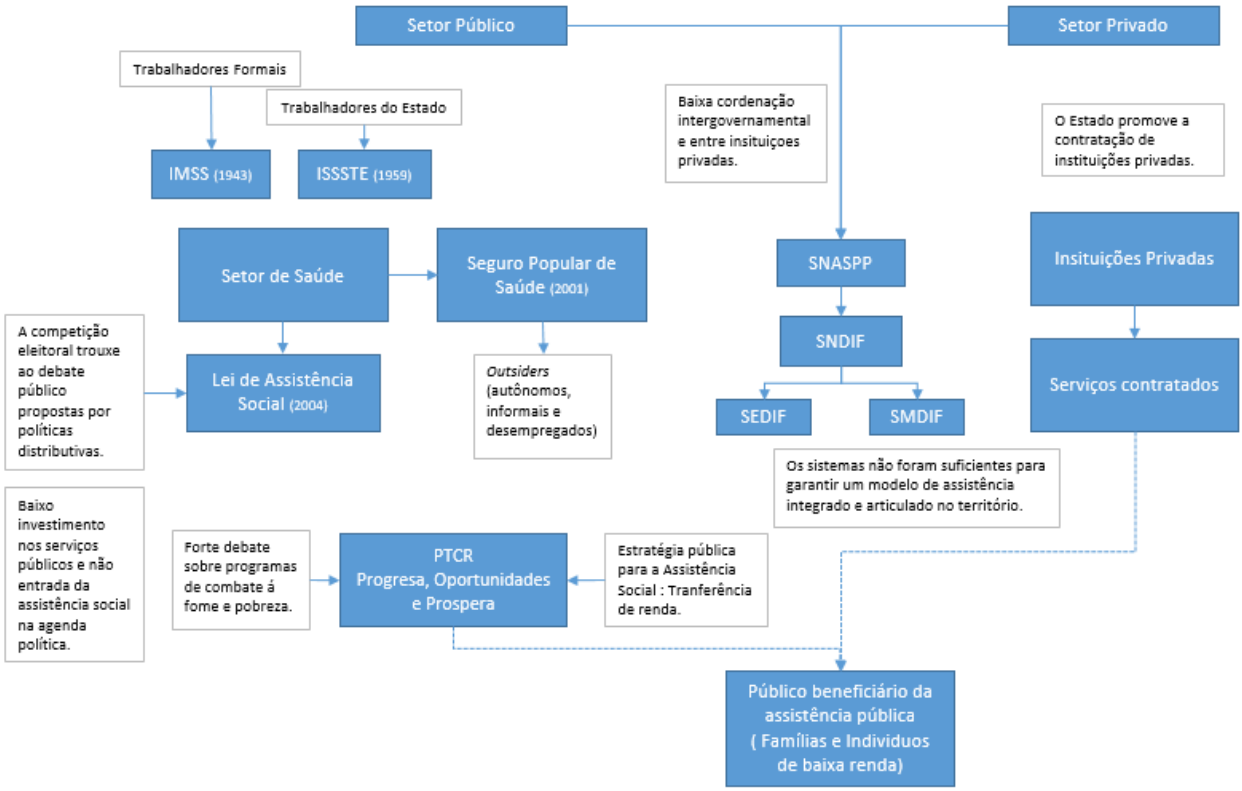
De maneira geral, os governos mexicanos tinham todo o arcabouço institucional para implementar uma política inclusiva, tais como direitos sociais garantidos na Constituição, Lei para o setor (*Ley de Asistencia Social*), ministério específico (Sedesol), no entanto, a opção política foi pela institucionalização residual, devido a agenda neoliberal historicamente executada no país. A trajetória histórica e política no México indica que o discurso político para a consolidação da área esteve fortemente ligado à proposição de programas de combate à fome, especialmente, em tempo de alta competição eleitoral. Mas nenhum governo nacional efetivamente, assumiu um papel ativo na coordenação dessa área, de forma que as transferências de recursos e as normativas existentes foram insuficientes para produzir um modelo mais coeso e articulado, integrando todas os programas ofertados pelas instituições públicas e privadas. A ausência de acordos nacionais e instâncias de pactuação contribuíram

para a descentralização pouco coordenada, o que gerou, em última instância, a sobreposição de ações e elevou o nível de competição por recursos e por programas nos demais níveis de governo.

O legado institucional em todos os governos do PRI e PAN demonstrou a fragilidade de sua estruturação pelo país, com baixa capacidade administrativa em geral. Soma-se a isso o fato de que mesmo com a criação da Sedesol e de sistemas próprios para o setor, o SNDIF e o SNASPP, os governos não ofertaram ações de forma padronizada entre eles, de modo a cobrir os usuários igualmente em todo o país. A escolha pela institucionalização da assistência social nos diferentes governos mexicanos está ligada à construção e consolidação dos programas de transferência condicionada de renda. A ideia de proteção à cidadania é residual, está no acesso à renda e uma assistência mínima do Estado destinada às famílias e indivíduos que comprovem a insuficiência de acessar serviços na rede privada.

Assim, contrariamente do que foi previsto no Brasil e na Bolívia, a assistência social no México foi institucionalizada através de um arcabouço legal e organizacional mínimo para a coordenação dos principais programas desenvolvidos no país, o que reforça novamente o caráter residual das intervenções realizadas nesse campo de política pública. Os esforços e os investimentos neste setor foram restritos, hiperfocalizados e seletivos no que tange a construção de uma rede de proteção socioassistencial, com foco na criação de programas comunitários pontuais e emergenciais. O principal componente de inovação, como foi dito anteriormente, esteve vinculado ao aperfeiçoamento institucional dos programas de transferência de renda. Outras iniciativas e ações de promoção humana e desenvolvimento social são organizadas por instituições privadas que compõem o SNASPP e SNDIF, de maneira desarticulada e com pouca ou nenhuma pactuação nacional. O esquema abaixo demonstra a organização da assistência social e a baixa vinculação política e institucional.

Figura 8: esquema de institucionalização do modelo residual da política de assistência social no México nos governos do PRI e do PAN



Fonte: elaboração própria a partir dos textos de Moraes, Pitthan & Machado, (2018); Blázquez Bonilla (2017); Gallardo (2015)

A ausência de um projeto para a assistência social na agenda política do México, surtiu efeito sobre a forma como a área tem sido organizada. A presença de burocracia e de regulamentação para o setor não foi suficiente para a institucionalização de um modelo mais inclusivo e coordenado. Entretanto, se configura como uma condição necessária para a construção, mesmo que no formato restritivo, de intervenções socioassistenciais. Como vimos existia uma base institucional para a definição de uma política com tendência mais universalizante, no entanto, devido à ausência de uma agenda favorável ao desenvolvimento da assistência social, as estratégias adotadas refletiam as propostas liberais e de maior abertura para os serviços ofertados por instituições privadas. Outro ponto que merece destaque diz respeito a inexistência de instâncias colegiadas que promovessem as articulações necessárias para a criação de um padrão nacional e estabelecimento de fluxos e procedimentos. Assim, podemos verificar que mesmo diante da existência de um sistema, este não foi suficiente para promover uma base de coordenação entre as instituições públicas e privadas envolvidas na execução dos programas. A coordenação intergovenamental ficava comprometida e o governo nacional, de 2000 a 2018, não foi capaz de induzir os comportamentos dos demais níveis de

governo e tampouco da iniciativa privada para que cooperassem com as metas e objetivos nacionais, o que nos revela uma baixa capacidade transformativa.

Em todos os casos analisados podemos concluir que nenhum fator isoladamente, mas somente a conjunção causal deles nos permite identificar padrões e características para a institucionalização de um modelo em detrimento de outro. Por conseguinte, os processos analisados nos mostram que a presença da capacidade institucional e maioria no congresso não são condições suficientes para se construir um modelo inclusivo para a assistência social. Vimos que tanto o Brasil quanto o México, possuíam essas condições, no entanto, o primeiro institucionalizou um modelo inclusivo e o segundo um modelo residual. O que nos chama atenção é a força que tal temática tem na agenda política, visto que as escolhas são realizadas com foco nas prioridades dos governos. Os governos de Lula priorizaram a área de assistência social e juntamente com o legado existente no setor obteve sucesso com a introdução de mudanças na lógica de gestão e financiamento, demonstrando alta capacidade transformativa. O mesmo não ocorreu com o México, visto que tinha capacidade institucional, mas a assistência social não se constituía enquanto prioridade de agenda política em nenhum dos governos democraticamente eleitos. O caso intermediário é o da Bolívia, que não dispunha de um legado institucional para a área, todavia, por meio de uma reforma mais inclusiva na rede de proteção social, mudou a forma de construir as políticas sociais. Porém, em se tratando da política de assistência social, o governo não indicou esse setor enquanto prioridade na agenda política. Essa escolha resultou em um modelo fragmentado, frágil e disperso, apesentando baixa capacidade institucional.

O que podemos constatar é que a capacidade institucional, a agenda política e coordenação intergovernamental são condições necessárias para a institucionalização da assistência social, mas elas sozinhas não conseguem explicar a emergência de um modelo ou outro. Somente em conjunção podemos estabelecer quando um modelo é residual, parcialmente inclusivo ou inclusivo, conforme analisado e apresentado nesse estudo. Sem querer esgotar os fatores explicativos e suas conjunções causais nossa pretensão foi trazer considerações e apresentar um modelo analítico que propiciasse inferências acerca da política de assistência social e de como ela tem sido institucionalizada sob diferentes modelos na América Latina utilizando para tal a estratégia comparativa entre três casos.

8. REFERÊNCIAS

ABOU-CHADI, Tarik & IMMERGUT, Ellen M. (2019). Recalibrating social protection: electoral competition and the new partisan politics of the welfare state. **European Journal of Political Research** 58: 697–719.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de (1988). Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a J4.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Desafios Contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. *In:* PETERS, B. Guy; PIERRE, John (Orgs). **Administração Pública: Coletânea**. Tradução Sônia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. São Paulo: Editora UNESP: Brasília, DF: ENAP, 2010.

ABRÚCIO, F.L., FRANZESE, C & SANO, H. (2010). Coordenação e Cooperação no federalismo Brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Cordeiro de. (Org). **Estados, Instituições e Democracias: República.** BRASÍLIA: IPEA, V.1, pp.177-2012.

AGUILAR, Ana Lily Oropeza (2019). Análisis Comparativo de la Política Social de los Programas "Oportunidades" y "Prospera" durante los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto. **Tese de Doutorado.** Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Facultad de Estudios Superiores de Cuautla, México.

ALCANTARA SAEZ, Manuel & FREIDENBERG, Flavia. Partidos políticos na América Latina**. Opinião. Publica**. 2002, vol.8, n.2, pp.137-157.

ALCÁNTARA-SÁEZ, Manuel. (2004). La ideología de los partidos políticos latinoamericanos. **Trabalho apresentado no Seminario de Investigación de Ciencia Política. Universidad de Salamanca**.

ANDRADE, Fabrício Fontes de (2012). Regimes de proteção social na América Latina: modelos e tendências recentes. **Emancipação** 12:21-32.

ANRIA, Santiago (2010). Bolivia's MAS: between party and movement. *In:* CAMERON E HERSHBERG (eds.). **Latin American's Left Turns – politics, policies & trajectories of change.**

ARRETCHE, M. (2013). Quando Instituições Federativas Fortalecem o Governo Central? In: HOCHMAN Gilberto; FARIA; Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ. P. 65-90.

ARRETCHE, Martha T. S. (2012). O poder de veto das unidades federativas do Brasil1; instituições e comportamento parlamentar no pós 1988. *In:* ARRETCHE, Martha. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV.

ARRETCHE, Marta, T. S. (2000). Determinantes da descentralização das políticas sociais no Brasil nos anos 90 – Estado Federativo e Descentralização do Sistema Brasileiro de Proteção Social. *In:* ARRETCHE, Marta, T. S. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. Rio de Janeiro: Revan. São Paulo: FAPESP.

ARRETCHE, MARTA T. S. (1999). Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **RBCS**, Vol. 14, nº 40.

AVRITZER, L. (2013). Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil. *In*: In: AVRITZER, Leonardo & SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**.

AVRITZER, L. (2016). A Democracia e os custos do presidencialismo de coalizão. In: AVRITZER, L. Impasses da Democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

ARCE, Javier Monterrey (2013). **Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Estado Plurinacional de Bolivia.** Disponível em: https://www.cepal.org/es/publicaciones/4103-sistemas-proteccion-social-america-latina-caribe-estado-plurinacional-bolivia. Último acesso em 10/12/19.

ARMINGEON, Klaus. (2012). The Politics of Austerity: What political Parties can do and what Markets want. Paper prepared for presentation at the 2012 Meeting of the American Political Science Association. New Orleans, August 30-September 2.

ARRETCHE, M. (2013). Quando Instituições Federativas Fortalecem o Governo Central? In: Gilberto Hochman & Carlos Aurélio Pimenta de Faria (orgs.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ. P. 65-90.

ARRETCHE, Martha T. S. (2012). O poder de veto das unidades federativas do Brasil1; instituições e comportamento parlamentar no pós 1988. *In:* ARRETCHE, Martha. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV.

ARRETCHE, Marta et al. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termo? **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, p. 587-620.

ARRETCHE, M.T.S. (1995). Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*: Teorias Explicativas. **Boletim Informativo Bibliográfico (BIB)**, n. 39, p. 3-40.

BARBERIS, Eduardo; SABATINELLI, Stefania & BIERI, Annegret. Social Assistance Policy Models in Europe: A Comparative Perspective. In: KAZEPOV, Yuri (ed.) **Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe**. Farnham: Ashgate Publishing.

BARRIENTOS, A.; HINOJOSA-VALENCIA, L. (2009). 'A Review of Social Protection in Latin America'. Centre for Social Protection, Scoping Study (June). Available at: www.ids.ac.uk/files/dmfile/SocialProtectioninLatinAmerica.pdf.

BARRIENTOS, Armando (2004). Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. In: GOUGH, Ian, WOOD, Geof, BARRIENTOS, Armando, BEVA, Philippa, Davis, Peter and

ROOM, Graham**, Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts,** Cambridge: University Press.

BENNETT, A., & CHECKEL, J. T. (Eds.). (2015). **Process tracing: from metaphor to analytic tool.** Cambridge University Press.

BENNETT, Andrew (2010). Process Tracing: a Bayesian Perspective. In: BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; BRADY, Henry E.; COLLIER, David. **The Oxford Handbook of Political Methodology**. Oxford Handbooks Political.

BERAMENDI, Pablo; HAUSERMANN, Silja; KITSCHELT, Herbert & KRIESI Hanspeter. (2015). Introduction: The Politics of Advanced Capitalism. In Beramendi, et al., ed. The Politics of Advanced Capitalism. Cambridge: Cambridge University Press, 1-64

BERNARDI, Bruno Boti (2010). A Guerra Mexicana contra o Narcotráfico e a Iniciativa Mérida: Desafios e Perspectivas. Meridiano 47 vol. 11, n. 120, 2010, p. 60 a 65.

BICHIR, R. M. (2016). Novas agendas, novos desafios. Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Revista Novos Estudos.** Disponível em: http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1625/file_1625.pdf. Último acesso em 03 de abril de 2017.

BICHIR, R. M. (2011). Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. *Rio de Janeiro:* **Programa de doutorado em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, IESP/UERJ**.

BLÁZQUEZ BONILLA, Elieth (2017). La asistencia social en México. Una mirada desde el SNDIF. **Ánfora**, vol. 24, núm. 43, diciembre, 2017, pp. 189-212.

BOLÍVIA. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Elecciones Generales 2014. Disponível em: https://web.archive.org/web/20150831031811/http://www.oep.org.bo/Computo2014/. Último acesso em 10/12/19.

BOLÍVIA. (2009). **Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia**. Disponível em: http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Consitucion.pdf. Último acesso em 10/12/19.

BOLÍVIA (2006). **Decreto Supremo N.28899 de 2006**. Plan Nacional de Desarrollo – PND "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien". Disponível em: http://www.ademaf.gob.bo/normas/ds29272.pdf. Último acesso 10-12-19.

BOLÍVIA (2006). **Decreto Supremo** N.29246. Disponível em https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-29246.html. Último acesso 10-12-19.

BORBA, Julian (2002). Ideologia Tecnocrática e Cultura Política no Brasil: o Plano Real e as eleições de 1994. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Rio Grande-Porto Alegre.

Borges, André (2010). Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. Sociologias vol.12 no.24 Porto Alegre.

BORGES, A. (2013). Eleições Presidenciais, Federalismo e Política Social. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

BOSCARI, Marilene, SILVA, Fátima Noely (2015). A Trajetória da Assistência Social até se Efetivar como Política Social Pública. **RIES, Caçador**, v.4, n.1, p. 108-127, 2015.

BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Último acesso em 08 de dezembro de 2015.

BRASIL (1993). **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social**, DOU, Brasília, 8 dezembro de 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Último acesso em 08 de dezembro de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (1998). Norma Operacional Básica de Assistência Social de 1998. Disponível em: http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao2011/resolucoes/1998/Resolucao%20CNAS%20no%20207-%20de%2016%20de%20dezembro%20de%201998.pdf. Último acesso em 06 de fevereiro de 2016.

BRASIL (2011). **Lei Nº 12.435, de 6 de julho de 2011.** DOU, Brasília, 7 de julho de 2011. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm. Último acesso em 08 de dezembro de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2009). Tipificação dos Serviços Socioassistenciais.
Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/cnas-2009-109-11-11-2009.pdf/view. Último acesso em 08 de dezembro de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004). ***Política Nacional de Assistência Social 2004*.** Reimpresso em 2009, Brasília: MDS/SNAS. Disponível: http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf. Último acesso em 08 de dezembro de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2005). **Norma Operacional Básica: NOB/SUAS – construindo as bases para a implantação do Sistema Único da Assistência Social.** Brasília: MDS/SUAS. Disponível em http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf. Último acesso em 08 de dezembro de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012). **Norma Operacional Básica: NOB/SUAS – construindo as bases para a implantação do Sistema**

Único da Assistência Social. Brasília: MDS/SUAS. http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf. Último acesso em 06 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2013). Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf Último acesso em 06 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. (2016). Norma Operacional Básica de 1997.
Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/legislacao/resolucoes/legislacao/resolucoes/1997.
Último acesso em: 06 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2016). Censo SUAS 2015: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, Entidades Beneficentes. -- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2016). Censo SUAS 2014: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, Entidades Beneficentes. -- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2016). Censo SUAS 2012: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, Entidades Beneficentes. -- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2016). Censo SUAS 2011: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, Entidades Beneficentes. -- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2016). Censo SUAS 2010: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, Entidades Beneficentes. -- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2010). **Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil: balanço e desafios**. Brasília, DF: MDS - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010. 216 p.

BUSSEMAKER, Jet & KERSBERGEN, Kess van. (1999). Contemporary Social-Capitalist Welfare States and Gender Inequality. In: Sainsbury, D. (Ed.). **Gender and welfare state regimes**. Oxford University Press.

CALIXTRE, André; FAGNANI, Eduardo (2017). A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). Texto para Discussão. Instituto de Economia Unicamp. IE, Campinas, n. 295.

CAMERON, D. (2001). The structures of intergovernmental relations. **International Social Science Journal**, *53*(167), 121-127.

CANSINO, Cesar (1995). Duas eleições presidenciais no México: 1988 e 1994. Opinião Pública, Campinas, vol. III, n. 2, pg.110-128.

CANTU, Rodrigo (2015). Depois das reformas: os regimes de proteção social latino-americanos na década de 2000. **Revista de Sociologia e Política**; 23:45-73.

CARRARO, Dilceane (2016). As Categorias da Política de Assistência social na América Latina: concepções ídeo-teóricas e proteção social. **Tese de Doutorado.** Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

CARREIRÃO, Yan de Souza (2000). A decisão do voto nas eleições presidenciais no brasil (1989 a 1998): a importância do voto por avaliação de desempenho. **Tese de Doutorado**. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política.

CASTRO, Patricia V. (2014). Estado Plurinacional de Bolivia: acerca de las transformaciones del Estado y la gestión del desarrollo. Repositório CEPAL: Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36629/S2014195_es.pdf?sequence=1. Último Acesso em 06 de fevereiro de 2016.

CAUL, M. L; GRAY, M. M. (2000). From platform declarations to policy outcomes – changing party profiles and partisan influence over policy. In: DALTON, R. e WATTEMBERG, M. (eds.), **Parties without partisans.** Oxford, Oxford University Press.

CECCHINI, Simone; FILGUEIRA, Fernando & ROBLES, Cláudia. (2014). Social protection systems in Latin America and the Caribbean: a comparative view. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CECCHINI, Simone & MARTÍNEZ, Rodrigo. Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos. Disponível em https://www.cepal.org/es/publicaciones/2593-proteccion-social-inclusiva-america-latina-mirada-integral-un-enfoque-derechos. Último acesso em 10/12/2019.

CEPAL (2017). Panorama Social da América Latina. Disponível em: https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/43228-panorama-social-america-latina-2017-documento-informativo. Último acesso em: 10/12/19.

CEPAL (2014). Panorama Social da América Latina. Disponível em: https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/37706-panorama-social-america-latina-2014-sintese. Último acesso em: 10/12/19.

CINGOLANI, L. (2013). The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **UNU-MERIT Working Paper**, 53.

CINGOLANI, L., THOMSSON, K., & CROMBRUGGHE, D. D. (2013). Minding Weber more than ever? The impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on development goals. *Cingolani, Luciana & Thomsson, Kaj & de Crombrugghe, Denis*.

COHN, Amélia. (2000). As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 183-197.

COLLIER, D. (2011). Understanding process tracing. **PS: Political Science & Politics**, 44(04), 823-830.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2012). **Evaluación Estratégica de Protección Social en México**. México, DF: CONEVAL.

CORTE NACIONAL ELECTORAL. Resultado Eleições Nacionais de 2009. Disponível em: http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx?3,26,324,O,S,0,. Último acesso em 02/01/2016.

CORTES, Soraya Vargas (2015). Policy Community Defensora de Direitos e a Transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**. Porto Alegre, p.122-154.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz & MOREIRA, Maíra dos Santos. A Evolução da Institucionalização da Assistência Social nos Municípios Mineiros entre 2005 e 2013. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta et al (2016). **Políticas Públicas na América Latina: novas territorialidades e processos**. Porto Alegre. Editora UFRGS/CEGOV.

COUTO, Berenice Rojas, YAZBEK, Maria Carmelita & RAICHELIS, Raquel. (2012). A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva e; RAICHELIS, Raquel (orgs.)**. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** 3ºEd. Revisada e Atualizada, São Paulo: Cortez.

CUNHA Isabella Dias & ZANETTI, Danúbia Godinho (2018). A Gestão Estadual na Política de Assistência Social: o Cofinanciamento da PSB e a capacidade administrativa municipal. **III ENPP Encontro Nacional de Políticas Públicas** – EACH-USP.

CUNHA, Eleonora S. M.; ZANETTI, Danúbia Zanetti (2016). Participação e influência na agenda governamental: o caso da assistência social. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Tema Geral: "***Ciência Política e a Política: Memória e Futuro***". Belo Horizonte, 30 de Agosto a 02 de Setembro.

CUNHA, Isabella Dias (2016). Para além do binômio união e municípios: as múltiplas trajetórias da gestão estadual na institucionalização da política de assistência social. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais

CUNHA, Lucas & ARAÚJO, Vitor. (2014). Sistemas Políticos na América do Sul no Contexto da "Maré Rosa": democracia, estabilidade e governança no século XXI. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 5, n. 2.

CUNHA, Eleonora S. M.; ALMEIDA, Debora R (2013). **Desenho institucional e circulação dos atores como indutores de articulação deliberativa**: o caso da Assistência Social no Brasil. VII Congresso da Associação Latino-americana de Ciência Política. Bogotá, 25 a 27 de setembro de 2013.

DRAIBE, Sônia M. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea (2007). In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs). **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz.

DIAZ-CAYEROS, Alberto; MAGALONI, Beatriz (2003). The politics of public spending – Part II. The Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) in Mexico. Disponível em: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.9.4240&rep=rep1&type=pdf. Acesso em 05/12/2013.

DINIZ, Eli. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). *Dados*, v. 54, n. 4, 2011.

DOMINGUES, José Maurício. A Bolívia às Vésperas do Futuro. In: DOMINGUES, José Maurício et al (orgs). **A Bolívia no Espelho do Mundo.** Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.

DOWNS, Anthony. (1999). **Uma teoria econômica da democracia.** São Paulo: EDUSP.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. (1990). **The three worlds of welfare capitalism**. John Wiley & Sons.

ESPING-ANDERSEN, G. (1999). Comparative Welfare Regimes Re-examined. In: _____ **Social foundations of postindustrial economies.** Oxford University Press.

EVANS, P.B., RUESCHEMEYER, D. & SKOCPOL, T. (1985). On the road toward a more adequate understanding of the State. *In:* Evans, P.; Rueschemeyer, D. e Skocpol, T. (org.). **Bringing the state back in.** Cambridge: Cambridge University Press, pg. 347 a 368.

FAIRFIELD, Tasha; GARAY Candelaria (2017). Redistribution Under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking. **Comparative Political Studies**, 1–36.

FALEIROS, V. P. A Democratização e as Políticas Sociais: conflitos de poder e conflitos distributivos – tendências dos anos 90. Cadernos de Serviço Social, PUC Campinas, São Paulo, n.17, 2000.

FARIA, Claudia F.; CUNHA, Eleonora S. M. **Formação de agenda na política de assistência social: o papel das conferências como um sistema integrado de participação e deliberação.** 36º Encontro Anual da Associação de Pós-graduação em Ciências Sociais. Águas de Lindoia, 2012

FILGUEIRA, Fernando (2013). Los Regímenes de Bienestar en el Ocaso de la Modernización Conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, vol. 22, núm. 2, pp. 17-46.

FILGUEIRA, Fernando. (1998). Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. In: **Social Science Research Council.** Guadalajara.

FLEURY, Sonia (2017). The Welfare State in Latin America: reform, innovation and fatigue**. Cad. Saúde Pública** [online], vol.33. Disponível: http://www.scielo.br/pdf/csp/v33s2/1678-4464-csp-33-s2-e00058116.pdf.

FRANZESE, Cibele & ABRUCIO, Luz Fernando. (2009). A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: FRANZESE, Cibele *et al.* Reflexões para Ibero-América: **Avaliação de Programas Sociais**. Brasília: ENAP.

FRANZONI, Juliana Martínez (2007). **Regímenes de bienestar en América Latina**. Madri: Fundación Carolina. Documento de trabajo n.11. 118p.

FRANZONI, Juliana Martínez (2005). Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. Revista Centroamericana de Ciencias Sociales. N.2, Vol.II.

FREITAS, Rosiene Maria de. (2016). A Conformação da Política de Saúde no Governo do MAS na Bolívia. **Tese de doutorado.** Universidade Federal de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

GALLARDO**,** Alfonso Myers (2015). A reforma política no México: uma análise crítica dos avanços e retrocessos nas novas leis eleitorais do país. **Paraná Eleitoral**, vol. 3, n. 3, pp. 491-520.

GARAY, María Candelaria (2010). Including Outsiders: Social Policy Expansion in Latin America. Disponível em: https://digitalassets.lib.berkeley.edu/etd/ucb/text/Garay_berkeley_0028E_10894.pdf. Último acesso em 05/12/2019.

GÁRCIA, Francisco Ramiro Sánches & VILARREAL, Juan Dios Martínez (2015). Los Incentivos electorales para la Conformación del Sistema de Partidos en México. In: LÓPEZ, Karla Annett Cynthia Sáenz; GONZÁLEZ, Gerado Tamez & BURGOS, Karla Eugenia (orgs). Sistema Electoral y Político Mexicano. Disponível em: http://eprints.uanl.mx/13379/1/Sistema%20Electoral%20y%20Pol%C3%ADtico%20y%20mexicano.pdf. Último acesso em 16/06/2020.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew (2005). Case Studies and Theory Development. *In*: GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. Mit Press.

GERRING, J. (2010). Causal mechanisms: Yes, but… **Comparative Political Studies**, *43*(11), 1499-1526.

GINGRICH & HÄUSERMANN (2015). The Decline of the Working-class Vote, the Reconfiguration of the Welfare Support Coalition and Consequences for the Welfare State. **Journal of European Social Policy.** 25(1), 50-75.

GOMES, Ana Paula Salej (2013). O *Welfare State* no Século XXI: recuperando a teoria da cidadania para os *Welfare States* latino-americanos. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais. Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Belo Horizonte.

GOMIDE, A. A. & PIRES, R.R. (2014). Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila, PIRES, Roberto Rocha C. (Orgs). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea.

GONZÁLEZ, Silvia Tamez & EIBENSCHUTZ, Catalina (2008). El Seguro Popular de Salud en México: Pieza Clave de la Inequidad en Salud. **Rev. Salud Pública**. 10 sup (1): 133-145.

GOUGH, Ian. Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis (2004). In: GOUGH, Ian, WOOD, Geof, BARRIENTOS, Armando, BEVA, Philippa, Davis, Peter and ROOM, Graham**, Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts,** Cambridge: University Press.

GREER, S. L. (2009). How Does Decentralisation Affect the Welfare State? Territorial Politics and the Welfare State in the UK and US. **Jnl Soc. Pol**.: page 1 of 21 Cambridge University Press.

GUIMARÃES, Alice S. (2009). A Emergência das identidades Étnicas na Bolívia Contemporânea. In: DOMINGUES, José Maurício et al (orgs). **A Bolívia no Espelho do Mundo.** Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.

GUINAUDEAU, Isabelle. (2014). Toward a conditional model of partisanship in policymaking. **French Politics**, v. 12, n. 3, p. 265-281.

HALL, Peter A. (2016). The Politics of Advanced Capitalism. Socio-Economic Review, 2016, Vol. 14, No. 2, 383–394. Disponível em: http://ser.oxfordjournals.org/. Acesso em 01 de dezembro de 2017.
HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary CR. (2003). The three versions of neo-institutionalism. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 58, p. 193-223.

HÄUSERMANN, Silja; PICOT, Georg; GEERING, Dominik. (2013). "Review Article: Rethinking Party Politics and the Welfare State – Recent Advances in the Literature." **British Journal of Political Science** 43: 221-240.

HOYOS Irma Méndez de (2012). Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011). **Política y Gobierno.** Volume 19, n.2, pp. 147-198.

HUBER, E., & STEPHENS, J. D. (2012). Strategy for Redistribution and Poverty Reduction. In: HUBER, E., & STEPHENS, J. D. **Democracy and the left: social policy and inequality in Latin America.** University of Chicago Press.

HUBER, E., & STEPHENS, J. D. (2001). Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment. *In*: PIERSON, Paul (Ed). **The New Politics of the Welfare State.** New York: Oxford University Press.

IMMERGUT, Ellen M. (1992). As Regras do Jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4096921/mod_resource/content/1/Immergut_sistemas%20de%20saude.pdf. Último acesso em 10/12/2019.

KAZEPOV, Yuri & BARBERIS, Eduardo. Social assistance governance in Europe Towards a multi-level perspective. **Paper presented at GINI WP6 Workshop**, 14-15 November 2011, Antwerp.

KITSCHELT, Herbert & REHM, Philipp (2015). Party Alignments: Change and Continuity. In: BERAMENDI, Pablo; HAUSERMANN, Silja; KITSCHELT, Herbert & KRIESI Hanspeter. 2015. "Introduction: The Politics of Advanced Capitalism." In Beramendi, et al., ed. The Politics of Advanced Capitalism (Cambridge: Cambridge University Press), 1-64

KLITGAARD, Michael .Bagessen; ELMELUND-PRAESTEKAER, Christian. (2012). "Partisan Effects on Welfare State Retrenchment: Empirical Evidence from a Measurement of Government Intentions". **Social Policy & Administration** 47 (1): 50-71.

KOSLINSKI, M.C (2007). Um estudo sobre ONGs e suas relações de 'accountability'. Rio de Janeiro. 223 f. Tese de Doutorado - Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

LÁRRAGA, Laura G. Dávila (2016). How does Prospera work?: best practices in the implementation of conditional cash transfer programs in Latin America and the Caribbean. Disponível em: https://publications.iadb.org/en/how-does-prospera-work-best-practices-implementation-conditional-cash-transfer-programs-latin. Último acesso em 16/06/20.

LAURELL, Asa Cristina (1994). **A nova face da política social mexicana.** Lua Nova n.32. Disponível https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000100003. Último acesso em 16/06/20.

LEVITSKY, Steven & ROBERTS, Kenneth M. (2011). **The Resurgence of the Latin American** *Left*. 1 edition ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LIJPHART, Arend (2008), **Modelos de democracia.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

LIMONGI, F. (2008). O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben G.; RIDENTI, Marcelo e BRANDÃO, Gildo M. (orgs). **A Constituição de 1988 na Vida Brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, Anpocs.

LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Lua Nova. 1998, n.44, pp.81-106.

LYNE, M. (2005). Parties as Programmatic Agents. In: **Party Politics**, v. 11, nº2, p. 193-216.

LOMELÍ, Enrique Valencia; RODRÍGUEZ, David Foust; WEBER, Darcy Tetreault (2012). Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI**. CEPAL**, Santiago de Chile.

LOPES *et al*, (2017). Programas de inclusão social e redução da pobreza: o caso "Próspera" (México) e o "Grameen Bank" (Bangladesch). Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, v.5, n.2, 137-154.

LOTTA, Gabriela Spanghero & VAZ, José Carlos (2015). Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. Revista do Serviço Público Brasília 66 (2) 171-194.

LOTTA, Gabriela (2012). O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). **Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática**. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte.

LUNA, J.P. (2010). The Left Turns: why they hapenned and how they compare. In: CAMERON & HERSHBERG (Eds). **Latin American's Left Turns – politics, policies & trajectories of change.**

LUNA, Juan P. & ZECHMEISTER, Elizabeth J. (2005). Political Representation in Latin America A Study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries. **Comparative political studies**, v. 38, n. 4, p. 388-416

MACHADO, J. A. (2014). Padrões de Indução de Políticas Sociais por Meio de Transferências Intergovernamentais Condicionadas**. Teoria & Sociedade**, nº 22.1.

MACHADO, J. A. & PALOTTI, P. L. Moura (2015). Entre Cooperação e Centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** *30*(88).

MACHADO, J. A. (2014). Padrões de Indução de Políticas Sociais por Meio de Transferências Intergovernamentais Condicionadas**. Teoria & Sociedade**, nº 22.1.

MACHADO, J. A. & PALOTTI, P. L. Moura (2015). Entre Cooperação e Centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** *30*(88).

MACHADO, J.A. (2008). Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: apostas e armadilhas. In: Dados – Revista de Ciências Sociais, v.51, Nº2, 433-457, Rio de Janeiro, IUPERJ.

MADRI, Raúl. (2011). Origins and Policies of the Movimiento al Socialismo. In: LEVITSKY, Steven & ROBERTS, Kenneth M.. **The Resurgence of the Latin American** *Left*. 1 edition ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

MADRID, Raul (2010). The Policies and Performance of the Contestatory and Moderate Left. In: Weyland, K., Madrid, R. L., & Hunter, W. (Eds.). **Leftist governments in Latin America: successes and shortcomings.** Cambridge University Press.

MAINWARING, S., & SCULLY, T. R. (Eds.). (1995). Building democratic institutions: Party systems in Latin America (pp. 1-34). Stanford: Stanford University Press.

MACIEL, Carlos Alberto Batista & CAMPOS, Edval Bernardino (20100. Uma crônica da assistência social no governo de FHC. In: Maria Ângela D'Incao. Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso. Hermínio Martins. São Paulo: Paz e Terra.

MAGALONI, Beatriz; DIAZ-CAYEROS & Alberto; ESTEVÉZ, Federico (2007). Clientelism and Portfolio Diversification: A Modelo of Electoral Investiment with Applications to Mexico. *In:* KITCHELT, Herbert; WILKINSON, Steven (eds). **Patrons, Clients and Policies**. Cambridge: Cambridge University Press, pp.182-205.

MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. (2008). Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. Tradução de Gustavo Rinaldi Althoff e revisão da tradução de Tiago Losso e de Gustavo Biscaia de Lacerda. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 31, p. 121-142.

MARSHALL, Thomas Humphrey. H. (1967) **Cidadania, classe social e status**. Introdução Phillip C. Schmitter; tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar.

MAYHEW, Leon. **The New Public**: professional communication and the means of social influence. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAYORGA, F. (2011). Movimientos Sociales y Participación Política en Bolivia.Ciudadanía y Legitimidad Democrática en América Latina. Buenos Aires: CLACSO and Promoteo, 19-43.

MAYORGA, F. (2009). El gobierno de Evo Morales: nacionalismo e indigenismo en tiempos de cambio. **La Nueva Coyuntura Crítica en los Países Andinos.** Lima, IEP e IDEA International.

MAYORGA, Fernando. (2005). Bolivia's Democracy at the Crossroads. In: HAGOPIAN, Frances & MAINWARRING, Scott. The Third wave of Democratization in Latin America: advances and setbacks. Cambridge University Press.

MAYORGA, Fernando. (2005). La Izquierda Campesina y Indigena en Bolivia. El Movimiento Al Socialismo (MAS). *In:* **VII Congreso de la SAAP**.

MELO, Marcus André. (2005), "O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social". **Dados – Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, Vol. 48 (4).

MENDOSA, Douglas. (2012). Gênese da Política de Assistência Social do Governo Lula. **Tese de Doutorado.** Universidade de São Paulo. Programa de Pós Graduação em Sociologia.

MENICUCCI, Telma M.G. (2007). **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. Capítulo 1: Os argumentos analíticos: a perspectiva histórica e institucional.

MESA-LAGO, Carmelo (1978). **Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality**. University of Pittsburg.

MEXICO. Ley General de Salud (2004). Disponível em https://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-general-de-salud/ Último acesso em 16-06-20.

MEXICO. Ley de Asistencia Social. Disponível em: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270_240418.pdf. Último acesso em 16-06-20.

MIDAGLIA, Carmem & ANTÍA, Florencia (2017). Bienestar y Protección Social en América Latina – Abordajes, Conceptuales y Metodológicos para el MERCOSUR. Disponível em http://www.ismercosur.org/pt-br/bienestar-y-proteccion-social-en-america-latina-abordajes-conceptuales-y-metodologicos-para-el-mercosur-sera-lanzado-el-lunes-10-2/ Último acesso em 10/12/19.

MIDAGLIA, Carmen; TEREJA, Rafael. (2016). Uruguay del Pepe Mujica: los câmbios procesados em el campo de la asistencia social. In: BENTANCUR, Nicolás; BUSQUETS José Miguel (Orgs.). E**l Decenio Progresista: Las políticas Públicas de Vázquez a Mujica**. Fin de Siglo Editorial. Ciencia Politica – Faculdad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.

MIDAGLIA, C.; CASTILLO, M.; FUENTES, G. (2010). El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. **Estado, Gobierno y Gestión Pública**, (15-16), pp-123.

MONTENEGRO, Antônia Maria da Rocha (2011). Planejamento, Participação social e Reformas Administrativas: a experiência da Prefeitura de Belo Horizonte nos 16 anos de governo democrático popular Belo Horizonte. Tese (Doutorado), Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

MORALES, Natasha. La Política Social en Bolivia Un Análisis de los Programas Sociales (2006-2008). Disponível em: https://publications.iadb.org/es/publicacion/14593/la-politica-social-en-bolivia-un-analisis-de-los-programas-sociales-2006-2008. Último acesso 11/12/2019.

MORAES, Verena Duarte de; PITTHAN, Rachel Guimarães Vieira & MACHADO, Cristiani Vieira (2018). Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades: Brasil e México em perspectiva comparada. **Saúde Debate**. 2018, vol.42, n.117, pp.364-381.

MOSIÑO, M. Sc. Eric Cícero Landívar. (2016). Indigenismo e constituição na Bolívia: um enfoque desde 1990 até os dias atuais. In: AVRITZER, L. et al. **O Constitucionalismo democrático Latino-Americano em debate:** Soberania, Separação de Poderes e Sistema de Direitos.

MÜLLER, W. & STRØM, K. (1995). Political Parties and Hard Choices. In: MÜLLER, W.; STRØM, K. (orgs.)**. Policy, Office or Votes***?* Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

NAVARRETE VELA, Juan Pablo (2008). Sistema Político Mexicano: desarrollo y reacomodo del poder. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, vol. III, núm. 6, pp. 131-148.

NORTH, D.; An introduction to institutions and institutional change. In: NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambrigde: Cambrigde University Press, 1990.

PACAJES, Hernán Aguilar (2014). Evaluación de Impacto del 'Bono Juancito Pinto' en Bolivia. **Revista de Análisis**, Volumen N° 21, pp. 37-66.

PARADA & REYES, (2010). Programa para a Saúde e Pobreza. Políticas Públicas e financiamento em México 1990-2005. Disponível em: http://www.alass.org/cont/priv/calass/docs/2010/sesion_V/03-09_sesion17_1-pt.pdf. Último acesso em 16/06/2020.

PARRILLAT, Gerardo Franco & GAMBOA, Fabiola Canela (2016). Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos. **OPERA**, n.18, pp. 159-181

PEREIRA, Marcus Abílio & ASSIS, Dayane Nayara Conceição de. (2016). Constitucionalismo Contemporâneo Latino-Americano e Justiça Eletrônica. In: AVRITZER, L. et al. **O Constitucionalismo democrático Latino-Americano em debate:** Soberania, Separação de Poderes e Sistema de Direitos.

PERES Thais Helena de Alcântara (2005). Comunidade Solidária: A proposta de um *outro* modelo para as políticas sociais. **Civitas,** Porto Alegre, v. 5, n.1, p. 109-126.

POWER, T. (2011). Presidencialismo de Coalizão: na visão dos parlamentares brasileiros. In: POWER, T. J. & ZUCCO Jr. (orgs.). **O Congresso por ele mesmo – autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte, Ed. UFMG.

PIERSON, P. (1995). Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, v. 8, n. 4, p. 449-478.

PIERSON, P. (1992). "Policy Feedbacks" and Political Changes. Contrasting Reagan and Thatcher's Pension Reforms Initiatives. **Studies in America Political Development**. Volume.6; issue 2, pp.359-399.

PIRKER, Kristina & SERDÁN, Alberto (2006). EL GASTO SOCIAL EN EL GOBIERNO DEL CAMBIO: Análisis del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza en la administración de Vicente Fox. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C. Disponível em http://ignorantisimo.free.fr/CELA/docs/02%20-%20Pirker%20y%20Serdan%20%20El%20gasto%20social%20en%20el%20gobierno%20del%20cambio%20-%20Avances%20y%20retrocesos.pdf

PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 2016-2020. En el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien. Disponível em http://www.fndr.gob.bo/bundles/fndrdemo/downloads/pdes/pdes2016-2020.pdf. Último acesso em 10/12/19.

PRATES, Antônio A. P. (2014). Administração Pública e burocracia: o contexto brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. (Orgs). **Sistema Político Brasileiro:** uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Striftung: São Paulo: Fundação Unesp Ed.

PRIBBLE, Jennifer (2017). **Partidos políticos y Estado de Bienestar en América Latina**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2017. Disponível em: https://scholarship.richmond.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1271&context=bookshelf. Último acesso em 05/12/2019.

POLITICAL DATABASE OF THE AMERICAS. (2016). Constitutions and Comparative Constitucional Study. Disponível em http://pdba.georgetown.edu/. Último acesso em 06 de fevereiro de 2016.

OBINGER, H.; LEIBFRIED & CASTLES. (2005). Federalism and the Welfare State. *In*: _____. **Federalism and the Welfare State: new world and european experiences**. New York: Cambridge University.

ORLOFF, A. S. (1993). Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states. *American sociological review*, 303-328.

REYES, Christian Uziel García (2010). Los partidos políticos y las elecciones en México: del partido hegemónico a los gobiernos divididos. **Estudios Políticos**. N. 19, novena época, pp. 129-157.

RODRÍGUEZ-ARAUJO, Octavio (1989). El PRI mexicano busca a la derecha para superar el cisma electoral. **Nueva Sociedad**, n.104, PP. 40-50.

SAINSBURY, Diane. Gender and Social-Democratic Welfare States. In: Sainsbury, D. (Ed.). **Gender and welfare state regimes**. Oxford University Press.

SAMUELS, David. (2009). A democracia brasileira sob o governo Lula e do PT. O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006) – uma história revisitada. **São Carlos: EdufSCar**, p. 239-270.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte et al (2019). Comparando Políticas Sociais em Governos de Esquerda. Caderno CRH, Salvador, V.32, N.85, pp.125-148.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (2018). A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 52(3):363-385.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (2014). Brazil's Social Assistance Policy Path Post '88: the significance of the institutions and ideas. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, p. 80-108.

SAVAGE, Lee. (2019) The politics of social spending after the Great Recession: The return of partisan policy making**. Governance**. 32:123–141.

SCHARPF, F. W. The Joint Decision Trap Revisited. **JCMS**, vol. 44, p. 845-864, 2006.

SCHMIDT, M.G. (1996). "When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy". **European Journal of Political Research**, v.30, no.2: p.155-183.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SINGER, A. (2010). A Segunda Alma do Partido dos Trabalhadores. **Novos Estudos - CEBRAP**, nº 88, pp. 89-111.

SILVA, Carlos Báez (2002). El Partido Revolucionario Institucional: Algunas Notas sobre su Pasado Inmediato para su Comprensión en un Momento de Reorientación. Los Años Recientes Convergencia. **Revista de Ciencias Sociales**, vol. 9, n.27, pp. 1-40.

SKOCPOL, T. & AMENTA, E. (1986). States and Social Policies. **Annual Review of Sociology,** v. 12: 131-157.

SOARES, Sergei & SÁTYRO Natália (2009). O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Texto para discussão No 1424, Ipea, Brasília. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf

SOUZA, Clóvis Henrique Leite et al. *Conferências típicas e atípicas*: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite. **Conferências Nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: IPEA, 2013.

SPOSATI, Aldaíza (2007). Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n.10, p. 435-458, jul./dez., 2007.

STEPAN, A. (1999). Para uma Análise comparativa do Federalismo e da Democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do demos. **Dados**, v. 42, nº 2, Rio de Janeiro.

SUPLICY Eduardo Matarazzo; MARGARIDO NETO, Bazileu Alves. Políticas Sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. Planejamento e Políticas Públicas nº 12 - jun/dez de 1995. Disponível em https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/140/142. Último 16-06-20.

TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco & FREITAS, Vitor Sousa. (2016). Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano: paradigma jurídico emergente em tempos de crise paradigmática. In: AVRITZER, L. et al. **O Constitucionalismo democrático Latino-Americano em debate:** Soberania, Separação de Poderes e Sistema de Direitos

TSEBELIS, G. (2009). Atores com Poder de Veto: com funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV.

TUBILLA, Karime Macías (2014). El estado mexicano y su combate a la vulnerabilidad social del tipo familiar: un análisis de eficiencia del sistema nacional para el desarrollo integral de la familia. **Tese de Doutorado.** Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Departamento de Economía Aplicada IV. Madri.

VAN BRABANT, Koenraad. Organisational and institutional learning in the humanitarian sector: opening the dialogue. **ALNAP Discussion Paper,** 1997. https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/kvblearn.pdf. Último acesso em 10/12/2019.

VIANA, Ana Luiza D'Ávila; FONSECA, Ana Maria Medeiros da; SILVA, Hudson Pacífico (2017). Proteção social na América Latina e Caribe: mudanças, contradições e limites. **Cad. Saúde Pública**; 33. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/csp/v33s2/1678-4464-csp-33-s2-e00216516.pdf. Último acesso em 05/12/19.

VIEIRA, Tiago R.T & MACHADO, Eliel R. (2010). A Revolução Boliviana de 1952: entre a ruptura e a desilusão. Disponível em: http://www.uel.br/eventos/sepech/sumarios/temas/a_revolucao_boliviana_de_1952_entre_a_ruptura_e_a_desilusao.pdf. Último acesso em 10/12/2019.

ZANETTI, Danúbia Godinho & CUNHA Isabella Dias (2017). A Institucionalização Estadual da Assistência Social: o caso brasileiro. Novas Edições Acadêmicas.

ZANETTI, Danúbia G. (2016). **A Institucionalização do Campo da Assistência Social:** Brasil e Bolívia em perspectiva comparada. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belo Horizonte.

WANDERLEY, Fernanda. A Bolívia entre a Mudança e a Inércia: regime de emprego e bem-estar social nos últimos vinte anos. In: DOMINGUES, José Maurício et al (orgs). **A Bolívia no Espelho do Mundo.** Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.

WEBER, Max (1982). A política como vocação. In: GERTH, H. H. (Org.) **Ensaios de Sociologia**. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, p. 97-153.

WEYLAND, Kurt. (2009). The Rise of Latin America's Two lefts: insights from rentier state Theory. **Comparative Politics**, 41, n.2 (jan): 145-64, 2009.

WEYLAND, Kurt, MADRID, Raul e HUNTER, Wendy. (2010). **Leftist governments in Latin America: sucesses and shortcomings**. Cambridge: Cambridge University Press.

WOOD, Geof. Informal security regimes: the strength of relationships. (2008). In: GOUGH, Ian, WOOD, Geof, BARRIENTOS, Armando, BEVA, Philippa, Davis, Peter and ROOM, Graham**, Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts,** Cambridge: University Press.