

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

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CAMPO DA ASSISTÊNCIA
SOCIAL: Brasil e Bolívia em perspectiva comparada**

Danúbia Godinho Zanetti

Belo Horizonte
2016

Danúbia Godinho Zanetti

A Institucionalização do Campo da Assistência Social: Brasil e Bolívia em perspectiva comparada

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Estado, Gestão e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro.

Belo Horizonte
2016

Danúbia Godinho Zanetti

A Institucionalização do Campo da Assistência Social: Brasil e Bolívia em perspectiva comparada

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro (Orientadora UFMG)

Profa. Dra. Cristina Almeida Cunha Filgueiras – PUC Minas

Prof. Dr. Juarez Rocha Guimarães – UFMG

Prof. Dr. José Ângelo Machado – UFMG (Suplente)

Belo Horizonte

2016

AGRADECIMENTOS

À minha família, pais e irmãs, por terem me apoiado nesta caminhada e pelo carinho, amor e compreensão.

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.

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

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

Aos amigos do PRODEP, em especial Priscila pela companhia, pelos comentários e pelos bons momentos que dividimos dentro e fora de sala de aula. Flora de Paula, Vivi e Ciro pelos abraços, carinho e apoio. Não poderia deixar de mencionar a Profa. Dra Lilian, tão amável, carinhosa, delicada. Um amor de pessoa. Você tornou os meus dias mais leves e tranquilos. Prof. Dr. Eduardo muito obrigada pelas sugestões e pelos comentários. Eles foram essenciais para a conclusão deste trabalho. Obrigada a todos (as).

Aos amigos do CEL, em especial ao Thiago Silame pelo carinho, pelos comentários e revisão deste trabalho e Bruna Aarão pelo apoio e amizade em todos os momentos.

À minha amiga Paola pela leveza, tranquilidade e pela companhia.

Às amigas, Deyri, Élide e Gi, que entenderam a minha ausência e me apoiaram por todo este caminho.

A todos o meu muito obrigada!

Resumo

O presente estudo apresenta como tema central o grau de institucionalização da assistência social, tendo como referência o Brasil e a Bolívia. Entende-se como institucionalização da assistência social a capacidade do Estado para induzir mudanças em um território, o que depende de sua capacidade de coordenação e de sua capacidade transformativa de atores e estruturas na formulação de políticas públicas. Foram definidos os seguintes critérios para a classificação dos casos: presença ou ausência de burocracias estatais, criação de legislação específica e desenvolvimento ou fortalecimento de órgãos ou instâncias de pactuação. Para explicar a variação entre o grau de institucionalização da assistência social nos dois países foram mobilizados fatores de ordem político-institucionais, com a finalidade de rastrear as possíveis conjunções causais que moldam ou condicionam a sua operacionalização. As conjunções causais estabelecidas entre a combinação da presença da esquerda no governo central, da capacidade do presidente para criar alianças e negociar a sua agenda de governo, a presença ou ausência de políticas passadas e o estabelecimento de regras claras que mediam as relações intergovernamentais indicam o grau de institucionalização da assistência social e a trajetória deste setor em cada país. Portanto, a estratégia analítica consistiu em estabelecer conexões causais entre estes fatores e o fenômeno de interesse, de maneira a produzir inferências válidas. O objetivo deste estudo consiste em comparar esses diferentes patamares de institucionalização na área por meio da trajetória da assistência social na Bolívia e no Brasil, rastreando os fatores políticos-institucionais que ajudam a explicar a variação no grau de institucionalização deste setor. Como estratégia metodológica foi utilizado o estudo comparativo. Os resultados sugerem que o grau de institucionalização da assistência social em boa medida está relacionado a capacidade do presidente em negociar a sua agenda de governo em diferentes arenas institucionais, bem como a capacidade de indução dos demais níveis de governos para que cooperem e executem a política conforme as metas e os objetivos nacionais. O legado, juntamente, com estas duas capacidades geram efeitos sobre esta institucionalização. Assim sendo, quanto maior a presença e integração destes elementos maior o grau de institucionalização da assistência social como política pública. O contrário também é verdadeiro, a ausência ou a pouca articulação destes elementos gera como resultado uma baixa institucionalização deste setor.

Palavras chaves: Assistência Social; Partidos Políticos; Partidos de Esquerda; Legado; Relações Intergovernamentais.

Abstract

This dissertation has as its central theme the degree of institutionalization of social assistance, with reference to Brazil and Bolivia. We understood the institutionalization of social assistance as State's ability to induce changes in a territory, which depends on its coordination capacity and its transformative capacity of actors and structures in the formulation of public policies. The following criteria were defined to classify cases: presence or absence of state bureaucracies, specific legislation and development or strengthening of negotiation committees. To explain the variation in the degree of institutionalization of social assistance in both countries were mobilized political-institutional order factors, in order to track possible conjunctions that shape and affect their operation. Causal conjunctions established between the combination of the left's presence in the central government, the president's ability to create alliances and negotiate its government agenda, the presence or absence of past policies and the establishment of clear rules that mediate intergovernmental relations indicate the degree of institutionalization of social assistance and the trajectory of the sector in each country. Therefore, the analytical strategy is to establish causal links between these factors and the phenomenon of interest, in order to produce valid inferences. The aims to this dissertation is to compare these different levels of institutionalization in the area through the social assistance trajectory in Bolivia and Brazil, tracking the political and institutional factors that help explain the variation in the degree of institutionalization of this sector. As methodological strategy used was the comparative study The results suggest that the degree of institutionalization of social assistance to a large extent is related to president's ability to negotiate his government's agenda in different institutional arenas, as well as the induction capacity of other levels of government to cooperate and implement the policy according to the national goals and objectives. The legacy, along with these two abilities generate effects of this institutionalization. Therefore, the higher the presence and integration of these elements greater the degree of institutionalization of social assistance as a public policy. The opposite is also true, the absence or poor articulation of these elements generates results in a low institutionalization of this sector.

Key-words: Social Assistance; Political Parties; Lefts Parties; Legacy; Intergovernmental Relations.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de Desenvolvimento Econômico e Social	p.24
Figura 2 – Organograma Institucional para a Assistência Social	p.35
Figura 3 – Organograma Institucional para a Assistência Social na Bolívia	p.41
Figura 4 - Capacidade do Estado	p.54

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de CRAS e CREAS entre 2007-2015.....	p.30
Gráfico 2 – Resoluções CIT por ano de publicação	p.106

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas durante os governos Lula 2003-2010.....	p.27
Quadro 2 – Evolução da Norma Operacional Básica de Assistência Social.....	p.28
Quadro 3 – Decretos Presidenciais que dispõem sobre a Assistência nos dois primeiros anos do Governo de Evo Morales	p.36
Quadro 4 – Principais definições de Capacidade Estatal	p.48
Quadro 5 – Modelo de Relações Intergovernamentais	p.80
Quadro 6 – Competências Concorrentes	p.87
Quadro 7 - Critérios para a Identificação de Graus de Institucionalização da Assistência Social como Política	p.110
Quadro 8 – Graus de Institucionalização da Assistência Social no Brasil e na Bolívia	p.112

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - SENARC 2003-2009.....	p.32
Tabela 2 – SNAS 2003-2009.....	p.33
Tabela 3 – Número de Alunos Beneficiários do BJP.....	p.39
Tabela 4 – Distribuição Partidária no Congresso	p.66
Tabela 5 – Avaliação geral do sistema político sobre o presidencialismo de coalizão em 2009 (% de pessoas que concorda muito ou pouco)	p.67
Tabela 6 - Trajetória do Gasto Social do Governo Nacional, entre os anos 1995 a 2010, por área de atuação	p.69
Tabela 7 – Eleições Nacionais de 2002 – resultado final para a presidência	p.72
Tabela 8 - Distribuição de Cadeiras entre os Principais Partidos na Câmara dos Deputados	p.73
Tabela 9 - Eleições Presidenciais 2005	p.74
Tabela 10 – Distribuição de cadeiras por partidos, alianças e/ou coalizões políticas no Congresso Nacional de 2006-2010	p.76
Tabela 11 - Gasto Social Total (en millones de bolivianos)	p.79
Tabela 12 – Resoluções CIT por Tema Central entre os anos de 2003 a 2010	p.107

LISTA DE ABREVIATURAS

AC – Assembleia Constituinte

ADN – Acción Democrática Nacionalista

BJP – Bono Juancito Pinto

CAD-Único - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CEBAS - Comunidades Eclesiais de Base

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CIB – Comissão Intergestores Bipartite

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONDEPA - Consciencia de Patria

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

FHC – Fernando Henrique Cardoso

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MAS – Movimiento ao Socialismo

MAS – Ministério de Assistência Social

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

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MPD – Ministerio de Planificación y Desarrollo

NFR - Nueva Forza Republicana

PBF – Programa Bolsa Família

PDES - Plan de Desarrollo Económico y Social 2012-2015

PLB - Pesquisa Legislativa Brasileira

PPB-CN - Plan Pgreso para Bolívia – Convergencia Nacional

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PND - Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva e Democrática para se Vivir Bien 2006-2011

PODEMOS - Poder Democrático Social

PPS-DIC - Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario

PSB - Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RIG's – Relações Intergovernamentais

SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SENARC - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SESAN - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SESEP - Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

UDAPE - Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas

UCS - Unidad Cívica Solidaridad

UN - Unidad Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1 - A trajetória do Campo de Assistência Social no Brasil e na Bolívia nos Governos de Esquerda	22
1.1 A Assistência Social nas Constituições	23
1.2 Caminhos institucionais para a conformação do campo da assistência social no Brasil e na Bolívia.....	27
CAPÍTULO 2 – Como Pensar tais Mudanças a partir do Debate Teórico? O que nos Guia? .	47
O Retorno do Estado e das Instituições como Estratégia Analítica.....	47
2.1. Capacidade do Estado: efeitos sobre o desenho e implementação de políticas públicas	49
2.2 O papel dos partidos políticos e a importância da esquerda no cenário político para conformação de uma agenda social	57
2.2.1 O Efeito dos Partidos Políticos sobre as Políticas Públicas.....	57
2.2.2 A Onda Rosa e a Emergência de uma Agenda de Governo mais progressista na América do Sul	63
2.2.3 O Partido dos Trabalhadores: o maior partido de esquerda no Brasil	66
2.2.2 A emergência do MAS no sistema político boliviano	72
2.3 As Relações Intergovernamentais e seus efeitos sobre os resultados de políticas públicas	81
2.3.1 Relações Intergovernamentais: o caso brasileiro	87
2.3.2 Relações Intergovernamentais: o caso boliviano.....	90
2.4 O legado social e institucional e a institucionalização do campo da assistência social..	93
CAPÍTULO 3 - O Grau de Institucionalização da Assistência Social: Brasil e Bolívia em Perspectiva Comparada.....	98
3.1 A Presença da Esquerda na Arena Política, a Definição da Agenda e as Coalizões de Governo	98
3.2 Bases institucionais para o fortalecimento da área de assistência social no Brasil e na Bolívia.....	102
3.3 A Criação de Burocracias e a Efetiva Institucionalização da Assistência Social	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS	121

INTRODUÇÃO

A virada do milênio se deu na América Latina concomitante 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 o *modus operandi* distintos desses governos de lidar com os problemas sociais, com a pobreza e suas consequências na vida da população. Dentro desse quadro, é possível também observar o avanço em muitas políticas sociais com consequências redistributivas e com melhoras reais nas condições gerais de vida na região. De forma geral, a pobreza caiu de 43,9% em 2002 para 28,1% em 2013, por exemplo, (CEPAL, 2014). A literatura é vasta em análises sobre as várias reformas no campo da previdência social bem como na criação de tipologias distintas para os diferentes países, sobre as reformas e classificações nos sistemas de saúde da região, sobre os avanços na educação pelo continente. Todavia, pouco se trata do campo da assistência social, principalmente de forma comparativa. E sabemos que nos países da América Latina, e em especial na sua parte sul, o que tange às políticas e ações fragmentadas na área da assistência social apresenta uma variedade muito grande: de baixíssimo grau de institucionalização à políticas nacionais estruturadas.

O retorno da esquerda a partir dos anos 2000 pelo continente apresentou mudanças na lógica de concepção e organização das políticas sociais. A proposta central proferida pelos partidos de esquerda após a virada do século referia-se 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. (LEVITSKY & ROBERTS, 2011; KAUFMAN, 2011; LUNA, 2010). Os governos de esquerda foram eleitos em um cenário de insatisfação com os resultados provenientes das políticas neoliberais e por isso propuseram agendas que se diferenciavam das propostas que eram executadas até então pelos partidos de oposição em seus respectivos países. Estas agendas, basicamente, focavam em reformas nas políticas sociais ou no desenvolvimento de inovações e mudanças em um setor específico de política social (SÁTYRO *et al.*, 2015). Esta nova configuração gerou efeitos sobre o desenho de políticas sociais, particularmente, no campo da assistência social.

Essa dissertação objetiva uma comparação entre as experiências dos governos de esquerda da Bolívia e do Brasil, tendo como fenômeno de interesse o grau de institucionalização da assistência social, nesses países. Aqui, a institucionalização do campo da assistência social será entendida numa perspectiva processual via investimento dos

governos tanto na criação e consolidação, em maior ou menor grau, de burocracias estatais para prestação de serviços socioassistenciais, quanto no desenvolvimento de marcos legais constitutivos que definam essa institucionalidade em diversos níveis de governo. Isso eleva a estruturação do campo ao patamar de política institucionalizada e articulada ou determina como ela deve ser estruturada no território nacional. Portanto, na medida em que a entendemos como processo, podemos dizer que essa institucionalização deve ser definida pela capacidade do Estado para induzir mudanças em um território, o que depende de sua capacidade de coordenação e de sua capacidade transformativa de atores e estruturas na formulação de políticas públicas. Dado esse conceito, podemos usar os seguintes indicadores: presença ou ausência de burocracias estatais, criação de legislação específica e desenvolvimento ou fortalecimento de órgãos ou instâncias de pactuação.

Nós assumimos como pressuposto que o desenvolvimento do setor de assistência social apresenta graus distintos de institucionalização em diferentes países do continente Sul Americano. Brasil e Bolívia são dois países marcados por seus governos de esquerda, mas tornam-se casos interessantes pois possuem quadros institucionais muito distintos no que tange à institucionalização do campo da assistência social e da estruturação dessa como política. Ao observar tal diferença entre os dois países com dois governos de esquerda, nos perguntamos, o que explica tal discrepância? Principalmente, se pensarmos que os dois tiveram maioria no parlamento.

Assim, para captar e explicar esta variação foram selecionados os seguintes fatores causais: a conformação do sistema político, a presença da esquerda no governo central, a capacidade do presidente para criar alianças e negociar a sua agenda de governo, a presença ou ausência de políticas passadas e o estabelecimento de regras claras que mediam as relações intergovernamentais (RIG's) na medida em que visamos uma análise em profundidade, não isolamento de fatores. Está posto, então, que as combinações estabelecidas entre estes fatores determinam os diferentes graus de institucionalização da assistência social e a trajetória deste setor em cada país. Portanto, a estratégia analítica consiste em estabelecer conexões causais entre estes fatores e o fenômeno de interesse, de maneira a produzir inferências válidas. Mas, é importante ressaltar a abordagem densa da proposta, portanto, sem intenção de isolar tais fatores, uma vez que o número de casos não nos permitiria isso, mas observar suas diferentes conjunções causais.

A relevância do estudo sobre a política de assistência social consiste no fato deste campo de política pública ter sofrido profundas transformações em sua concepção e lógica de intervenção no final do século XX e início do século XXI, particularmente no continente Sul

Americano. Paulatinamente, a assistência social foi se inserindo no campo dos direitos sociais e se tornando um dever do Estado, sendo, então, reconhecida como política pública. A lógica caritativa e de filantropia foi sendo substituída por uma rede de programas, benefícios e serviços públicos destinados à população mais pobre e em situação de vulnerabilidade social. Em alguns países, importantes marcos legais foram criados com o propósito de garantir a institucionalização deste campo de intervenção. A partir deste novo contexto político-institucional, a assistência social foi entrando na agenda e programas de alguns governos, de acordo com a posição ideológica do partido no poder. A América do Sul representa um campo fértil para pesquisas sobre inovações no campo da assistência social, visto que as mudanças no cenário político, institucional, social e a chegada ao poder, em muitos países da região, de governos ou coalizões de esquerda abriram espaço para a experimentação de novas formas de políticas sociais, com caráter mais universal e com maior protagonismo do Estado.

Em contextos democráticos, os partidos políticos se constituem como um dos principais atores que organizam programas que podem se traduzir em políticas públicas. De acordo com a orientação programática e ideológica, os partidos vão definindo prioridades e apresentando ao eleitorado o seu programa de governo (CAUL & GRAY, 2000; MÜLLER & STRØM, 1999, DOWNS, 1999). Dentro da perspectiva ideológica, partidos à esquerda do espectro político¹ tendem a priorizar políticas sociais com foco na justiça social e partidos à direita do espectro político tendem a priorizar políticas neoliberais com maior controle fiscal (MOREIRA, 2015; LEVITSKY & ROBERTS, 2011; MADRID, 2010; LUNA, 2010, KITTEL & OBINGER, 2002; HUBER & STEPENS, 2001, CAUL & GRAY, 2000; MÜLLER & STRØM, 1999). Apesar desta tendência, destaca-se também que estas pautas não são estanques, de maneira que os partidos podem negociar, a partir de uma política coalizão, alguns pontos da agenda política para garantir que suas pautas sejam implementadas. Esta flexibilização dependerá do apoio que o presidente possui no Congresso, bem como da sua capacidade para negociar de forma a obter sucesso nas políticas e intervenções prioritárias do governo nacional (BORGES, 2013).

Neste sentido, os partidos políticos não são atores isolados, estão inseridos em um sistema político mais amplo, de modo que para obter sucesso na implementação de políticas e programas, o presidente tem que possuir a capacidade de negociar com outros atores e em

¹ A incorporação de políticas sociais mais universalistas ocorreu em democracias, geralmente lideradas por partidos ou coalizões trabalhistas e social-democratas, por meio dos movimentos sindicais. (KERSTENETZKY, 2014).

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 iniciativas do governo executivo nacional. Possuir o apoio da maioria nesta arena pode significar o sucesso na implementação da agenda de governo (MELO, 2014; 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.

Para além da capacidade de negociação e criação de uma base de apoio coesa e disciplinada no Congresso Nacional, o presidente também deve desenvolver a habilidade de negociar com outras arenas de pactuação e deliberação. Os comitês de pactuação e órgãos de controle social são importantes instituições que geram efeitos sobre a definição de estratégias para organização e execução de políticas públicas. A criação e o fortalecimentos destas instâncias institucionais favorecem a formulação e implementação da assistência social de acordo com as metas e objetivos nacionais. Outro ganho advindo destes espaços refere-se a definição ou redefinição de regras que norteiam as relações intergovernamentais (RIG's). As RIG's podem ser organizadas a partir do modelo cooperativo ou competitivo. O primeiro prevê a distribuição de competências, visando o compartilhamento de responsabilidades e coparticipação entre todas as esferas de poder, sendo garantida a representação dos interesses subnacionais junto aos órgãos ligados ao executivo nacional. Já o modelo competitivo prevê a delegação de responsabilidades por parte do governo central aos demais níveis de governos, sem a demarcação de funções compartilhadas. Cada nível de governo tem a autonomia para executar a política à sua maneira, desde que não infrinja as prerrogativas constitucionais e as leis infraconstitucionais. A escolha entre um ou outro modelo gera efeitos significativos sobre o desenho de políticas públicas.

As RIG's, portanto, nos colocam duas questões importantes no que se refere a organização, a estruturação e a institucionalização da assistência social. Em primeiro lugar o governo nacional tem que desenvolver a capacidade de induzir o comportamento dos demais níveis de governo para que estes cooperem e executem ações que compõem este setor conforme os parâmetros e diretrizes nacionais. E em segundo lugar, o governo nacional tem que 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; ARRETICHE, 2012; ABRUCIO, FRANZESE & SANO; 2010, MACHADO, 2008).

A capacidade de induzir o comportamento dos demais níveis de governo está relacionada à habilidade do Estado para formular e implementar políticas públicas em grandes

ou pequenas extensões territoriais. De maneira mais ampla, a capacidade estatal pode ser entendida como a habilidade para planejar, administrar e extrair recursos da sociedade, com o objetivo de implementar políticas (CINGOLANI, 2013; SKOCPOL, 1985). No contexto das RIG's e, por conseguinte, da descentralização de competências, o foco da capacidade estatal pode ser definida por meio da sua dimensão transformativa. A capacidade transformativa denota a habilidade do Estado para induzir ou coordenar mudanças em um determinado território, de acordo com as premissas nacionais.

Em relação à participação e representação dos interesses das esferas subnacionais no processo decisório destaca-se a criação de instituições de pactuação envolvendo todos os níveis de governos responsáveis pela execução das ações que integram a assistência social. Este mecanismo institucional viabiliza o processo de negociações e pactuações, de modo a amenizar as heterogeneidades e desigualdades sociais, culturais, sociais e políticas provenientes de grandes e pequenas extensões territoriais.

Juntamente com os fatores elencados acima devem ser acrescentados os efeitos advindos da aprendizagem de políticas passadas (*policy feedback*). As políticas prévias influenciam as decisões atuais e futuras com impactos sobre o desenho de políticas públicas. O legado permite rastrear e identificar a trajetória assumida por cada país frente à formulação, execução e posterior institucionalização da assistência social como política pública (MENICUCCI, 2007; ARRETCHE, 1995; SKOCPOL & AMENTA, 1986; SKOCPOL, 1985). Neste sentido, a aprendizagem adquirida a partir de experiências passadas influencia as escolhas políticas, a formação e consolidação de alianças entre os atores estratégicos e relevantes para a organização da assistência social. A ausência de legado dificulta a institucionalização de uma política, pois contribui para a manutenção de programas e ações emergenciais que não, necessariamente, se mantêm ou se articulam durante o tempo.

A partir da mobilização destes fatores e de suas conjunções, este estudo foi guiado pelas seguintes questões de pesquisa: como os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e de Evo Morales têm promovido mudanças na área de assistência social? Mais do que isso, como eles têm institucionalizado esse campo em seus países? Por que o processo nos dois países, bem como os resultados até o presente momento, são tão distintos mesmo sendo dois governos de esquerda e tendo maioria no parlamento? Em que medida a interação dos fatores acima citados permite definir graus distintos de institucionalização da assistência social em cada um destes governos?

Considerando tais questões e os fatores causais descritos nesta introdução serão desenvolvidos alguns critérios para a definição do grau de institucionalização da assistência

social, no intuito de verificar em quais situações políticas e institucionais os governos de Lula e Evo Morales foram exitosos quanto à condução e institucionalização da área de assistência social como política pública. Estes critérios foram escolhidos levando em consideração a evolução e a criação de mecanismos institucionais para o seu desenvolvimento. Os critérios selecionados foram: criação de burocracias específicas para a condução da política em território nacional, estabelecimento de um marco normativo efetivo para a organização da política e criação de órgãos de pactuação ligados ao executivo nacional, resultados em quantidades e tipos distintos de prestação de serviços e transferências socioassistenciais.

Portanto, o objetivo deste estudo consiste em comparar esses diferentes patamares de institucionalização na área por meio da trajetória da assistência social na Bolívia e no Brasil, rastreando os fatores políticos-institucionais que ajudam a explicar a variação no grau de institucionalização deste setor. Conjectura-se nesta dissertação que a entrada da esquerda no governo central foi um fator preponderante para a evolução deste setor de política pública. Todavia, este fator deve ser analisado juntamente com a capacidade de negociação desenvolvida pelo presidente para obter sucesso na aprovação de sua agenda de governo, da coesão e disciplina da base aliada, da divisão e transferências de competências, da adesão dos demais níveis de governos para a execução das ações que compõem este setor e da existência ou não de políticas prévias.

A estratégia metodológica consistiu no estudo comparativo. O estudo comparativo entre dois casos permite analisar com maior riqueza de detalhes a complexidade das conjunções causais de um determinado fenômeno social, possibilitando a produção de inferências causais válidas. Todavia, ao mesmo tempo em que se opta pelo maior aprofundamento dos casos, perde-se em termo de grandes generalizações. Esta é uma escolha metodológica consciente, à medida que se pretende refinar mais este campo de estudo, com a produção de novas hipóteses, que deverão ser testadas por estudos posteriores. O objetivo é buscar elementos que possibilitem explicações acerca dos diferentes níveis de institucionalização da assistência social nesses países, considerando-a enquanto política pública inserida no campo dos direitos sociais e como dever do Estado (MAHONEY, 2012; GEORGE & BENNETT, 2005). A coleta de dados foi realizada por meio de documentos e sites oficiais disponíveis no Brasil e na Bolívia.

A escolha entre estes dois casos se justifica pela possibilidade de comparação entre a dimensão político-partidária nestes dois países, no intuito de verificar variações quanto a capacidade dos presidentes para articularem e organizarem políticas de coalizões para superação da fragmentação partidária e para construção de maiorias legislativas; a capacidade

de cada governo para editarem ou reeditarem regras para a condução das relações intergovernamentais e seus efeitos sobre o desenho da assistência social e, por fim a comparação entre as trajetórias percorridas por cada um destes países para a consolidação e expansão deste setor.

A dissertação foi dividida em três capítulos, além dessa introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo aborda a trajetória da assistência social após a entrada de Lula no Brasil e de Evo Morales na Bolívia. No intuito de cumprir esta finalidade, iniciamos o capítulo apresentando alguns conceitos que mobilizamos neste estudo e como a entrada da esquerda no governo central gerou efeitos sobre o desenho e a institucionalização do campo da assistência social nos dois países.

O segundo capítulo apresenta uma discussão teórica dos fatores causais que subsidiaram a análise e explicação do fenômeno de interesse deste estudo, qual seja: o grau de institucionalização da assistência social como política pública no Brasil e na Bolívia. Iniciamos o capítulo com a apresentação dos efeitos produzidos pela Capacidade do Estado e de sua capacidade transformativa em relação à formulação e implementação de políticas sociais. Em conjunção com este fator explicativo, debatemos a centralidade dos partidos políticos, em especial, de partidos de esquerda para a conformação da política de assistência social em âmbito nacional. Assumimos que partidos políticos importam e a posição ideológica determina o tipo de política priorizada por cada governo. Defendemos que partidos de esquerda tendem a investir mais em políticas sociais e partidos de direita tendem a priorizar políticas de estabilização fiscal, com menor investimento na área social. Todavia, o tipo de esquerda que está no poder gera efeitos quanto ao desenho e implementação de políticas públicas (CUNHA & ARAÚJO, 2014; MADRI, 2011; LEVITSKY & ROBERTS; 2011; LUNA, 2010).

A conformação dos sistemas político e partidário ajudam a explicar a variação quanto ao grau de institucionalização de um determinado setor de política pública em detrimento de outro. Explica também como os atores relevantes e estratégicos se articulam para a definição e pactuação de regras e normas que balizam as escolhas e decisões políticas. O estabelecimento de bases de apoio ou políticas de coalizão se configura como um arranjo institucional que aumenta a taxa de sucesso da agenda presidencial no Congresso Nacional (MELO, 2014; BORGES, 2013, LIMONGI, 2008; MELO, 2005). Esta capacidade também é estendida para edição ou reedição de regras que balizam as relações intergovernamentais para este campo específico de política pública. Esta organização se reflete em boa medida sobre a capacidade de indução do governo central em relação ao comportamento dos demais níveis de governos

para que executem a política conforme as orientações e metas nacionais. O legado também influencia o desenho e o tipo de ações implementadas por cada governo.

O terceiro capítulo teve como finalidade realizar uma síntese analítica, apresentando as possíveis combinações entre os fatores causais a partir da comparação entre o Brasil e a Bolívia. Inicialmente tecemos comparações sobre a conformação do sistema político e os efeitos produzidos quanto ao desenvolvimento e evolução da assistência social a partir do momento que um partido de esquerda assumiu o governo central. Posteriormente, tendo como referência o governo de Lula e de Evo Morales, foram realizadas comparações entre os demais fatores causais no esforço de articulação entre as possíveis conjunções causais e seus resultados nos dois países.

Frisamos que o nosso intuito é analisar as estruturas criadas por cada governo em relação a esta área de política pública. Não analisaremos, portanto, os resultados provenientes da implementação das ações que compõem o campo de assistência social. A partir da comparação entre os fatores político-institucionais presentes em cada país foi possível definir o grau de institucionalização da assistência social como política na Bolívia e no Brasil, levando em consideração os critérios previamente estabelecidos nesta introdução

As considerações finais sumarizam as discussões realizadas ao longo dos capítulos, destacando os principais resultados, limitações da dissertação e apresenta ao final uma agenda de pesquisa para futuros estudos.

CAPÍTULO 1 - A trajetória do Campo de Assistência Social no Brasil e na Bolívia nos Governos de Esquerda

Este capítulo visa apresentar nosso fenômeno de interesse e a sua variação, portanto, aqui o leitor percorrerá conosco uma breve passagem da trajetória do campo de assistência social após a ascensão de Lula no Brasil e de Evo Morales na Bolívia. Vamos aqui não somente definir alguns conceitos como o de assistência social com os quais trabalharemos neste estudo, mas mostraremos como essa área vem sendo desenvolvida em maior ou menor nível de institucionalidade nos dois países. Isso é necessário para que possamos observar como a entrada da esquerda no governo central gerou efeitos sobre a institucionalização desta área causando efeitos distintos nos dois países.

Primeiro, faz-se necessário um entendimento mínimo do que seja esse referido campo. Entendemos que a assistência social se refere a um conjunto de ações e serviços socioassistenciais organizados e articulados entre si, com a finalidade de diminuir as desigualdades e vulnerabilidades sociais, bem como a pobreza. Para serem consideradas uma política pública, estas ações e serviços devem ser geridos por meio de órgãos oficiais do governo, burocracias específicas tais como ministérios e secretarias, e estruturadas por meio de decretos, leis e normativas, entre outros instrumentos legais e institucionais, que regulamentam como deve ser o formato e a execução de uma política de assistência social pelo território nacional.

Para a análise da construção e consolidação do campo de assistência social, enquanto um direito dos cidadãos e um dever do Estado faz-se necessário pensar em algumas dimensões do que aqui denominaremos de capacidade transformativa do Estado para a formulação e implementação dos objetivos de governo, que podem ser traduzidos em políticas, planos, ou programas, quais sejam: priorização deste campo na agenda política, a criação e evolução de burocracias institucionais especializadas; centralização decisória nas burocracias do nível nacional, visando a redução de fraudes na entrega dos serviços e benefícios aos destinatários dos programas que compõem o campo da assistência social; organização, estruturação e articulação dos serviços e benefícios da assistência social em um sistema coordenado; reestruturação das relações intergovernamentais e pactuações entre as distintas esferas de governo; e a presença ou ausência de um legado neste setor de política pública. O que observamos aqui é que essa capacidade varia muito entre os dois países analisados. Esta variação na capacidade transformativa, sob o prisma político-institucional,

permite uma análise acerca dos caminhos percorridos por cada governo no que se refere à definição dos objetivos e a emergência de desafios para cada um deles no âmbito das agendas governamentais (GOMIDE & PIRES, 2014; BICHIR, 2011).

1.1 A Assistência Social nas Constituições

Em relação ao caso brasileiro, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) se tornou o marco histórico e legal que introduziu a política de assistência social na agenda política. A CF/88, especificamente em seu Capítulo II, artigos 194², 203 e 204, estabeleceu um novo contorno à política de assistência social, inserindo-a no campo da Seguridade Social³ e da proteção social pública, com direito de acesso a quem dela necessitar. A introdução da assistência social no campo da Seguridade Social, juntamente com a previdência e a saúde, se constituiu como o primeiro passo para a institucionalização desta política no Brasil. O Estado passou a assumir o papel de provisão e atenção aos segmentos mais vulneráveis presentes na sociedade de forma articulada (COUTO, YAZBEK & RAICHELIS, 2012; SÁTYRO & CUNHA, 2014). O detalhamento das diretrizes e princípios para a organização da política foi feita cinco anos depois da promulgação da CF/88, por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (BRASIL, 2015).

A LOAS foi sancionada no governo de Itamar Franco⁴ e 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. Tanto no governo de Itamar Franco como no de Fernando Henrique

² 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)

³ A assistência Social passou a compor o tripé da Seguridade Social (Saúde, Previdência Social e Assistência Social) a partir da CF/88.

⁴ Itamar Franco filiou-se ao Partido da Reconstrução Nacional (partido de centro-direita) para se lançar vice-presidente na chapa de Fernando Melo de Collor. Após eleitos, Itamar Franco se posicionou contrário a política econômica adotada por Collor e voltou ao seu partido de origem, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), localizado ao centro do espectro político. Em 1992, após o Impeachment de Collor, Itamar Franco assumiu a presidência e concluiu o mandato presidencial vigente. Foi sucedido por Fernando Henrique Cardoso.

Cardoso (FHC)⁵ foram implementados dispositivos previstos na LOAS, como o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), o Benefício de Prestação Continuada⁶ e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)⁷. Este último dispositivo foi fundamental para a efetiva institucionalização da política de assistência social no país.

Estes foram, portanto, os marcos legais iniciais para construção da assistência social no Brasil que, de acordo com Sátyro e Cunha (2014), não conseguiram impor ações aos governantes, mas conseguiram impor constrangimentos para retrocessos. A CF/88 e a LOAS garantiram a execução de ações e de programas voltados para a área de assistência social, mesmo que de maneira desarticulada e pulverizada em distintos ministérios. De 1993 a 2003 a assistência social não avançou em termos de institucionalidade da política, mas também não regrediu em relação aos avanços conquistados. E é deste marco legal que o governo do PT, na figura do Lula, partirá como veremos.

Por sua vez, a Constituição Política do Estado da Bolívia de 2004 e a Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia de 2009, apesar de não mencionarem a assistência social *ipsis litteris* em artigos específicos, assim como é feito na CF/88 do Brasil, traz importantes elementos que delimitam este campo de intervenção. A constituição de 2004 detalhou no Título II, referente ao Regime Social, os direitos relacionados ao trabalho, à seguridade social, proteção social e definiu a assistência social como função do Estado. Todavia, a assistência social estava conjugada com a área da saúde conforme define o artigo 164 “El servicio y la asistencia sociales son funciones del Estado, y sus condiciones serán determinadas por Ley.

⁵ FHC, político filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – centro-direita – foi eleito por dois mandatos consecutivos, no período de 1995 a 2002. Foi sucedido por Luiz Inácio Lula da Silva filiado ao Partido dos Trabalhadores que está localizado mais ao centro-esquerda do espectro político.

⁶ 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 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).

⁷ 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).

Las normas relativas a la salud pública son de carácter coercitivo y obligatorio” (CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DA BOLÍVIA, 2004, p.36). 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. 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. Esta Constituição também inovou ao introduzir direitos inéditos aos povos indígenas, originários e camponeses.

Como podemos notar a Constituição Política da Bolívia de 2004 não previu a definição literal do que seria a assistência social e não a integrou em um campo específico de intervenção como foi feito na CF/88 com a introdução deste setor junto à seguridade social. As ações deste campo foram citadas de maneira transversal e foram definidas por segmentos específicos. Para o desenvolvimento da assistência social a referida Constituição definiu que as ações deveriam ser estabelecidas por meio de leis infraconstitucionais. Esta prerrogativa de fato foi cumprida nos três anos iniciais do primeiro mandato de Evo Morales, conforme veremos a adiante.

Em 2008 já no governo do MAS, foi realizada 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 novo 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*, que exprime a ideia de integração e convivência entre distintas nações. Este novo texto constitucional busca valorizar a diversidade étnica, no intuito de resgatar os valores e práticas culturais desenvolvidos pelos povos tradicionais, camponeses e originários. Modo de vida que foi silenciado por séculos devido ao Colonialismo e pela agenda Neoliberal adotada durante o período da Democracia Pactuada (1985-2002) (TARREGA & FREITAS, 2016; PEREIRA & ASSIS, 2016). Mosiño complementa que:

Não obstante, com a criação do Estado plurinacional, não somente se dá o reconhecimento das instituições próprias dos povos indígenas, senão que se estabelecem mecanismos para integrá-las às instituições clássicas do Estado, e torná-las parte destas, ou seja, não como algo que deve viver paralelamente aos órgãos do Estado, mas sim como algo que deve fazer parte de cada um deles (MOSIÑO, 2016, p.248).

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 a formulação e execução de políticas públicas. O artigo 8º, Inciso II da nova Constituição 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 diálogo intercultural. Conforme demonstrado na figura 1.

Figura 1 – Modelo de Desenvolvimento Econômico e Social



Fonte: PND, 2006, p.22.

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, camponeses e indígenas são ratificados nesta Carta Magna, com reconhecimento da autonomia dos seus territórios. Esta

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, conforme veremos adiante. Ressaltamos aqui que o princípio do *Vivir Bien* não foi criado com a Constituição. Este é um princípio defendido pelo MAS antes mesmo de conseguir eleger um presidente. Portanto, assim que assumiu a presidência Evo Morales já introduzia-o nas proposições do executivo. 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.

Estas duas Constituições, particularmente a de 2009, estabeleceram os princípios iniciais para a organização do campo da assistência social no território boliviano. A inclusão e expansão dos direitos sociais representaram um melhor direcionamento para a construção e definição de ações e intervenções neste setor.

1.2 Caminhos institucionais para a conformação do campo da assistência social no Brasil e na Bolívia

Conforme dito anteriormente, a CF 88 e a LOAS foram os marcos iniciais para a construção da política no Brasil. Mas a política efetivamente só ganhou institucionalidade quando passou a compor a agenda presidencial. A entrada da esquerda no governo central conferiu maior institucionalidade a assistência social, a partir da criação e do fortalecimento de estruturas organizacionais e de novos marcos normativos para a efetiva condução da política pelo país.

A agenda do governo Lula se dividia em três ações prioritárias para a área da assistência social, a saber: a normatização de uma política nacional, a construção e consolidação de aparatos administrativos e institucionais que estruturassem e organizassem as ações e serviços socioassistenciais e a reformulação dos programas de transferência de renda (SÁTYRO & CUNHA, 2014). O fortalecimento das instituições participativas, como os conselhos de políticas públicas e as conferências nacionais também foram fundamentais para a institucionalização da assistência social no Brasil (CUNHA, 2013). Tanto a PNAS como o SUAS foram amplamente discutidos e deliberados na IV e na V Conferência Nacional de Assistência Social, realizadas respectivamente em dezembro de 2003 e dezembro de 2005 (CUNHA, 2013; COUTO, YAZBEK & RAICHELIS, 2012; JACCOUD, HADJAB & CHAIBUB, 2009).

Como previsto na LOAS foram criados conselhos de assistência social nas três esferas de governo, mas estes efetivamente passariam a intervir de maneira efetiva sobre a política quando o PT assumiu o governo nacional. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) tem como uma de suas principais atribuições convocar a Conferência Nacional de Assistência Social, com o objetivo de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento da política em território nacional (CNAS, 2016). A primeira Conferência Nacional ocorreu em 1995, mas chamamos a atenção para as IV e V Conferências Nacionais dado a influência que as mesmas exerceram sobre a definição e o desenho atual da política no país. A IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou 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. O resultado desta Conferência foi a aprovação do novo texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), por meio da Resolução N° 145 de 15 de outubro de 2004.

Já a V Conferência deliberou sobre a consolidação e materialização da assistência social por meio de um sistema único e descentralizado. 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. Outro ponto relevante debatido e deliberado foi sobre o estabelecimento de uma política de recursos humanos para adequação e continuidade das ações e atividades que integrariam este sistema. O resultado desta Conferência foi a aprovação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) por meio da Resolução N° 130 de 15 de junho de 2005 e da Norma Operacional Básica de Recurso Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH-SUAS) através da Resolução N° 269 de 26 de dezembro de 2006. O quadro 1 expõe os principais eixos temáticos deliberados nas quatro Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas nos dois mandatos do governo Lula.

Quadro 1 – Conferências Nacionais de Assistência Social realizadas durante os governos Lula 2003-2010

Conferência	Ano	Temas
IV	2003	<p>Tema geral - Assistência Social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania - LOAS 10 anos.</p> <p>Eixos Temáticos</p> <p>Tema 1 - Assistência Social: Conceber a Política para Realizar o Direito.</p> <p>Eixo 2 - Organização e Gestão: Planejar Localmente para Descentralizar e Democratizar o Direito.</p> <p>Eixo 3 - Financiamento - Assegurar Recursos para Garantir a Política.</p> <p>Eixo 4 - Mobilização e Participação como Estratégia para Fortalecer o Controle Social.</p>
V	2005	<p>Tema Geral: “SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”.</p> <p>Eixos temáticos</p> <p>Eixo 1 - Os direitos socioassistenciais e compromissos éticos.</p> <p>Eixo 2 - Gestão do SUAS</p> <p>Eixo 3 - Política de recursos humanos.</p> <p>Eixo 3 - O financiamento e o campo da gestão.</p> <p>Eixo 4 - Controle Social.</p>
VI	2007	<p>Tema Geral - Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS).</p> <p>Eixos Temáticos</p> <p>Eixo 1 - Plano Decenal.</p> <p>Eixo 2 - Direitos socioassistenciais.</p> <p>Eixo 3 - Controle social e protagonismo dos usuários e das usuárias.</p> <p>Eixo 4 - Financiamento.</p> <p>Eixo 5 - Gestão do trabalho.</p> <p>Eixo 6 - Intersetorialidade entre as políticas sociais e destas com o desenvolvimento econômico.</p>
VII	2009	<p>Tema Geral - Participação e controle social no SUAS.</p> <p>Eixos Temáticos</p> <p>Eixo 1 - Processo Histórico da Participação Popular no País: nossa cidade e territórios em movimento; Trajetória e Significado do Controle Social na Política de Assistência Social: a diretriz constitucional em debate; Os Conselhos de Assistência Social e o SUAS: composição, dinâmica, caráter da representação e processo de escolha.</p> <p>Eixo 2 - Protagonismo do Usuário, o seu Lugar Político no SUAS; O Trabalhador do SUAS e o Protagonismo dos Usuários: bases para uma atuação democrática e participativa.</p> <p>Eixo 3 - Democratização da Gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental e Entidades de Assistência Social e o Vínculo SUAS.</p> <p>Eixo 4 - Bases para Garantia do Financiamento da Assistência Social: a justiça tributária que queremos.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir do site do Conselho Nacional de Assistência Social, 2015.

A PNAS de 2004 se tornou o marco regulatório para a política de assistência social e uma das principais mudanças quanto à organização da política em território nacional foi em relação à lógica da proteção social. A PNAS de 1998, não avançou muito em relação ao que já estava previsto na LOAS e a assistência social estava organizada segundo a lógica de proteção

aos grupos considerados em situação de vulnerabilidade, como idoso, deficiente, criança e adolescente, dentre outros (MENDOSA, 2012). O quadro 2 expõe a evolução das Normas Operacionais Básicas (NOB's) da Assistência Social:

Quadro 2 – Evolução da Norma Operacional Básica de Assistência Social

NOB-97	NOB-98	NOB-SUAS 2005	NOB-SUAS-RH	NOB-SUAS 2012
<p>Resolução CNAS Nº 204 de 04/12/1997.</p> <p>Estabeleceu o processo de descentralização do campo de assistência social para os três níveis de governos.</p> <p>Estabeleceu as regras para o financiamento das ações de assistência social.</p> <p>Instituiu a CIT com caráter consultivo.</p>	<p>Resolução CNAS Nº 207 16/12/1998</p> <p>Teve como proposta central avançar na construção de um sistema descentralizado e participativo da Assistência Social.</p> <p>Detalhou as formas de financiamento.</p> <p>Estabeleceu critérios dos recursos, responsabilidades dos entes e modelos de gestão e procedimentos para a habilitação.</p> <p>Definiu as competências dos conselhos de assistência social nas três esferas de governo e das CIT e CIB's como instâncias de negociação e pactuação.</p>	<p>Resolução CNAS Nº 130 de 15/07/2007</p> <p>Primeira NOB que trata sobre o SUAS que foi instituído pela PNAS de 2004.</p> <p>Incorpora e aprimora as conquistas que foram gradativamente alcançadas com as NOB's anteriores.</p> <p>Dispõe sobre os níveis de gestão, responsabilidades dos entes e instrumentos de gestão.</p> <p>Definiu as competências de pactuação e deliberação.</p> <p>Atualizou e aprimorou o capítulo sobre cofinanciamento e critérios de partilha do SUAS.</p>	<p>Resolução CNAS Nº 269 de 13/12/2006</p> <p>Dispõe sobre a gestão do trabalho no SUAS.</p> <p>Estabeleceu as diretrizes para a Política Nacional de Capacitação e as responsabilidades dos entes nestes campos.</p>	<p>Resolução CNAS Nº 33 de 12/12/2012</p> <p>Aprimora os planos de assistência social.</p> <p>Estabelece os pactos de aprimoramento do SUAS.</p> <p>Aprimora a vigilância socioassistencial</p> <p>Aprimora a gestão de trabalho no SUAS</p> <p>Aprimora a disposição sobre o controle social no SUAS</p> <p>Aprimora a disposição sobre as instâncias de negociação e pactuação.</p>

Fonte: Elaboração Própria a partir das Resoluções CNAS e da apresentação da Sra. Denise Colin, ex-Secretária Nacional de Assistência Social – disponível em [snas_nobsuas_mds_denisecolin_06.11.2012.pdf](#). Último acesso em 05/02/2016.

Como podemos notar na evolução apresentada pelo quadro 2, desde 1997 foram detalhadas as condições para a organização do campo da assistência social, todavia, voltamos a reiterar que a política ganhou efetiva institucionalidade com a edição das NOB-SUAS de 2005, NOB-SUAS-RH e com NOB-SUAS 2012. Como dito anteriormente, o SUAS

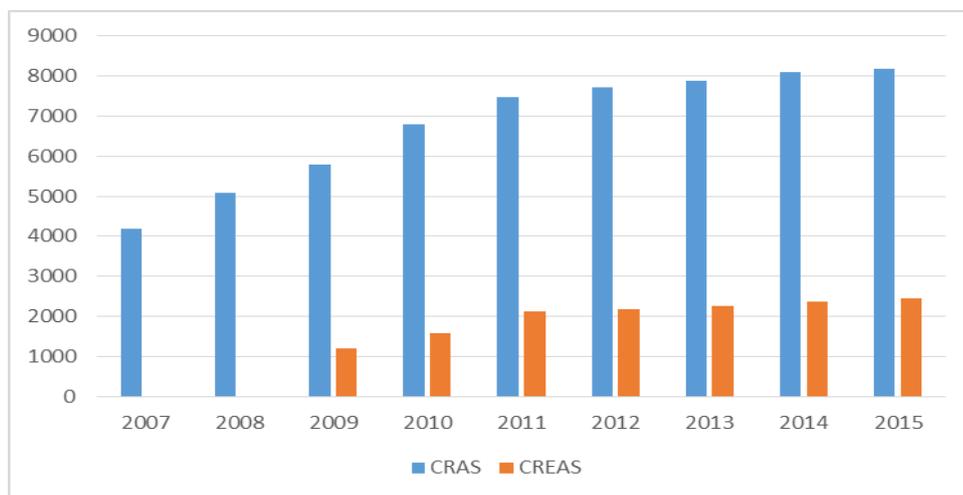
materializa o que foi disposto na CF/88, na LOAS e na PNAS de 2004, a partir da reorganização dos serviços, programas e benefícios que compõem a área de assistência social. Como podemos observar no quadro 2 as NOB's de assistência social foram aprimoradas a medida em que a política foi ganhando institucionalidade e do aprendizado adquirido neste processo. Paulatinamente, o campo de assistência social foi se consolidando como política pública, especialmente a partir da institucionalização 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 fortalecimento das RIG's 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. 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.

A LOAS foi alterada pela Lei Nº12.435 de 2011. A nova redação da LOAS inclui entre os objetivos da assistência social a vigilância socioassistencial, estabelece os níveis de proteção social básica e especial de média e alta complexidade, dispõe sobre o CRAS e CREAS como unidades de referência para a assistência social, autoriza o pagamento de profissionais com recursos proveniente da União, institui o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS) e estabelece que os conselhos de assistência social serão vinculados ao órgão gestor da política de assistência social (MDS, 2016).

O estabelecimento da PSB e da PSE foram fundamentais para a criação e expansão de equipamentos e serviços destinados ao público alvo da assistência social. Em 2010, último ano do segundo mandato do governo Lula, o Censo SUAS registrou crescimento de 38,1% do

número de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)⁸ e 24,52% do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)⁹ em relação à 2007, conforme gráfico 1. Em 2010 haviam 6801 CRAS distribuídos em 4720 municípios o que corresponde a 84,8% de cobertura dos 5565 municípios brasileiros (BRASIL, 2010). Estes dados refletem o investimento que foi realizado pelo governo central para a institucionalização da assistência social.¹⁰

Gráfico 1 – Quantidade de CRAS e CREAS entre 2007-2015



Fonte: CENSO SUAS, 2010-2015.

⁸ O CRAS é definido como uma unidade pública estatal descentralizada da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que possui a função de organizar e ofertar os serviços da Proteção Social Básica. Seu objetivo norteador é prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e riscos sociais em todo o território brasileiro por meio do desenvolvimento de potencialidades, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania. Além disso, possui a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, que consiste na organização e articulação das unidades a ele referenciadas e no gerenciamento dos processos envolvidos (CASTRO, 2007 *apud* BRASIL, 2010, p.19).

⁹ Inseridos na categoria da Proteção Social Especial de Média Complexidade, os CREAS são unidades públicas estatais de atendimento e referência para o acompanhamento especializado, implantados em âmbito local ou regional pela prefeitura, no caso de CREAS municipais, ou pelo estado e municípios envolvidos, no caso dos CREAS regionais. Os CREAS devem estar localizados em áreas de vulnerabilidade social considerando as particularidades do território, a incidência de riscos e violações de direitos e a identificação da rede socioassistencial existente, tendo em vista a articulação no próprio ambiente do SUAS, bem como com as demais políticas públicas e os órgãos de defesa de direitos. Em 2010 foram registrados 1540 CREAS municipais e 50 CREAS regionais, no total de 1590 unidades (CENSO SUAS, 2010, p. 47).

¹⁰ Em 2008 foi realizado o Censo CRAS e em 2009 foi implementado o questionário CREAS. No ano de 2011 foi ampliado o questionário sobre os Conselhos estaduais e municipais, gestores municipais e estaduais, sobre a rede privada e inclusão de perguntas referentes ao Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP) e em 2012 houve a incorporação de questões sobre as Unidades de Acolhimento. Em 2015 foram registrados 240 Centros Pop, 5446 Casas de Acolhimento Municipais, 109 Casas de Acolhimento Estaduais e 8929 Centros de Convivências (SAGI, 2016).

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 isso fosse possível, foi criado um Ministério que unificasse todas as ações desenvolvidas por este setor e que passasse a coordenar e gerir a política em território nacional. Inicialmente Lula optou por desmembrar o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), instituído no governo de Fernando Henrique Cardoso, em duas pastas ministeriais, o Ministério de Assistência Social (MAS) e o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Como a iniciativa recebeu críticas advindas da comunidade política da assistência social e por apresentarem fragilidades quanto a organização e implementação da política, estes ministérios foram fundidos, dando origem ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), através da Medida Provisória Nº 163/2004 (SÁTYRO & CUNHA, 2014; MENDOSA, 2012).

Para a organização da política de assistência social foram criadas burocracias que passaram a compor o MDS: 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 Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Tendo em vista o nosso objetivo com este estudo, focaremos a nossa análise na SNAS e na SENARC. A primeira é responsável pela gestão da PNAS e do SUAS. A segunda é responsável pela gestão do Programa Bolsa Família (PBF), principal programa de transferência condicionada de renda do país.

A SENARC é responsável por planejar, normatizar e implementar as ações estratégicas da Política Nacional de Renda e Cidadania. A estruturação desta burocracia especializada e qualificada permitiu a superação da fragmentação dos programas de transferência de renda que eram executadas no governo de FHC (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás). A unificação destes programas no Programa Bolsa Família representou a ampliação do número de famílias cobertas. Em 2004 eram 9 milhões de famílias assistidas pelo PBF de acordo com o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo

Federal (CAD-Único).¹¹ 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 tabela 1 demonstra como foi desenhada a estrutura organizacional e o número de funcionários responsáveis por operar a Política Nacional de Renda e Cidadania no âmbito nacional. A tabela 1 considera a estrutura institucional estabelecida nos dois mandatos do governo Lula.

Tabela 1 - SENARC 2003-2009

Programas, Benefícios, Serviços e Ações	
Programa Bolsa Família CAD-Único	
<i>Estrutura de Gestão</i>	<i>Recursos Humanos</i>
04 Departamentos Departamento de Operação Departamento de Benefícios Departamento do Cadastro Único Departamento de Condicionalidades	Servidores Efetivos: 43 Servidores requisitados e em Exercício Descentralizado de Carreira (EDC): 41 Comissionado sem vínculo: 22 Terceirizados: 50 Temporários: 26 Estagiários: 03
10 Coordenações Gerais	Total: 185 servidores

Fonte: BRASIL, MDS, 2010, p.37.

Já a SNAS é 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, regulando as relações estabelecidas entre os diferentes níveis de governo, entidades e Organizações Não-Governamentais responsáveis pela prestação de serviços socioassistenciais. A tabela 2 expõe a estrutura organizacional da SNAS no período de 2003 a 2009.

¹¹ O Programa Bolsa Família beneficiou no mês de dezembro de 2015, **13.936.791 famílias**, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 162,94. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 2.270.795.927,00 (SAGI, 2016 disponível em [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Visão Geral Brasil](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral%20Brasil), último acesso em 20 de janeiro de 2016).

Tabela 2 – SNAS 2003-2009

Programas, Benefícios, Serviços e Ações	
Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF)	
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	
Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Pro Jovem Adolescente)	
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	
Serviço de Proteção Social Especial à Crianças e Adolescentes Vítimas de Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias	
Serviço de Proteção Social Especial as Pessoa com Deficiência Vítimas de Violação de Direitos	
Serviço de Proteção Social aos Adolescentes e Jovens em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e de Proteção de Serviços à Comunidade (PSC)	
<i>Estrutura de Gestão</i>	<i>Recursos Humanos</i>
05 Departamentos	
Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social	Servidores Efetivos: 71
Departamento de Benefícios Assistenciais	Servidores requisitados e em Exercício Descentralizado de Carreira (EDC): 61
Departamento de Proteção Social Básica	Comissionado sem vínculo: 40
Departamento de Proteção Social Especial	Terceirizados: 153
Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS	Temporários: 33
	Estagiários: 22
Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social	Total: 380 servidores
23 Coordenações Gerais	

Fonte: BRASIL, MDS, 2010, p.37.

A criação de burocracias e a definição de marcos legais específicos direcionados à política de assistência social permitiram o aperfeiçoamento no sistema de recrutamento e seleção do corpo técnico que conduziriam as ações deste setor. A contratação de profissionais, as atribuições e definições de funções são reguladas por meio da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social através da Resolução 269 de 13 de dezembro de 2006 emitida pelo CNAS e ratificada pelo MDS. “A Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, alterada pela Lei 12.435, de 06 de julho de 2011, em seu artigo 6º - institui entre os objetivos da gestão do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), implementar a gestão do trabalho e a educação permanente da assistência social” (FERREIRA, 2011, p.15). A capacitação dos profissionais é realizada por meio da Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS que é composta por Instituições de Ensino Superior, Escolas de Governo e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Esta capacitação tem como objetivo qualificar os trabalhadores do SUAS, incidindo sobre a eficácia dos serviços que compõem a PSB e a PSE (MDS, 2016). E os serviços são definidos e detalhados na Resolução do CNAS Nº 109 de 11 de novembro de 2009 que trata da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Neste processo, houve também o fortalecimento das RIG's, com destaque para o papel de coordenação, normatização e regulação na União e autonomia para execução aos demais níveis de governo. Os fóruns de pactuação, como a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartites (CIB's), também foram fortalecidos com a entrada da esquerda no governo nacional. A CIT, particularmente, foi um importante espaço para a redefinição das normas referentes à organização da política de assistência social. Entre 2003 a 2010 foram emitidas 57 Resoluções que versavam sobre distintas matérias desta política, dentre elas se destacam as formas de gestão, financiamento e estruturação de serviços. Estas comissões também representaram um ganho para as RIG's, uma vez que esta instância é composta por representantes das três esferas de governo - União, estados e municípios, corroborando o modelo de cooperação entre os entes, preconizado na CF/88 e ratificado na LOAS 1993 e de 2011, PNAS 2004, NOB-SUAS 2005 e NOB-SUAS 2012.

A partir desse cenário, podemos destacar algumas dimensões da capacidade transformativa do Estado brasileiro. A entrada da esquerda no governo central representou a mudança na lógica de organização da política de assistência social, que sai de uma perspectiva caritativa e filantrópica e assume o modelo socioassistencial, dotando o Estado de maior capacidade para a formulação e implementação deste setor no território nacional. Durante o processo pode-se observar que o governo central mostrou-se altamente capaz de induzir o comportamento dos demais entes subnacionais para que executassem a política conforme as metas nacionais, seja por meio da autoridade normativa, seja por meio da descentralização fiscal. Conforme dito anteriormente, a PNAS e a NOB-SUAS de 2005 e de 2012 detalharam como seria o financiamento e os critérios para a transferência de recursos para a execução das ações que compõem a PSB e a PSE. A figura 2 esquematiza a organização do governo nacional para a implementação do campo de assistência social no Brasil.

Figura 2 – Organograma Institucional do MDS-Brasil



Fonte: Elaboração própria a partir do site oficial do MDS – www.mds.gov.br.

Em relação à trajetória da Bolívia, o campo de assistência social vem se construindo de maneira transversal ainda muito ligada a outros setores de políticas públicas, como saúde e educação. Como mencionado anteriormente a Constituição Política da Bolívia de 2004 previa que a regulamentação da assistência social fosse realizada por meio de leis infraconstitucionais. Esta premissa constitucional foi efetivamente concretizada no primeiro mandato de Evo Morales, representante do MAS, partido de Esquerda que assumiu a presidência em 2005. Evo Morales com apoio do legislativo aprovou cinco decretos presidenciais relativos à assistência social destinados a população. A assistência social nestes decretos se resumia a um pagamento único destinado aos familiares de falecidos em situações de conflitos internos e, somente um, previa para além deste pagamento, a assistência médica, social e psicológica às vítimas, conforme exposto no quadro 3.

Quadro 3 – Decretos Presidenciais que dispõem sobre a Assistência Social nos dois primeiros anos do Governo de Evo Morales

Decreto Presidencial Nº 28880 de 12 de Junho de 2006	Dispõe sobre um orçamento adicional destinado a <i>Unidad de Apoyo da la Gestión Social</i> , órgão que compõe o <i>Ministerio de la Presidencia</i> , para implementação de um programa de assistência e proteção social as viúvas, filhos e herdeiros, afetados pelo confronto entre mineiros e funcionários cooperativos no distrito de mineração de <i>Huanuni</i> .
Decreto Presidencial Nº 29337 de 14 de novembro de 2007.	Destina assistência social humanitária através de um pagamento único destinado aos familiares dos falecidos no conflito ocorrido com a população <i>Yungas de Vandiola</i> no dia 29/06/2006.
Decreto Presidencial Nº 29668 de 13 de agosto de 2008.	Destina assistência social humanitária através de um pagamento único destinado aos familiares dos falecidos nos conflitos ocorridos na cidade de <i>Caihuasi</i> .
Decreto Presidencial Nº 29719 de 24 de setembro de 2008.	Destina assistência social humanitária através de um pagamento único destinado aos familiares dos falecidos nos massacres ocorridos no Departamento de <i>Pando</i> entre os dias 10 e 15 de setembro de 2008 e destina assistência médica, alimentícia, social e psicológica as vítimas destes conflitos.
Decreto Presidencial Nº 29759 de 24 de outubro de 2008.	Destina assistência social humanitária através de um pagamento único destinado aos familiares dos falecidos nos conflitos ocorridos nos dias 24 e 25 de novembro de 2007 no Departamento de <i>Chuquisaca</i> .

Fonte: Portal Jurídico Lexivox Libre, último acesso em 19 de Janeiro de 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 denominado *Vivir Bien*. Este termo foi criado pelos povos originários e indígenas e representa a integração entre as nações dentro daquele território nacional, que culminou na criação do Estado Plurinacional da Bolívia. Ele representa mais do que a valorização da cultura e identidade dos diferentes grupos étnicos que habitam no território boliviano, mas reconhece a todos como cidadãos de direitos. A incorporação desse princípio tornou uma massa populacional em cidadãos, surtiu efeito imediato de uma nova concepção de como fazer políticas sociais e influenciou a criação de importantes mecanismos institucionais e bases legais que contribuíram para a melhor demarcação do campo de assistência social, apesar de ainda não ser possível falar de uma efetiva política de assistência social.

A nova concepção de desenvolvimento econômico e social desenvolvido nos dois primeiros 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, Productiva 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 mandato, a edição do *Plan de Desarrollo Económico y Social* 2012-2015 (PDES). A demarcação e o fortalecimento do campo de assistência social vêm ocorrendo por meio destes novos marcos legais.

O PND 2006-2011 foi sancionado por meio do Decreto Presidencial N° 29272 de 12 de setembro de 2007, e constitui-se como um projeto político de esquerda desenvolvido no primeiro mandato do governo de Evo Morales, cuja finalidade consistia em 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 Productiva) e relações internacionais (Bolívia Soberana) (CASTRO, 2014).

O primeiro eixo, Bolívia Digna, visa a 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. Dentro desta concepção, uma 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 são reconhecidos como cidadãos e se tornam corresponsáveis pelas decisões relacionadas ao desenvolvimento econômico e social do país (CASTRO, 2014).

Os outros dois eixos estão relacionados ao desenvolvimento econômico e das relações externas. O eixo Bolívia Productiva propõe uma redefinição do modelo de desenvolvimento econômico do país, baseado em uma matriz nacionalista e com estabilização do emprego. Basicamente, o eixo desenhava um novo padrão para a economia, com a superação do modelo de exportação de produtos primários para ingressar em uma nova Era de industrialização e nacionalização dos recursos naturais. Por fim, o eixo Bolívia Soberana ressaltava a valorização da identidade nacional com a projeção geopolítica do país pelo continente, por meio da negociação e construção de alianças para subsidiar as relações internacionais. Esta projeção externa estava ancorada nos princípios de soberania, de diversidade cultural, na

defesa de recursos naturais e na redução ou superação das desigualdades territoriais (CASTRO, 2014)

As dimensões Bolívia Digna e Bolívia Democrática são dois eixos transversais para o campo da assistência social. O eixo Bolívia Digna previa ações destinadas a área de assistência social que foram definidas por meio da *Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario* (PPS-DIC), Decreto Presidencial N° 29.246 de 22 de agosto de 2007. Este foi mais um passo para a demarcação do campo de assistência social, abarcando o público que não era coberto pelos decretos presidenciais que destinavam assistências humanitárias às famílias envolvidas em conflitos internos. 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.

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 Educaión* que faz a gestão de um dos principais programas de transferência de renda do país – o *Bono Juancito Pinto* (BPJ).

O BJP tem como finalidade propiciar o acesso e a permanência das crianças no nível primário das escolas públicas. Para ter acesso ao benefício, as famílias devem matricular e manter a frequência dos seus filhos nas escolas públicas. Uma vez cumprida esta condicionalidade, os estudantes recebem anualmente uma bolsa no valor de 200 Bolivianos, o que equivale a 29 dólares.¹² Uma das propostas de intervenção relacionada ao BJP que é transversal a área da assistência social está ligada a 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). Este programa se insere no marco da PPS-DIC e foi institucionalizado pelo Decreto Presidencial N° 28899 em 26 de outubro de 2006. O programa é coordenado pelo *Ministerio de Educación* e executado pela *Fuerzas Armadas* que é responsável pelo repasse do benefício.

Em relação à cobertura, os gastos direcionados ao BJP foram de 227,3 milhões de bolivianos em 2006, primeiro ano de execução do programa. Entre os anos de 2008 e 2010 houve estabilização quanto ao gasto realizado neste setor, variando de 350 a 354 milhões de bolivianos. Em 2013 foram gastos 385 milhões de bolivianos para cobertura deste programa

¹² Este dado é referente ao ano de 2014.

no território nacional. Conforme tabela 3, o número de alunos beneficiários do programa em 2006 correspondia a 1.085.360 e em 2014 foram contabilizados 2.132.393. Os três departamentos com o maior número de beneficiários foram La Paz com 550.887, Santa Cruz com 546.566 e Cochabamba com 401.966 beneficiários.

Tabela 3 – Número de Alunos Beneficiários do BJP

	2006	2010	2014
TOTAL	1.084.967	1.647.958	2.132.393
Departamentos			
Chuquisaca	77.726	108.933	126.475
La Paz	273.577	413.266	550.887
Cochabamba	194.925	307.630	401.966
Oruro	47.063	73.616	102.063
Potosí	102.280	148.041	178.377
Tarija	52.759	77.386	101.913
Santa Cruz	270.255	417.647	546.566
Beni	57.124	85.450	102.927
Pando	9.258	15.989	21.219

Fonte: UDAPE, 2016.

A dimensão Bolívia Democrática também se constitui como outro eixo transversal para a estruturação e consolidação do campo de assistência social, visto que abarca a proposta de justiça social por meio da redistribuição equitativa de renda, bem como preconiza direitos individuais e comunitários. Outro componente, introduzido por este eixo, que ajuda a pensar o campo da assistência social diz respeito ao reconhecimento da diversidade cultural boliviana. A inclusão de demandas dos distintos grupos ou movimentos sociais na agenda de governo representou transformações na institucionalidade política na Bolívia, no sentido de maior autonomia política e reconhecimento dos povos originários.

Para melhor integração destas ações que compõem o PND 2006-2011 foi criado o *Ministerio de Planificación y Desarrollo* por meio da Lei 3351 de 2006. Apesar de este plano influenciar a assistência social no país, ele não definiu diretrizes, princípios e objetivos referentes a este campo de intervenção, assim como é feito pela PNAS de 2004 e pela NOB-SUAS de 2005 e de 2012, sob a gestão do PT, entretanto, se constituiu como um importante dispositivo normativo para o desenvolvimento deste setor.

Em substituição ao PND 2006-2011 foi lançado o PDES 2012-2015 que se tornou o documento orientador para as diretrizes de planejamento e desenvolvimento econômico e social da Bolívia entre os anos de 2012 a 2015. Este documento foi organizado em cinco áreas prioritárias, a saber: *Patria Unida con la nueva Constitución*; *Patria Grande e Industrial en la Era Satelital*; *Patria Fuerte con Producción y Empleo*; *Patria Segura Patria para Todos*; e *Patira Libre Simbolo Mundial* (CASTRO, 2014)

A primeira área, *Patria Unida con la nueva Constitución*, consiste na elaboração de políticas que traduzam a concepção de Estado de direito, livre, comunitário, independente e soberano, no qual todos os cidadãos, povos e nações sejam efetivamente integradas. A segunda área, *Patria Grande e Industrial en la Era Satelital*, corrobora a mudança no padrão de desenvolvimento econômico do país com o fortalecimento das empresas estatais. A terceira área, *Patria Fuerte con Producción y Empleo*, enfatiza as garantias fundamentais adquiridas pelo meio de produção e empreendimentos econômicos. A quarta área, *Patria Segura Patria para Todos*, trata das questões relativas à criação de políticas que promovam a inclusão social, por meio da concepção de justiça social. E a última área, *Patira Libre Simbolo Mundial*, visa a erradicação da corrupção e do narcotráfico, para a produção de paz e integração dentro dos países e nas relações internacionais. (MPD, 2015; MORAES, 2014, CASTRO 2014).

Em relação ao campo de assistência social, a primeira e a quarta área de trabalho do PDES, são cruciais para a estruturação de serviços, programas e benefícios destinados à população em situação de vulnerabilidade ou risco social. Por meio do eixo estratégico *Patria Segura e para Todos*, principal expoente para a área de assistência social, o segundo mandato do governo Evo Morales pretendeu expandir os programas de combate à pobreza e de extrema pobreza. A partir de um diagnóstico realizado pela *Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas* (UDAPE)¹³, em 2008 quase 6 milhões de bolivianos eram considerados pobres e deste total 3,1 milhões viviam abaixo da linha da pobreza (extrema pobreza).¹⁴ Para lidar com esta questão, este eixo foi executado a partir de 5 programas, a saber: *Ecónomico y Social*; *Alimentación y Nutrición*; *Vivenda y Servicios Básicos*; *Acesso a Derechos*; e *Desarrollo de Organizaciones Sociales e Comunitarias*. Este último programa incide diretamente sobre a área de assistência social, pois visava integrar e articular as redes sociais, através de alianças

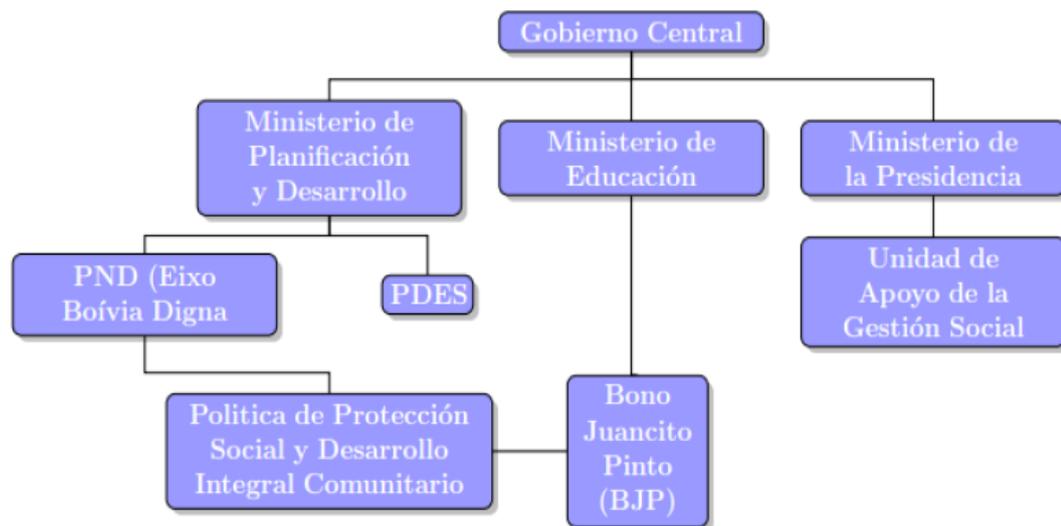
¹³ É a instituição pública que presta apoio técnico ao poder executivo nacional através de análises do desenho e avaliação de políticas sociais e econômicas.

¹⁴ Considera-se extrema pobreza quando as famílias ou indivíduos não conseguem por si só satisfazerem as suas necessidades básicas, como saneamento básico e acesso aos serviços de saúde e educação.

estratégicas para fortalecimento do desenvolvimento comunitário com foco no combate as causas da pobreza (PDES, 2012-2015)

A Figura 3 esquematiza como o governo nacional tem organizado o campo da assistência social na Bolívia.

Figura 3 – Organograma Institucional para a Assistência Social na Bolívia



Fonte: Elaboração própria a partir do site oficial da Bolívia - <http://www.bolivia.gob.bo/>

* O BJP está inserido na PPS-DIC, todavia é coordenado pelo *Ministerio de Educación* e executado pelas *Fuerzas Armadas* que é responsável pelo repasse dos recursos.

Diante deste cenário político-institucional podemos inferir que o Estado boliviano demonstra menor capacidade transformativa em relação a formulação e implementação do campo da assistência social como política pública. Evo Morales criou importantes dispositivos legais e institucionais que permitiram o estabelecimento dos primeiros passos para a institucionalização deste setor, apesar de ainda inexistir uma ação no sentido de sistematizar uma política 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 institucionalização da assistência social.

Ao contrário do que ocorre no Brasil, não foram criados comitês para pactuações de regras quanto à organização da assistência social no território boliviano, dificultando a definição clara acerca das competências específicas e comuns de cada esfera de governo.

Existem prerrogativas constitucionais e leis infraconstitucionais que institucionalizam a descentralização de políticas públicas, todavia não houve uma demarcação clara sobre as RIG's no campo da assistência social.

Portanto, diferentemente da Bolívia, o governo do PT quando chegou ao poder encontrou um legado legal na área de assistência social e, portanto, já havia o reconhecimento formalizado da necessidade de se institucionalizar o desenvolvimento social via assistência social, sem desconsiderar as demais políticas como educação e saúde, por exemplo. Como vimos, a assistência social já tinha sido pautada inicialmente pela CF/88 e pela LOAS em 1993. No entanto, corroboramos a hipótese de que a institucionalização efetiva da assistência social ocorreu somente quando um partido de esquerda assumiu o governo Nacional, ou seja, só o tal reconhecimento não forçou sua institucionalização. Anterior a este governo a assistência social pouco avançou no sentido de sua institucionalização enquanto política (SÁTYRO & CUNHA, 2014). Assim como na Bolívia, as ações de assistência social nos governos de Itamar Franco e, particularmente, nos governos de Fernando Henrique Cardoso, eram desenvolvidas de maneira fragmentadas e distribuídas em distintas pastas ministeriais. Com a entrada do PT, a assistência social passou a compor um projeto político de Estado e foram definidas ações estratégicas que permitiram a estruturação e evolução de mecanismos institucionais e ferramentas de gestão (SÁTYRO & CUNHA, 2014).

Diante desta variação entre os dois casos nos perguntamos: por que os dois cenários são tão distintos? Como os governos de Lula e de Evo Morales têm promovido mudanças na área de assistência social? Mais do que isso, como eles têm institucionalizado esse campo em seus países? Por que o processo nos dois países, bem como os resultados até o presente momento, são tão distintos mesmo sendo dois governos de esquerda e tendo maioria no parlamento? Em que medida a interação dos fatores acima citados permitem definir graus distintos de institucionalização da assistência social em cada um destes governos?

Para a classificação do grau de institucionalização da assistência social definimos as seguintes condições: para ser classificado como **alto grau** de institucionalização de assistência social os governos devem ser capazes de criar burocracias estatais que garantam a centralização decisória no governo central, preservando a autonomia e a participação dos governos subnacionais na elaboração e pactuação das prioridades nacionais. Esta condição é garantida a partir da definição legal e formal de órgãos e instâncias propositivas, deliberativas e consultivas. Por fim, o desenvolvimento de marcos legais e normativos garantem a continuidade e integração entre as ações que compõem a área da assistência social em todo o território nacional. Os casos que se enquadraram na condição de **média institucionalização**

já criaram as burocracias estatais específicas e os órgãos de pactuação e controle social mas ainda não estão funcionando. O arcabouço legal e normativo já foi estabelecido, mas ainda são ineficientes quanto à efetiva institucionalização deste campo de intervenção. Por fim, se encaixam na categoria de **baixa institucionalização** todos os casos em que ainda não foram criadas legislação, burocracias, órgãos de pactuação e controle social específicos para a condução da assistência social como política pública. Neste caso, as ações deste setor são executadas por distintos ministérios ou secretarias, de forma que o campo se desenvolve de maneira transversal.

A partir deste recorte analítico nos propusemos a analisar como a capacidade transformativa do Estado gera efeitos sobre a institucionalização da assistência social como política prioritária ou não do partido que está no governo, a força deste partido no Congresso Nacional, a capacidade do presidente de criar as regras das relações intergovernamentais e a presença ou ausência de um legado advindo de políticas passadas que influenciem este setor específico. Estes fatores serão apresentados e analisados no próximo capítulo.

A partir desse percurso, estabelecemos algumas hipóteses para guiar o processo analítico, a saber:

1 . A efetiva institucionalização da assistência social como política ocorre quando, de fato, esta pauta passa a compor a agenda presidencial. Neste sentido, apesar da assistência social estar prevista em Constituições ou leis infraconstitucionais, este setor tende a se institucionalizar quando faz parte de um projeto político defendido por um partido que está no poder, o que reflete sobre o aumento ou retenção do gasto social destinado a este setor.

2. A conformação do sistema político exerce efeito sobre a formulação e implementação da assistência social. O sucesso ou não deste processo, depende em boa medida, da capacidade do presidente em negociar a sua agenda de governo, seja no Congresso Nacional, seja em outras instâncias ligadas ao poder executivo.

3. A definição das relações intergovernamentais também exerce efeitos sobre a área de 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 RIG's 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.

4. Por fim, o legado da assistência social importa e nos dá dicas sobre a forma como cada país organizou ou organiza este setor. As políticas prévias influenciam as decisões presentes e, conseqüentemente, as decisões futuras.

Para produzirmos inferências causais válidas acerca do grau de institucionalização da assistência social, os fatores causais descritos nestas quatro hipóteses devem ser analisados de maneira articulada, enquanto conjunções causais que explicam um determinado fenômeno social. Portanto, este estudo não se propõe a testar hipóteses. As hipóteses aqui descritas são guias para o refinamento teórico e para emergência de novas hipóteses que poderão subsidiar novos estudos. Assim cumpriremos uma das funções do trabalho qualitativo que é de contribuir com o aprimoramento de teorias ou criar novas teorias destinadas a um determinado campo de saber.

CAPÍTULO 2 – Como Pensar tais Mudanças a partir do Debate Teórico? O que nos Guia?

O Retorno do Estado e das Instituições como Estratégia Analítica

Dado que o nosso objeto de pesquisa é a trajetória ou, melhor dizendo, a institucionalização de um campo de política pública é preciso pensar o que explica diferentes políticas, diferentes trajetórias e diferentes graus de institucionalidade nestas mesmas. Em relação à evolução do debate acadêmico acerca do surgimento e desenvolvimento de sistemas de proteção social, a literatura destaca três correntes que ajudam a explicar o sucesso na formulação e implementação de determinadas políticas públicas, quais sejam: *Society-Centered*, *State-Centered*, e *Polity-Centered*. Estas correntes, apesar de ainda coexistirem, mostram como esse debate evoluiu no tempo.

A corrente analítica que se baseia na perspectiva do *Society-centered* utiliza variáveis socioeconômicas para explicar os resultados de políticas públicas. Neste sentido, o potencial explicativo está centrado no crescimento econômico e na organização da sociedade diante da lógica de produção do capitalismo. O Estado se insere nesta lógica como ator neutro e tem pouco poder de intervenção, com reduzida autonomia. Já as outras duas correntes analíticas, *State-Centered* e *Polity-Centered*, não desconsideram os efeitos advindos da ordem econômica, todavia enfatizam mais os fatores políticos-institucionais para a explicação das políticas públicas, seus tipos e formatos. A corrente do *State Centered* foca no Estado e na burocracia estatal como atores centrais e em sua capacidade para formular e implementar políticas. Devido à complexidade que emergiu na interação entre os distintos atores políticos-institucionais que compõem a arena política surgiu a corrente do *Polity Centered*, que mantém a centralidade do Estado, mas enfatiza o papel das instituições para a explicação de políticas públicas.

Partindo-se da premissa de que as origens e transformações dos serviços e ações nacionais referentes à área de proteção social são explicadas pelo sistema político, ou seja pelo agregado de instituições decisórias, foi feito um deslocamento analítico da abordagem *State-Centered* para *Polity-Centered*. As atividades políticas estão interligadas pelas configurações institucionais dos governos e pelo sistema político (SKOCPOL *apud* ARRETICHE, 1995). A obra seminal que marca esta passagem é *Bringing the State Back In* organizado por Theda Skocpol, Peter Evans e Dietrich Rueschemeyer em 1985. Esta abordagem analítica centra-se nas burocracias públicas como mecanismo causal para reformas

sociais. O corpo burocrático tende a se basear no aprendizado adquirido das políticas anteriormente estabelecidas (*Policy Feedback*). Arretche complementa:

Se na perspectiva *state-centered* a reconstituição da formação do Estado nacional é importante para que se observe predominantemente a natureza das burocracias estatais, na perspectiva *polity-centered*, há uma alteração importante das variáveis analíticas adotadas: *i*) as burocracias passam a ser tanto as eleitas quanto as indicadas; *ii*) a análise da formação histórica do Estado nacional é importante para que se observe o caráter e a natureza do conjunto das estruturas políticas (estatais e partidárias), *iii*) as formas históricas de interação entre estrutura estatal e instituições políticas explicam a natureza das instituições presentes e, finalmente, *iv*) a forma pela qual tais estruturas condicionam as identidades, objetivos e capacidades dos grupos sociais envolvidos na formulação de políticas passa a ser relevante (ARRETCHÉ, 1995, p.56).

Neste sentido, a abordagem *Polity Centered* afirma que os fatores causais explicativos de ordem institucional estão vinculados as distintas capacidades estatais a partir da formação dos Estados nacionais. As políticas passadas exercem influência sobre o debate político e sobre a formação de coalizões. O Estado passa a ser compreendido na sua relação com a sociedade e é introduzida na análise a combinação entre o corpo profissional burocrático e a capacidade do Estado para formular e implementar políticas públicas (IMMERGUT, 2010; SKOCPOL & AMENTA, 1986; ARRETCHÉ, 1995).

Partindo do ponto final desse debate e considerando o objetivo dessa dissertação, apresentaremos a centralidade do Estado, dos partidos políticos, da ideologia partidária, da reestruturação das RIG's e do legado institucional para explicar o grau de institucionalização da assistência social como política no Brasil e na Bolívia.

Dentro disso, iniciaremos o debate teórico com a exposição do conceito de capacidade do Estado. Como este conceito abarca muitas vertentes analíticas, focaremos na capacidade transformativa, visto que esta permite explicar a capacidade do Estado em produzir inovações ou mudanças em um território, conforme metas e objetivos nacionais. A segunda seção foi dividida em duas subseções. Assumimos a centralidade dos partidos políticos em relação a definição e implementação de políticas públicas, considerando a ideologia para a tomada de decisões. Em seguida, apresentamos os diferentes tipos de esquerda que emergiram no continente sul-americano após os anos 2000, com a introdução de questões referentes ao combate à pobreza e às desigualdades sociais na agenda política. As outras duas subseções são destinadas à apresentação da experiência de dois governos de esquerda em relação a introdução da assistência social na agenda política, levando em consideração a ideologia assumida por cada partido e os mecanismos utilizados por cada um destes governos para

negociação de pautas ou políticas prioritárias no Congresso Nacional e em outras arenas institucionais.

A terceira seção apresenta uma exposição teórica acerca das relações intergovernamentais como um importante arranjo político para a implementação de políticas públicas no território nacional, por meio da distribuição de competências entre os diferentes níveis de governo, seja em países unitários, como é o caso da Bolívia, seja em países federados, como é o caso do Brasil. A quarta seção apresenta como o legado advindo de políticas passadas, juntamente com os demais fatores causais discutidos neste capítulo, podem gerar efeitos sobre as políticas presentes e as políticas futuras.

2.1. Capacidade do Estado: efeitos sobre o desenho e implementação de políticas públicas

Ao tratar do quanto governos de esquerda se dedicam à institucionalização de um campo como a assistência social e de porque não só os resultados institucionais mas as trajetórias variam tanto, estamos assumindo aqui que importa a capacidade destes governos e, portanto, dos Estados que estes representam, de desenhar e implementar políticas públicas. O conceito de capacidade do Estado alcançou notoriedade, especialmente em relação aos debates acadêmicos, a partir das décadas de 1970 e 1980. As capacidades do Estado, de maneira geral, podem ser compreendidas como a habilidade para implementar os objetivos e metas oficiais, que podem ser traduzidas em políticas de governo ou política de Estado (CINGOLANI, 2013; EVANS, RUESCHMAYER & SKOCPOL, 1985). A capacidade estatal é um elemento central para a análise dos modernos sistemas de proteção social, visto que esta dimensão denota a capacidade que o Estado tem para planejar, administrar e extrair recursos da sociedade (SKOCPOL, 1985). Outra chave analítica está vinculada às estruturas institucionais do Estado e de “como [estas] se conformam historicamente em cada país [e] influenciam a formação e o desenvolvimento dos interesses e das modalidades de ação dos grupos da sociedade civil” (ARRETCHE, 1995, p.53).

A literatura destaca os estudos sobre a capacidade do Estado a partir de distintos fatores, tais como financeiros, infraestruturais, tamanho e qualidade da burocracia, maioria legislativa para a aprovação de políticas, dentre outras, conforme esquematizado no quadro 4.

Quadro 4 – Principais definições de Capacidade Estatal

Pesquisadores	Conceito sobre capacidade do Estado	Dimensões Enfatizadas
Huntington (1968)	Capacidade do Estado refere-se a durabilidade, complexidade, adaptabilidade, coerência e autonomia das organizações e procedimentos.	Burocrático/administrativo.
Skocpol (1979)	A integridade soberana e o controle administrativo-militar estável de um determinado território são condições prévias para qualquer capacidade do Estado implementar políticas. Além disso, os funcionários leais e qualificados e recursos financeiros são básicos para a eficácia do Estado para atingir todos os tipos de objetivos.	Burocrático/administrativo.
Skocpol (1985)	Capacidade do Estado é a capacidade para implementar objetivos oficiais e extrair recursos da sociedade.	Burocrático/ Administrativo/fiscal e coercitivo.
Rueschemeyer e Evans (1985)	Efetividade de intervenção estatal na economia. Intervenção efetiva requer uma burocracia capacitada e boa coordenação e coerência entre organizações do Estado.	Transformativa e administrativa.
Levi (1988)	A capacidade do Estado para fornecer recursos coletivos por levantamento de receitas.	Fiscal.
Evans (1986-1995)	A chave para a capacidade do Estado refere-se ao grau da autonomia para realizar os seus objetivos.	Relacional, transformativa e burocrática.
Mann (1986-1993)	Poder infraestrutural é a capacidade para adentrar na sociedade civil e implementar as decisões políticas.	Administrativa, relacional e territorial.
Geddes (1996)	A capacidade para implementar políticas do Estado depende da capacidade para tributar, coagir, moldar os incentivos voltados para agentes privados, e tomar decisões burocráticas eficazes durante o curso da implementação. Todas as habilidades dependem da existência de organizações burocráticas efetivas.	Fiscal, coercitivo, e administrativo.
Banco Mundial (1997)	Capacidade do Estado é definida como a habilidade para empreender e promover ação coletiva eficiente.	Político e Relacional.
Evans e Rauch (1999)	Tradição Weberiana – agências estatais são caracterizadas por recrutamento meritocrático e composição de carreiras.	Administrativo.
Centeno (2002)	Capacidade é a habilidade de a autoridade política impor seus desejos.	Administrativo e Político.
Fukuyama (2004)	Capacidade como a habilidade dos Estados para planejar e executar políticas e de fazer cumprir a lei de maneira clara e transparente.	Administrativo e Legal.
Acemoglu, Ticchi e Vindigni (2006/2011)	A Eficiência do Estado envolve a habilidade da autoridade central monitorar burocratas.	Política e Legal.
Besley e Persson (2007/2009)	Capacidade está relacionada à boa aplicação dos direitos de propriedades e estabelecimento de contratos.	Legal e Fiscal.
Back e Hadenius (2008)	A capacidade do Estado é multidimensional: monopólio militar, monopólio da capacidade fiscal, alta autonomia burocrática; monopólio da capacidade legal.	Coercitiva, fiscal, administrativa e legal.
Soifer (2008)	Três abordagens do poder infraestrutural: a) relação entre o Estado e suas “irradiações” institucionais; b) capacidade da administração central; c) alcance territorial do Estado.	Relacional, administrativo e territorial.
Kocher (2010)	Cinco características contidas em Estados fortes a) centralização e unificação; b) capacidade de	Coercitiva, fiscal, administrativa e política.

	riqueza; c) burocracia profissional; d) algumas restrições sobre o regime; e) exército forte.	
DeRouen et al. (2010)	A Capacidade é a habilidade do Estado em realizar o objetivo a que se propõe, em face de possíveis resistências de atores no interior do Estado.	Coercitiva.
McBride, Milante e Skaperdas (2011)	Os autores utilizam o termo Capacidade do Estado para denotar o nível de compromisso que pode ser alcançado, mas que pode ser alterado ao longo do tempo por influência de outsiders bem como a ação de importantes atores dentro do país.	Legal.
Besley e Persson (2011)	Capacidade Institucional de o Estado realizar diversas políticas que geram benefícios e serviços para as famílias e empresas.	Capacidade coercitiva, legal e fiscal.
Hamm, King e Struckler (2012)	Capacidade do Estado é entendida como a existência do poder infraestrutural (Mann 1986): a habilidade do Estado de se inserir na sociedade e realizar seus objetivos.	Alcance infraestrutural e territorial.
Knutsen (2012)	Capacidade do Estado é entendido como o sucesso da implementação de políticas públicas através de uma eficiente burocracia.	Administrativa, legal e fiscal.
Fukuyama (2013)	Capacidade é definida por inputs da burocracia; tais como o nível de educação dos funcionários do governo.	Administrativa.

FONTE: CINGOLANI, 2013, p.29/30. Tradução Livre.

Esta dissertação focará na capacidade transformativa, ou seja, na capacidade do Estado de penetrar na sociedade e implementar as decisões políticas e exercer poder sobre um determinado território. A definição de capacidades estatais para a formulação e implementação de políticas públicas tem sido abordada pela corrente teórica do Novo Institucionalismo Histórico, a partir de trabalhos seminais, tais como de Skocpol (1985), Thelen e Steinmo (1992), Pierson (1995), e, estudos recentes como os de Bichir (2011), Sátyro e Cunha (2014) e Cingolani (2013). Dentro da dimensão transformativa, a capacidade do Estado está condicionada à disponibilização de recursos administrativos e financeiros que moldam ou constroem as intervenções políticas.

O debate acadêmico acerca da capacidade transformativa do Estado destaca também a variação de atuação e intervenção do Estado em diferentes áreas de políticas públicas (BICHIR, 2011; GOMIDE & PIRES, 2014; CINGOLANI, 2013; PIERSON, 1995; SKOCPOL, 1985). Esta capacidade pode ser analisada a partir do grau de burocratização e insulamento das burocracias em relação à formulação e implementação de políticas públicas (SKOCPOL, 1985). Neste sentido, os recentes estudos sobre políticas públicas têm incorporado a capacidade do Estado e o legado institucional como importantes dimensões para a aprovação e institucionalização de determinadas propostas. A introdução destes fatores

permite explicar como as instituições políticas e sociais poderiam exercer influência, modelar e constranger comportamentos no que se refere a implementação de determinadas políticas em detrimento de outras. Estes estudos promovem comparações transnacionais ou estudos comparados de políticas públicas, com especial ênfase aos impactos produzidos por instituições nacionais (CINGOLANI, 2013; HALL & TAYLOR, 2003).

Para trabalharmos a dimensão da capacidade transformativa do Estado faz-se necessário o resgate do conceito sobre autonomia do Estado. A autonomia do Estado exerce efeitos sobre a sua capacidade de propor inovações ou induzir mudanças em contextos políticos e institucionais. Um trabalho clássico que traz a dimensão conceitual sobre a autonomia do Estado foi desenvolvido por Theda Skocpol em 1979 “*States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*” no qual a autora propõe o debate sobre a autonomia do Estado e sua relação com o desenvolvimento econômico e social. A partir de uma análise histórico-comparativa entre países, Skocpol analisa a interação entre o aparato estatal e as elites dirigentes, bem como a interação entre os próprios atores que compõem a burocracia. Estas interações determinam o poder de autonomia do Estado. Portanto, a autora, focava a capacidade administrativa para implementar políticas, bem como a capacidade coercitiva e de extração de recursos da sociedade. Sua obra foi pioneira no que se refere ao estudo das revoluções, pois analisa os fatores estruturais presentes nestes contextos, aferindo a capacidade burocrática, lideranças administrativas e aprendizagem de políticas bem sucedidas. Nesta obra, Skocpol argumenta como a falta de controle por parte do aparelho do Estado constitui-se como uma oportunidade para as revoluções sociais que são propícias para o desencadeamento de mudanças futuras na conformação do Estado (CINGOLANI, 2013; CINGOLANI, THOMSSON & CROMBRUGGHE, 2013, SKOCPOL, 1979).

Em outra obra seminal, *Bringing the State Back In*, Skocpol (1985) citando a obra de Hecló afirma que a autonomia do Estado corresponde às atividades desenvolvidas pelos intelectuais e administradores envolvidos com a realização do diagnóstico de problemas sociais e com a proposição de política alternativa para lidar com as adversidades e percalços, não se reduzindo, portanto, a todos os atos de coerção ou dominação. Neste sentido, as contribuições em relação à perspectiva de autonomia do Estado estão correlacionadas a áreas específicas de políticas circunscritas em determinados momentos históricos, e mesmo que involuntariamente, auxiliam na criação de forças políticas.

A autonomia do Estado dependerá, em parte, de acordo com Skocpol (1985), da utilização adequada sobre as formas que o Estado dispõe para resolver os problemas sociais. Esta proposição está correlacionada com a articulação ou com a falta deste mecanismo entre a estrutura da autoridade estatal e o nível de profundidade para lidar com determinado tipo de problema. Alguns pesquisadores têm centrado suas análises e investigações sobre esta autonomia, agregando a este campo, explicações sobre as distintas capacidades que os Estados possuem para implementar as suas políticas.

Portanto, o grau de autonomia está relacionado à capacidade organizativa do Estado para exercer o controle sobre seu território e pessoas, bem como formular e fazer com que suas metas não sejam um mero reflexo das demandas ou interesses de grupos sociais ou classes sociais. O Estado passa a ser compreendido na complexa relação estabelecida na arena política, institucional e social. Como forma de impulsionar a dimensão transformativa do Estado foram criadas burocracias no intuito de manter as diretrizes nacionais (CINGOLANI, 2013). Neste ínterim, Cingolani, Thomsson e Crombrughe (2013), analisam as burocracias como entidades centrais. O estudo explora a importância da autonomia que o Estado tem para alcançar os objetivos de diferentes políticas.

Assim, a capacidade do Estado, dentro da perspectiva transformativa, leva em consideração a capacidade que o mesmo dispõe para formular e aprovar políticas públicas, a partir do desenho de suas regras, da conquista de maioria legislativa, de políticas prévias e do aprendizado institucional. Todavia, as capacidades estatais não são, necessariamente uniformes e homogêneas, o que implica certa variação em diferentes áreas de políticas públicas. Destarte, quando se trabalha com a noção de capacidade estatal, destaca-se que em algumas situações as decisões governamentais são parcialmente implementadas ou não são implementadas (BICHIR, 2011).

No que se refere à própria implementação de políticas públicas os estudos reforçam a necessidade de avaliar a capacidade transformativa dos Estados para implementarem as suas estratégias e políticas em várias esferas de governos. Para avaliar e analisar as capacidades institucionais e burocráticas dos Estados, os pesquisadores tem 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).

Portanto, a capacidade transformativa do Estado bem como a capacidade de elaboração e execução de políticas depende em boa medida das restrições e possibilidades impostas pelas estruturas constitucionais e outras leis presentes no sistema político, tais como arranjos e divisão de poderes, autonomia burocrática, e regras eleitorais. A própria elaboração de políticas tornou-se mais politizada e ideológica ao longo do tempo. Os efeitos produzidos pelo sistema político, bem como o aprendizado gerado por políticas passadas, ajudam a explicar os resultados atuais e futuros (CINGALONI, 2013; PIERSON & SKOCPOL, 2008; THELLEN, 1999).

Neste sentido, as pesquisas têm apresentado resultados que indicam como os Estados afetam os processos políticos e sociais e suas relações com os grupos sociais. Estas políticas sociais são constituídas por atividades e ações elaboradas por um corpo técnico especializado, localizado estrategicamente com força organizacional e sob um quadro ideológico delimitado, que se envolvem no diagnóstico de problemas sociais e propõem alternativas políticas para saná-los ou amenizá-los, promovendo, assim, o desenvolvimento econômico e social nacional (SKOCPOL, 1985). A partir da dimensão da autonomia e interesses próprios, para além da capacidade de extrair recursos da sociedade e implementar políticas públicas, os Estados puderam desenvolver programas e políticas sociais que integram uma rede de proteção social. Esta perspectiva resgata o papel central assumido pelas burocracias estatais no que se refere a formulação e implementação de políticas (BICHIR, 2011).

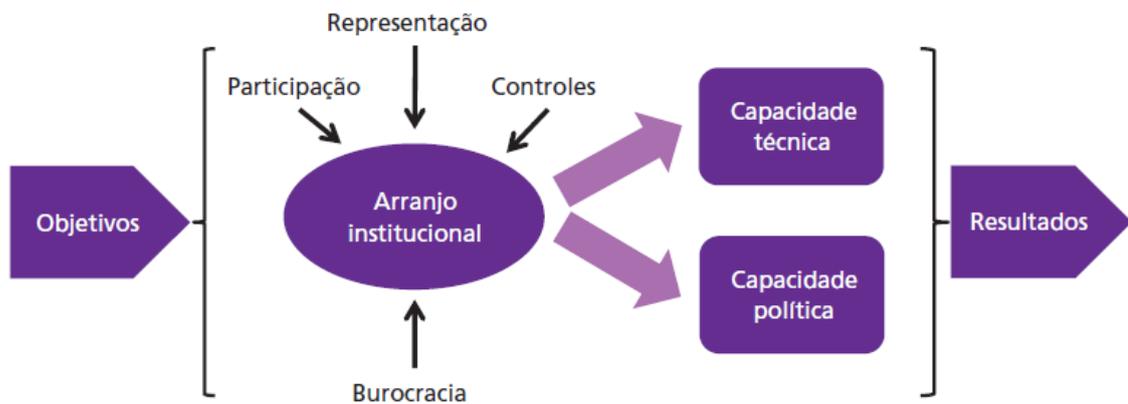
O estudo sobre os modernos sistemas de proteção social estão associados à natureza, capacidades e estruturas institucionais do Estado. Estas análises partem da tradição Weberiana sobre Burocracia, no qual o Estado é visto como uma estrutura administrativa que visa organizar e exercer controle em determinados territórios, com a manutenção da ordem interna e estabelecendo relações de dominação. A partir desta lógica, a capacidade transformativa do Estado de formular e implementar políticas públicas estará ligada a existência ou não de um aparato burocrático racional-legal e do uso que é feito desta estrutura pela elite governante (PRATES, 2014; ARRETCHE, 1995).¹⁵ A equipe burocrática, dentro da concepção de um Estado transformativo, detém a capacidade de conduzir as mudanças, coordenar e negociar os recursos essenciais para as intervenções (SÁTYRO & CUNHA, 2014). Todavia, a capacidade de intervenção da burocracia deve ser analisada juntamente com as características do partido

¹⁵ 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).

no governo, de sua relação com o Congresso e das regras que moldam as relações intergovernamentais (RIG's).

Seguindo a perspectiva de capacidade transformativa do Estado, o presente estudo também focará na dimensão relacional que exprime a ideia de capacidade do governo nacional induzir o comportamento dos demais níveis de governos para que operem as políticas segundo a sua lógica e suas prioridades. Partiremos do pressuposto de que o governo central 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, juntamente com o papel de normatização, fiscalização e coordenação no nível nacional. Para melhor compreensão do processo de formulação e implementação das políticas públicas torna-se crucial a análise mais aprofundada acerca dos arranjos institucionais que dotam o Estado de capacidade para execução dos seus objetivos, destaque para os recursos institucionais imprescindíveis para a coordenação e indução do governo nacional aos demais níveis de governos, especialmente quanto a dimensão da capacidade fiscal e definição de normativas para a condução de políticas.

Em um contexto democrático, a capacidade do Estado pode ser compreendida a partir de duas dimensões, a saber: a política e a técnico-administrativo. A dimensão política refere-se a capacidade do poder executivo em negociar e expandir a base de articulação com diferentes atores políticos e sociais para a execução de sua agenda de governo. Esta dimensão denota 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. Neste sentido, a base de apoio no Congresso impacta a agenda presidencial. 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. Já a dimensão técnico-administrativa é proveniente do conceito cunhado por Weber acerca da burocracia, que prevê a articulação e capacidade dos funcionários do Estado para efetivarem as políticas, a partir da produção de ações orientadas que geram resultados eficientes e racionais, conforme esquematizado na figura 4 (GOMIDE & PIRES, 2014).

Figura 4 - Capacidade do Estado

Fonte: GOMIDE & PIRES, 2014, p.21.

De acordo com a figura 4 a capacidade transformativa do Estado é definida pelos arranjos institucionais que conferem as habilidades centrais para a formulação e execução de políticas públicas. 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, p.20). A articulação entre as burocracias (capacidades técnicas-administrativas) e atores políticos (capacidade política) ajudam a explicar os processos e mecanismos referentes à formulação, execução e os resultados provenientes das políticas públicas. Infere-se que a mobilização do conceito sobre capacidade transformativa do Estado nos ajuda a compreender a capacidade do governo central em organizar as políticas públicas em um determinado território, de maneira a induzir o comportamento das demais esferas de governos para que executem as políticas conforme as metas nacionais. Esta capacidade se reflete na criação de órgãos e burocracias para coordenação, normatização e fiscalização de políticas públicas.

Entretanto, essa é só uma dimensão que nos ajuda a explicar a variação no que tem sido feito no campo da assistência social nos dois países. Se a capacidade do Estado é um aspecto central, aqui, defendemos que os partidos políticos são também atores principais, afinal são eles que operacionalizam de forma ou de outra a política de governo e de Estado. Aqui, está dada a centralidade dos partidos políticos, e nesse caso, dos partidos de esquerda na presidência e no parlamento como fator explicativo.

2.2 O papel dos partidos políticos e a importância da esquerda no cenário político para conformação de uma agenda social

Aqui se apresenta um debate teórico acerca dos efeitos produzidos pelos partidos políticos em relação aos resultados de políticas públicas. Os partidos políticos, enquanto uma das instituições democráticas centrais, organizam ações, projetos e programas que se traduzem em políticas governamentais, o ideal é que as demandas do eleitorado se tornem parte da agenda de governo. Neste sentido, o presente capítulo parte do pressuposto que diferentes partidos políticos adotam distintas políticas, de maneira que exercem importantes efeitos sobre os resultados de políticas públicas. Assume-se, como destacado pela literatura, que partidos de esquerda tendem a privilegiar políticas ligadas ao *welfare state*, com base na justiça social. Ao passo que partidos de direita tendem a priorizar políticas de corte neoliberal com maior foco em controle fiscal. Todavia, estas pautas não são estanques, visto que os partidos políticos podem se tornar flexíveis e aderir a políticas de coalizão, de modo a perder parte da agenda de governo para garantir que outras pautas sejam implementadas. O que determina esta flexibilidade é a figura do presidente com suas atribuições institucionais e suas habilidades políticas, é também o apoio que o presidente dispõe no Congresso e, volto a dizer, a sua capacidade para negociar a agenda política, de modo a obter o maior sucesso possível nas políticas prioritárias de seu governo.

Defendemos, então, o argumento de que partidos importam e que existem diferenças entre as pautas que compõem a agenda dos governos eleitos. Partimos do pressuposto de que partidos de esquerda tendem a priorizar políticas sociais, todavia admite-se que há uma variação quanto à implementação destas políticas a partir do tipo de esquerda que está no poder. Portanto, o objetivo desta seção consiste em expor como a literatura aborda os efeitos produzidos por partidos políticos em relação aos resultados de políticas públicas e como a posição ideológica não só do partido político eleito, mas a própria presença da esquerda no cenário político, afeta as escolhas e prioridades em determinadas áreas em detrimento de outras.

2.2.1 O Efeito dos Partidos Políticos sobre as Políticas Públicas

Um ponto de partida fundamental para a análise dos efeitos das instituições políticas sobre os resultados de políticas públicas refere-se à definição do significado de instituições.

Apesar de não haver consenso na literatura, as instituições podem ser compreendidas como um conjunto de regras e normas que regulamentam as ações e interações humanas e sociais. Os indivíduos interagem em situações estruturadas por regras e normas que os permitem fazer escolhas sobre suas estratégias, considerando as consequências para si e para os outros. Este conceito sobre instituições assume, portanto, três abordagens, a saber: as instituições configuram-se como resultado de um equilíbrio entre as interações humanas; instituições como normas; e, instituições enquanto regras sociais (pactuação, acordos, autoridades e sanções). As regras sociais são mais que regras legais, pois comportam também as normas de comportamento e as convenções sociais. As regras formais e informais passam a ser compreendidas como regularidades que geram constrangimentos dentro de uma arena política (CROWFORD & OSTROM, 1995; HODGSON, 2006).

Neste sentido, as instituições podem ser definidas como um arranjo de regras e normas formais e informais que são estabelecidas e amplamente divulgadas e aceitas por todos os atores sociais e políticos envolvidos em uma organização ou prática social. Os atores políticos possuem expectativas claras e estáveis e seus comportamentos são balizados pelos interesses e preferências de outros atores sociais (MAINWARING & TORCAL, 2005). Dentro deste conceito de instituições, os partidos políticos são concebidos como uma das instituições centrais no contexto democrático que geram efeitos sobre a definição e configuração de políticas públicas.

Os partidos políticos organizam grupos e são centrais para a composição do poder de Estado, pois estruturam a agenda política, destacando certos interesses em detrimento de outros, em um contexto de estabilidade democrática. Os partidos políticos também se configuram como importantes atores políticos que organizam a política territorial, de maneira, que eles não apenas reflitam, mas também conformam as estruturas e processos sociais, econômicos e culturais. Destarte, os partidos políticos são instituições com importantes consequências para o desenvolvimento do sistema político. A representação política é um determinante crucial para a consolidação e qualidade da democracia e para o estabelecimento de prioridades políticas (LUNA & ZECHMEISTER, 2005; MAINWARING & SCULLY, 1995).

De acordo com o modelo tradicional de maximização de votos, segundo a teoria de Downs, os partidos políticos podem ajustar os seus programas de governo e incluírem propostas de acordo com as mudanças e preferências dos eleitores¹⁶. Os partidos políticos

¹⁶ Os partidos querem ganhar eleições, mas é preciso dizer também que nem as organizações partidárias nem os políticos que as integram têm como *única meta* conseguir votos, já que em um mesmo partido convivem pessoas

formulam políticas com o objetivo de saírem vitoriosos nas eleições, e não o contrário, não ganham eleições para, posteriormente, formularem políticas. Partido político, enquanto maximizador de votos, “manipula suas políticas e ações de maneira que ele acredita que isso lhe trará mais votos, sem violar os preceitos constitucionais” (DOWNS, 1999, p.52). 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.

Os partidos políticos, portanto, devem manter uma plataforma ideológica estável para a construção da legitimidade e da credibilidade perante os eleitores. Os programas dos partidos tendem a agregar as preferências dos militantes e da sociedade e a sua aprovação depende, em certa medida, da disciplina partidária (BLON-HANSEN, MONKERUD & SØRENSEN, 2004; MÜLLER & STRØM, 1999). A partir do segundo objetivo, maximização do impacto em políticas públicas, parte-se do seguinte questionamento: como a composição partidária do governo impacta os resultados de políticas públicas? Estudos recentes demonstram que as agendas políticas se tornaram mais estáveis ao longo do tempo, com pautas defendidas entre partidos de esquerda e de direita. Os componentes ideológicos e programáticos são centrais quando se pretende analisar os efeitos dos partidos políticos em relação aos resultados de políticas públicas. 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

com interesses e objetivos diversos, a mobilização do apoio eleitoral com a pretensão de incrementar suas cotas de poder se apresenta como o objetivo principal dos políticos e suas organizações. 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).

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 orientação ideológica e a base eleitoral são fatores causais que fornecem explicações para a escolha de determinadas políticas públicas em detrimento de outras. Partidos políticos situados mais à esquerda do espectro político tendem a priorizar políticas sociais, com foco nos grupos minoritários ou marginalizados, com aumento no gasto social para financiar as políticas e maximizar os resultados. Já partidos de direita tendem a investir mais em políticas neoliberais, com maior foco no controle fiscal, portanto, investem menos em políticas sociais, com retração de gastos sociais. Porém, estas não são pautas exclusivas, visto que há possibilidade de governar com coalizões e devido à aproximação destes partidos com o centro do espectro político (MOREIRA, 2015; LEVITSKY & ROBERTS, 2011; MADRID, 2010; LUNA, 2010, KITTEL & OBINGER, 2002; HUBER & STEPENS, 2001, CAUL & GRAY, 2000; MÜLLER & STRØM, 1999).

Portanto, 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 (KINZO, 2004).

Neste sentido, partidos políticos definem políticas públicas e as submetem ao crivo dos eleitores, esta é uma importante dimensão da democracia contemporânea. Por conseguinte, existe um componente ideológico no voto, uma vez que os eleitores avaliam, de maneira consciente ou inconsciente, a posição que os partidos políticos adotam frente às demandas sociais e às questões pertinentes à economia nacional. Sob este prisma, os partidos políticos organizam o programa de campanha de acordo com as preferências do eleitorado frente às questões nacionais (DOWNS, 1999). Todavia, a capacidade do partido no governo de influenciar os resultados de políticas públicas está condicionada aos constrangimentos e limites advindos de outras arenas institucionais, formadas por regras e normas que conformam

e constroem as preferências de distintos atores e o modo de interação entre eles. 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 institucional que conforma e constrange as escolhas de distintos atores em interação (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 arena política, com destaque sobre as interações e articulações entre os atores centrais para a formulação e implementação de políticas públicas, em particular o campo de assistência social, a partir de dois governos de esquerda eleitos legitimamente.

Para lidar com os constrangimentos provenientes da interação entre os atores políticos em distintas arenas institucionais, os governos eleitos, geralmente, se organizam em coalizões, no intuito de obter sucesso quanto à aprovação de suas agendas (BORGES, 2013). O Congresso Nacional é uma das principais arenas de negociações utilizadas pelo presidente para obtenção de apoio quanto as políticas ou pautas prioritárias de governo. “A organização interna do Congresso Nacional também facilita a formação e sustentação da coalizão de governo. Isto porque o processo decisório é centralizado pelos líderes dos partidos, o que lhes permite garantir o apoio dos legisladores individuais” (MELO, 2014, s/p). Para manter a estabilidade da coalizão as lideranças partidárias devem ter a capacidade de fazer negociações e concessões, fatores que podem desencadear conflitos e pressões que culminam na repactuação e renegociação das políticas de coalizão. Neste ínterim, as lideranças partidárias são afetadas e seus objetivos prioritários também podem ser constrangidos (MELO, 2014).

A política de coalizão se constitui como um arranjo institucional que asseguraria a implementação da agenda presidencial, ou pelo menos parte dela. Portanto, as estratégias para se reformar determinados setores ou a proposição de inovações estariam condicionadas à força do presidente no parlamento. O desenvolvimento de maioria absoluta pode-se configurar 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, obtêm maior sucesso na implementação de políticas nacionais (MELO, 2014; BORGES, 2013; LIMONGI, 2008; MELO, 2005; LYNE, 2005; ALCÁNTARA SÁEZ, 2004).

O apoio e a maioria partidária no congresso podem diminuir a ação de potenciais *veto players*, visando a maximização da agenda presidencial, com maiores chances de implementação de políticas públicas de acordo com a posição ideológica do partido do presidente (BORGES, 2013; LIMONGI, 2008; LYNE, 2005). Destarte, para garantir maioria no Congresso Nacional, o executivo nacional deve ser capaz de se aproximar de outros partidos que possuem ideologias similares e as vezes contrárias à sua, e organizarem ministérios multipartidários com o objetivo de criar blocos de apoio entre os parlamentares eleitos. O sucesso da política de coalizão também é garantido através de outros mecanismos políticos, como uso de prerrogativas presidenciais garantidas constitucionalmente (decretos e medidas provisórias) e o controle sobre a formulação e execução do orçamento (POWER, 2011; LIMONGI, 2008).

Observa-se esta mesma organização quanto ao poder executivo, de forma que os governos se tornaram dependentes do apoio partidário para conseguirem concretizar as suas propostas. A coesão e a disciplina partidária se tornaram elementos centrais para o funcionamento dos governos, bem como para a formulação e implementação de políticas públicas (MELO, 2014; LIMONGI, 2008). A coesão partidária está diretamente relacionada à distribuição de preferências. Neste sentido, obtêm-se o maior índice de coesão quanto mais homogênea forem as preferências dos parlamentares que compõem a base de apoio do presidente. Já a disciplina partidária está ligada ao percentual de votação realizada pelos parlamentares conforme as indicações das lideranças partidárias. Apesar de serem conceitos distintos, a coesão e disciplina partidária estão interligadas, visto que a falta de coesão pode influenciar o comportamento dos parlamentares, levando-os a votarem contra as indicações das lideranças partidárias e, por conseguinte, formarem blocos de oposição contra as iniciativas do executivo (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1999).

A presença de altos níveis de fragmentação partidária e de partidos indisciplinados geraria como consequência imediata a proliferação de pontos de vetos durante o processo decisório, incorrendo no enfraquecimento do executivo nacional e na emergência de práticas clientelistas (BORGES, 2013; MAINWARRING, 2001, AMES, 2001). A distribuição de cargos e a formação de ministérios multipartidários são medidas assumidas pelos governos eleitos, visando manter a disciplina e coesão interna e da coalizão. Em tese, partidos mais coesos e mais disciplinados teriam maiores taxas de sucesso no legislativo. “O poder de agenda do presidente amplia sua capacidade de buscar a cooperação, reforçando a coesão na coalizão governista” (BORGES, 2013, p.120).

Portanto, a implementação da agenda presidencial depende da capacidade e dos recursos que o presidente possui para negociar as políticas prioritárias em distintas arenas decisórias. A política de coalizão é um importante arranjo institucional desenvolvido, especialmente na América Latina, que possibilita maiores chances de sucesso da agenda do executivo no legislativo. O fortalecimento do executivo visa, sobretudo, romper com a paralisia decisória, a partir da redução dos pontos de vetos. Entender como se desenvolveu a política de coalizão no Brasil e na Bolívia é fundamental, visto que este arranjo institucional produziu efeitos sobre a implementação das agendas presidenciais, especialmente se tratando de políticas sociais. O trânsito que o presidente possui no Congresso Nacional influencia as escolhas assumidas por cada partido.

Antes de expor como cada governo operacionalizou mudanças no campo da assistência social será abordado como o retorno da esquerda na América do Sul foi fundamental para a implementação desta agenda. Partimos da hipótese que governos de esquerda priorizam políticas sociais, com foco na justiça social. Assim sendo, governos de esquerda têm maior probabilidade de desenvolverem e instituírem a assistência social enquanto política pública, resultando em uma maior qualidade de vida a partir da redução da extrema pobreza, da pobreza e das desigualdades sociais.

2.2.2 A Onda Rosa e a Emergência de uma Agenda de Governo mais progressista na América do Sul

Como abordado na seção anterior, partidos políticos importam para conformação de políticas públicas e partidos de esquerda são mais favoráveis à implementação de políticas sociais, com intervenção do governo nacional sobre a estruturação e definição de prioridades. Estes pontos expressam o tipo de política pública em que o impacto da ideologia partidária geralmente é mais forte (BLON-HANSEN, MONKERUD & SØRENSEN, 2004).

A América do Sul se reconfigurou politicamente nos anos 2000 a partir de sucessivas vitórias de governos de esquerda no plano nacional em diversos países deste continente, fenômeno descrito na literatura como a “onda rosa”. A onda rosa que atingiu o continente Sul Americano representou uma reestruturação nas agendas políticas assumidas pelos presidentes eleitos com a incorporação de medidas e ações que se diferenciavam da agenda neoliberal implementada no continente 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. Porém, no início dos anos 2000 os acordos políticos advindos deste 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. Também 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 reestruturação de políticas mais progressistas no continente Sul Americano (CUNHA & ARAÚJO, 2014; HUBER & STEPHENS, 2012; LEVITSKY & ROBERTS, 2011; CAUL & GRAY, 2000).

A proposta central proferida pelos partidos de esquerda 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).

Partidos de esquerda são mais propensos a realizarem reformas nos setores sociais e tendem a desenvolver políticas e programas direcionados aos grupos mais vulneráveis ou excluídos, com aumento do gasto social (KAUFMAN, 2011; LEVITSKY & ROBERTS, 2011; MADRI, 2010). Concordamos com esta afirmação, entretanto, 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. O continente Sul-Americano teve diferentes experiências de retorno da esquerda, o que leva os autores a classificarem ao menos dois tipos de esquerda, a saber: moderada *versus* contestatória (WEYLAND, MADRI & HUNTER, 2010); moderada *versus* radical (WEYLAND, 2009), sistêmica *versus* antisistêmica (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 mais 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. A esquerda mais institucionalizada, a partir do aprendizado institucional advindo da trajetória eleitoral, foram se tornando mais maleáveis 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 poderiam equilibrar as possíveis instabilidades geradas por um sistema político fragmentado e trariam maior sucesso quanto a implementação de políticas sociais em um contexto de descentralização política e administrativa (CUNHA & ARAÚJO, 2014; MELO, 2014; LIMONGI, 2008).

Já a esquerda mais 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 mais radical têm 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).

Portanto, as posturas que os partidos de esquerda adotaram em cada país do continente Sul-Americano definem em boa medida as estratégias políticas e as alianças assumidas por

cada governo. No caso brasileiro, o retorno da esquerda, particularmente a ascensão do PT ao governo executivo nacional foi precedido pela aprendizagem institucional, propiciando contextos de negociações e barganhas políticas. O mesmo não pode ser dito do caso boliviano. O giro à esquerda na Bolívia não foi marcado por uma experiência institucional prévia e a fragmentação do sistema partidário nos diferentes níveis de governo gera efeitos sobre a implementação das políticas nacionais pelos governos subnacionais, conforme será exposto nas próximas subseções.

2.2.3 O Partido dos Trabalhadores: o maior partido de esquerda no Brasil

Durante a gestão anterior (1994-2002), governo de Fernando Henrique Cardoso, representante do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), partido que começa seu mandato sendo identificado no espectro ideológico como centro-esquerda e termina como de centro-direita, foi adotada a agenda neoliberal com a priorização da estabilização econômica e ajuste fiscal. Esta política econômica produziu um quadro de recessão, gerando impactos sobre o desenvolvimento social no país. Como as políticas sociais se organizavam segundo a égide do mercado, eram escassos os recursos do orçamento da União para o sistema de proteção não contributivo. Havia uma dicotomia entre o desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. Em relação ao campo da assistência social as ações, programas e serviços eram desenvolvidos de maneira fragmentada e desarticulada e cobriam uma parcela específica da população, portanto, não era possível falar no acesso universal, pois prevalecia a ideia de focalização preconizada pelos organismos multilaterais (COHN, 2000).

Em meio à crise econômica dos anos 2000, da alta taxa de desemprego e inflação, associada à insatisfação de grande parte dos brasileiros frente a política adotada após a redemocratização do país, o PT para as eleições nacionais de 2002 se renovou e entrou com uma nova proposta de desenvolvimento, aliando a área econômica com a área social. Anterior a discussão sobre a agenda de governo, apresentaremos uma breve explanação acerca da flexibilização do PT frente à política de coalizão, medida importante que assegurou a implementação da agenda presidencial, especialmente nas políticas sociais, com destaque para a assistência social.

O Partido dos Trabalhadores é o maior e mais organizado partido de esquerda no Brasil. Dentre todas as organizações políticas presentes no Brasil, o PT registra forte relação com movimentos sociais e altos níveis de coesão, lealdade e disciplina partidária. O PT foi

fundado em 1980 e é tratado pela literatura como uma novidade e como uma exceção no caso brasileiro. Constituiu-se como uma novidade porque esteve conectado a distintos grupos, articulando as demandas de diferentes atores sociais. E pode ser considerada uma exceção ao se levar em consideração os elevados níveis de coesão e disciplina partidária inserida em um contexto de partidos fragmentados, poucos institucionalizados e de tipo *catch-all*. (AMARAL, 2010). Em sua origem, 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 (AMARAL, 2011; AMARAL, 2010; SAMUELS, 2009).

Em relação à ideologia partidária, o PT se posicionou claramente a esquerda do espectro político até 2002, quando foi se aproximando do centro e hoje pode ser considerado um partido de centro-esquerda. O partido tem como principal ponto de pauta o combate à pobreza e às desigualdades sociais, sendo estas as condições para o desenvolvimento econômico. Na década de 1980, o partido apostava em uma sociedade sem explorados e sem exploradores, sendo totalmente contrários às privatizações das empresas estatais e à abertura do mercado para o capital estrangeiro. Posturas estas que mudaram a partir do cenário político e econômico do início dos anos 2000 e das alianças feitas pelo partido no decorrer do tempo, tornando-se mais flexível e mais aberto às negociações com moderação no discurso político, sem perder de vista, o ponto inicial, que é o combate à pobreza e as desigualdades sociais, marca indelével do partido (AMARAL, 2011, AMARAL, 2010, ROMA, 2006, SAMUELS, 2004).

Assim que foi decretada a vitória de Lula nas eleições nacionais de 2002, o PT teve que se confrontar com a realidade de uma arena altamente fragmentada, o que impôs a necessidade de formar sólidas alianças para conseguir governar. Portanto, um dos primeiros desafios enfrentados por Lula, assim que assumiu a presidência em primeiro de janeiro de 2003, foi transformar a extensa coligação que firmou na campanha em uma coalizão estável para governar (SAMUELS, 2009; AMORIM NETO, 2000; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998).

A Tabela 4 apresenta a composição do Congresso¹⁷ nos dois governos de Lula. Dentro desta política de coalizão, o presidente Lula, estrategicamente, indicou alguns ministérios entre os partidos que não estavam localizados à esquerda do espectro político, de modo que o

¹⁷ A tabela representa os quatro partidos mais votados em cada ano eleitoral.

PT foi caminhando para o centro. Esta medida garantiu a formação de maioria no Congresso, possibilitando a aprovação de importantes pautas de governo, inclusive na área social (SAMUELS, 2009). Porém, há o risco de indisciplina partidária e defecções quando se assume a formação de uma coalizão extensa e desconexa ente si, se for considerada a distância ideológica na base de apoio (AVRITZER, 2015; POWER, 2011).

Tabela 4 – Distribuição Partidária no Congresso

Distribuição de Cadeiras entre os Principais Partidos no Congresso 2002-2010						
Partidos	Senadores		Deputados Federais		Total Ano 1	Total Ano 2
	2002-2006	2007-2010	2002-2006	2007-2010	2002-2007	2007-2010
PT	10	2	91	83	101	85
PSDB	8	5	71	66	79	71
PFL/DEM	14	6	84	65	98	71
PMDB	9	4	74	89	83	93

Fonte: Banco de Dados sobre Partidos Jairo Nicolau, 2014¹⁸ e Portal Brasil.

Assim como no governo anterior, o presidencialismo de coalizão foi um mecanismo institucional para a aprovação de iniciativas do executivo no legislativo. Com esta forma de organização, Lula conseguiu efetivar e garantir a sua agenda social, trazendo inovações para a área de assistência social. Em relação à coalizão de governo, “um partido sem parlamentares ou que tenha um ou dois membros no legislativo nacional dificilmente terá impacto sobre a agenda ou deterá poder de veto sobre propostas de mudança no *status quo*” (MELO, 2014, s/p).

Power (2011) constatou que tanto os parlamentares¹⁹ que apoiam como os que desaprovam o presidencialismo de coalizão tendem a concordar que esta forma de governar promove a representação de interesses de distintos grupos sociais, geram efeitos sobre os

¹⁸ Agradeço ao Prof. Dr. Jairo Nicolau por gentilmente ter cedido o seu banco de dados sobre resultados eleitorais nas eleições nacionais desde o período de redemocratização no Brasil.

¹⁹ “O questionário da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB) incluiu um grande número de itens sondando como os parlamentares interpretam a dimensão coalizacional nas relações Executivo-Legislativo” (POWER, 2011, p.139). Para maiores detalhes sobre a pesquisa ver O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira, livro organizado por Timothy J. Power e Cesar Zucco Jr (2011).

desenhos de políticas públicas e sobre a governabilidade, conforme apresentado na tabela abaixo.

Tabela 5 – Avaliação geral do sistema político sobre o presidencialismo de coalizão em 2009 (% de pessoas que concorda muito ou pouco)

	O presidencialismo de coalizão traz ...			
	<i>Mais Benefícios</i>	<i>Mais prejuízos</i>	<i>Congresso</i>	<i>N</i>
<i>Permitem a representação de vários interesses sociais distintos</i>	85,7	74,4	81,9	116
<i>Contribuem para melhorar a formulação de políticas públicas</i>	76,3	43,6	65,2	115
<i>Estimulam o Governismo</i>	72	86,8	77	113

Fonte: POWER, 2011, p.140/41

O primeiro governo de Lula foi bem sucedido no que se refere à criação de uma base sólida de apoio entre os militantes ativistas e o Congresso, promovendo um realinhamento nas bases do partido, com a incorporação de eleitores menos escolarizados, mais pobres e com uma visão mais conservadora (BORGES, 2013; SAMUELS, 2008). O realimento político vivenciado pelo PT representou a construção de um modelo que visava conciliar as práticas econômicas adotadas na administração de FHC sem desconsiderar as políticas sociais que são centrais ao partido. A estratégia de manter a política macroeconômica ortodoxa aliada a um novo modelo de desenvolvimento social se configurou como uma importante conquista nos dois governos de Lula, visto que resultou na aprovação de importantes iniciativas na área de assistência social e na reformulação dos programas de combate à pobreza em um território marcado pelas desigualdades sociais, regionais e culturais (SINGER, 2010).

A entrada do PT, 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 sucesso de Lula nos dois mandatos foi de aproximadamente 89% (NECON, 2015). 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. Foi somente no governo Lula que a assistência social efetivamente entrou na agenda política.

Para obter sucesso sobre a agenda da assistência social, Lula optou por manter a política econômica ortodoxa herdada do governo anterior, de forma a apaziguar o mercado financeiro internacional. Outra medida que teve o mesmo objetivo foi a inclusão de José de Alencar como vice-presidente na sua chapa eleitoral, visto que este era um representante notório entre a classe dos empresários no Brasil. Outra iniciativa assumida por Lula foi a divulgação de um documento formal, que ficou conhecida como a “Carta dirigida ao Povo Brasileiro”, para sinalizar aos investidores nacionais e internacionais que estava aderindo ao jogo político e econômico vigentes no país (SAMUELS, 2009). Esta carta foi escrita em 2002 em um contexto de uma grave crise financeira interna e externa. Esta mudança na postura programática provocou a reação de algumas lideranças com tendências mais radicais dentro do partido. O primeiro desentendimento ocorreu já no ano de 2003 quando o governo autorizou a Reforma da Previdência, visto que o PT era o grande opositor em relação à proposta de modificação na estrutura previdenciária, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso. A partir de 2005 registra-se a diminuição da tensão interna no que se refere às mudanças programáticas, o que refletiu sobre a avaliação do governo, bem como a reaproximação com a militância (AMARAL, 2011; AMARAL, 2010, SINGER, 2010).

Já para o campo social, a política proposta por Lula estava assentada em três pilares, quais sejam: participação popular e controle social nas políticas públicas²⁰; condução das políticas e ações governamentais com primazia sobre o combate à pobreza e às desigualdades sociais; e o aperfeiçoamento dos mecanismos de combate à corrupção²¹, conferindo maior transparência às ações e intervenções governamentais (AVRITZER, 2015; SAMUELS, 2009).

Em relação à agenda de governo para a assistência social, foco de estudo desta dissertação, a plataforma presidencial de Lula foi construída com base em uma estratégia de combate à fome, por meio do Programa Fome Zero que se constituiu como a primeira grande estratégia para o enfrentamento da extrema pobreza e da pobreza, bem como outras vulnerabilidades sociais. Todavia, já no primeiro ano de governo do presidente Lula, o

²⁰ Foi no governo de Lula que ocorreu o maior número de Conferências Nacionais, bem como o estímulo à participação social via Conselhos de Políticas Públicas e Orçamento Participativo. O governo petista intensificou as práticas participativas. O Conselho Nacional de Assistência Social bem como as Conferências Nacionais de Assistência Social são instituições participativas essenciais para a elaboração e evolução da Política de Assistência Social no Brasil. Ver AVRITZER (2013) e CUNHA (2013)

²¹ No governo Lula há uma ampliação dos órgãos de controle, como Controladoria Geral da União (CGU) e Polícia Federal, no intuito de combater a corrupção, ver AVRITZER (2015).

Programa Fome Zero deixou de ser o eixo condutor. E em outubro de 2003 foi instituído o Programa Bolsa Família que passou a compor a área de assistência social. A criação de fóruns, de espaços de participação e de ministérios e secretarias específicas foram cruciais para o desenvolvimento desta área de política pública durante o governo Lula. As inovações no campo da assistência social serão analisadas no capítulo III desta dissertação.

Também deve ser observado o aumento significativo do gasto social em geral, e, em especial, na assistência social, conforme exposto na tabela 6. Todos os setores apresentaram um crescimento progressivo ao longo do tempo. Todavia o setor de assistência social, durante o período analisado, apresentou maior taxa de crescimento, especialmente nos dois mandatos do governos Lula (2003-2010), o que corrobora esta área de política pública como uma das prioridades da agenda de governo. O aumento no gasto social refletiu na criação e construção de equipamentos que compõem a rede de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de média e alta complexidade, na contratação de mais profissionais para atuarem nos serviços e programas ofertados, investimento quanto a qualificação e capacitação do corpo técnico. Estas iniciativas deram maior institucionalidade à assistência social, reafirmando-a como política pública, enquanto dever do Estado e direito de cidadania.

Tabela 6 - Trajetória do Gasto Social do Governo Nacional, entre os anos 1995 a 2010, por área de atuação

Em R\$ Bilhões Dez/2011 (Corrigidos pelo IPCA mensal)																
Áreas de Atuação	1995	1996	1997	1988	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alimentação e Nutrição	2,3	1,3	2	2,5	2,6	2,6	2,5	2,3	2,3	2	2,3	2,7	2,7	2,6	3,2	4,5
Assistência Social	1,7	2	3,8	5,5	6,8	9,8	12,4	15,8	17,4	21,4	24,4	28,3	31,5	35,4	39,4	44,2
Benefícios Servid. Púb. Federais	51,5	49,5	52,9	56,2	58,4	60,5	63,3	67,9	63,4	65,8	67,4	70,3	75,4	79,5	86,5	93,1
Cultura	0,5	0,6	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,7	0,8	0,9	1,1	1,2	1,4	1,7
Desenvolvimento Agrário	3,2	2,9	4,8	4,6	3,7	3,6	3,8	3,1	2,8	3,8	5	6,1	6,7	6	6,2	4,9
Educação	19,7	17,3	16,7	18,1	18,3	21,2	20,7	19,9	18,8	20,7	22,7	25,3	29,4	31,9	37,6	45,5
Emprego e Def. do Trabalhador	11,1	12,1	12	13,4	12,4	12,8	14,2	14,9	14,7	15,5	17,4	21,6	24,9	27	33,1	33,8
Habitação e Urbanismo	2,3	3,7	10,2	7,5	6,1	10,5	8	9	7,8	8,5	11,3	12,5	13,8	20,4	28,1	33,1
Previdência Social	103,7	114	117	131,8	136	141	152	160	173	189	206	225	238	247	266,1	303,5
Saneamento	0,7	1,7	2,7	4	2,3	2,7	5,6	2,2	0,9	1,5	2,3	2,9	6	5,9	7,4	5,4
Saúde	37,3	32,7	37,8	36	39,8	41,4	43	44,2	41,9	46,1	46,8	52,4	55,9	59,3	67,6	68,8
GSF Total	234	237	260	280,1	287	307	328	340	343	375	407	448	516	516	576,5	638,5

Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea *apud* CASTRO *et al.*, 2012, p. 13.

Novamente ressaltamos que o contexto político-institucional foi favorável para promover mudanças na assistência social. Lula tinha uma base aliada coesa e disciplinada no Congresso Nacional que lhe assegurava a implementação da sua agenda de governo e a criação de um Ministério específico para a coordenação das ações, bem como o fortalecimento de fóruns de pactuação, permitiram a implementação da política conforme os objetivos e metas nacionais. “Sob o governo Lula, os índices de desigualdade diminuíram atingindo seu ponto mais baixo desde 1981” (SAMUELS, 2009, p.247). E a política de assistência social, enquanto prioridade de governo ganhou efetiva institucionalidade, a partir do estabelecimento de importantes marcos normativos, como a criação da Política Nacional de Assistência Social em 2004 e do Sistema Único de Assistência Social em 2005, conforme visto.

2.2.2 A emergência do MAS no sistema político boliviano

O sistema político boliviano entre os anos de 1985 e 2002 estava organizado segundo a lógica da política de coalizão sustentada, fundamentalmente, por três partidos que se alternavam no poder - MNR – *Movimiento Nacionalista Revolucionario*; ADN – *Acción Democrática Nacionalista*; MIR – *Movimiento de la Izquierda Revolucionaria*. Este modelo ficou conhecido como Democracia Pactuada (MADRID, 2011; LUNA, 2010; MAYORGA, 2009; MAYORGA, 2005). As gestões governamentais eram mantidas através da formação de coalizão parlamentar. Estes partidos tinham em comum um projeto estatal baseado em uma política econômica neoliberal. Apesar das diferenças ideológicas, MNR e MIR com tendências mais social-democratas e ADN um partido de direita, ambos se aproximaram do centro do espectro político com a finalidade de implementar esta agenda na Bolívia (MAYORGA, 2005).

Este modelo de política de coalizão foi a base do sistema político até o início dos anos 2000, quando começou a dar sinal de esgotamento com a intensificação dos protestos sociais contrários à política macroeconômica adotada no país. Paulatinamente, a política de coalizão governista foi perdendo força, inclusive na base de apoio parlamentar. Neste cenário de instabilidade do sistema partidário, eclodiu um protesto social que marcaria as eleições nacionais de 2002. A Guerra da Água ocorreu em 2000 em Cochabamba e começou com uma rejeição coletiva em relação ao aumento das tarifas da água e, posteriormente, culminou em uma luta contra a privatização deste recurso natural. Este conflito eclodiu no governo de Hugo

Banzer (ADN) que liderava a coalizão formada com o MNR e o MIR. Esta guerra marcou o início de um ciclo de protestos contra as privatizações das empresas estatais e da incapacidade do Estado de dar respostas às demandas sociais. Juntamente, com os protestos sociais, o país vivenciou as primeiras mobilizações campesinas e indígenas, marcando a inclusão de novas pautas e demandas para a arena política (MADRID, 2011; LUNA, 2010; MAYORGA, 2005).

A instabilidade do sistema político, a desconfiança e falta de credibilidade da coalizão governista aliado ao crescente número de protestos sociais facilitaram a emergência de novos atores e forças políticas na Bolívia. A criação dos novos partidos *Movimiento ao 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 sindicatos campesinos, com o surgimento de líderes importantes como Evo Morales (MAS) e Felipe Quispe (MIP). Estes 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). Neste período, a população indígena enfrentava maior dificuldade em relação à população não indígena. Todavia, 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 (MADRID, 2011).

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 forças políticas ligadas aos movimentos campesinos e indígenas obtiveram sucesso na arena parlamentar e também foi a primeira vez que um candidato ligado a estes novos partidos políticos se mostrou competitivo e com a possibilidade de ascender à presidência. Evo Morales representante do MAS foi o segundo candidato mais bem votado nestas eleições, conforme tabela 7.

Tabela 7 – Eleições Nacionais de 2002 – resultado final para a presidência

Partido	Votación	Porcentaje
MNR	624.126	22.46
MAS	581.884	20.94
NFR	581.163	20.91
MIR	453.375	16.32
MIP	169.239	6.09
UCS	153.210	5.51
ADN	94.386	3.40
MCC	17.405	0.63
PS	18.162	0.65
Condepa	10.336	0.37
Votos emitidos: 2'994.065		

Fonte: MAYORGA, 2005, p. 23.

A eleição para a presidência em 2002 foi marcada pela emergência de novas forças políticas, MAS, MIP e a *Nueva Fuerza Republicana* (NFR), que apresentavam um discurso contrário à agenda neoliberal implementada pelos partidos políticos tradicionais. O MAS e a NFR surpreenderam nestas eleições, com o segundo e o terceiro lugares respectivamente. A ADN, partido da coalizão governista anterior, alcançou apenas 3,40 pontos percentuais de votos válidos. Nesta eleição, os líderes do MAS, se opuseram ao modelo neoliberal, criticaram as privatizações e a política até então adotada em relação aos recursos naturais. Estas lideranças defendiam que o governo boliviano deveria resgatar a sua soberania, propunham a criação de novos postos de trabalho, redistribuição da riqueza e da terra e reafirmavam o controle do Estado sobre o país e sobre os recursos naturais.

O MAS, a NFR e o MIP também obtiveram representação na Câmara dos Deputados, o que demonstra uma mudança no padrão de oposição. A tabela 8 apresenta uma retrospectiva das eleições nacionais realizadas no período da Democracia Pactuada referente à Câmara dos Deputados. 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.

Tabela 8 - Distribuição de Cadeiras entre os Principais Partidos na Câmara dos Deputados 1985-2002

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

Fonte: MAYORGA, 2005, p.156

* Aliança com ADN e MIR

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, a NFR e o MIP conseguiram eleger 35, 27 e 6 deputados respectivamente. Estes partidos fizeram oposição ao governo executivo eleito. Conforme demonstrado na tabela 8, 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. A ADN elegeu apenas 5 e o MIR não conseguiu eleger nenhum candidato. As eleições nacionais de 1989, 1993 e 1997 marcaram a entrada de dois novos partidos na arena eleitoral, o *Consciencia de Patria* (CONDEPA) e a *Unidad Cívica Solidaridad* (UCS), partidos que se situaram mais à esquerda do espectro político. Mas estes partidos, assim como a NFR e o MIP perderam força parlamentar e foram substituídas por novas forças que passaram a ocupar o lugar da oposição nas eleições de 2005, conforme será exposto mais adiante (MAYORGA, 2005)

A crise política e os intensos protestos populares continuaram mesmo após o resultado das eleições de 2002. Em 2003 houve um novo protesto, agora em relação à exportação do gás. A Guerra do Gás nas montanhas de El Alto propiciou uma revolta coletiva contra o governo do presidente Sánchez de Lozada que pretendia exportar gás natural aos EUA e aos portos Chilenos. Esta guerra agravou o conflito entre os poderes executivo e o legislativo. Sanchez de Lozada, representante do MNR, não conseguiu conter a crise e foi obrigado a renunciar à presidência, sendo sucedido pelo ex-presidente Carlos Mesa, também do MNR. Todavia os protestos sociais se agravaram. Mesa não conseguiu sustentar a coalizão

governista, refletindo sobre a sua base de apoio na bancada parlamentar. A configuração do parlamento, marcada por partidos da oposição, conforme detalhado na tabela 8, 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 do presidente Mesa em 2005. 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 desencadeada pelos protestos populares. Esta renúncia representou o fim da Democracia Pactuada e deu início a um novo ciclo para o sistema político boliviano (MADRID, 2011; LUNA, 2010, ANRIA, 2010, MAYORGA, 2005).

Em relação à eleição presidencial de 2005, o MAS se destacou na arena política com a sua agenda de governo baseada no nacionalismo e no indigenismo. Esta 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, conforme tabela 9, e ganhando em 5 dos 9 departamentos. Neste cenário eleitoral, o MAS se constituiu como a principal força política deste novo sistema partidário (MADRI, 2011; LUNA, 2010, MAYORGA, 2009).

Tabela 9 - Eleições Presidenciais 2005

PARTIDO	VOTACIÓN	PORCENTAJE
MAS	1.544.374	53,74%
PODEMOS	821.745	28,59%
UN	224.090	7,79%
MNR	185.859	6,47%
MIP	61.948	2,16%
NFR	19.667	0,68%
FREPAB	8.737	0,30%
USTB	7.381	0,26%
Votos emitidos: 3.102.417		

Fonte: MAYORGA, 2009, p.148

Conforme se verifica na tabela 9, três partidos que foram importantes na última eleição presidencial perderam força em 2005 (MNR, MIP e NFR). Estes partidos juntos somaram apenas 9,31% dos votos válidos. A preferência dos eleitores se configurou em torno de uma força majoritária, o MAS, que conseguiu eleger Evo Morales no primeiro turno. Apenas duas

forças políticas tiveram expressão nesta eleição, o MAS e o *Poder Democrático Social* (PODEMOS), movimento ligado às agremiações cidadãs de direita criado em 2005 na cidade de La Paz sob a presidência de Jorge Quiroga, ex-presidente da Bolívia (períodos de 1997 a 2001 e de 2001 a 2002). O PODEMOS é fruto de uma aliança firmada com a ADN e se configurou como um partido de tendência liberal conservador. Este partido se tornou a principal força de oposição ao primeiro governo de Evo Morales.

A vitória do MAS nas eleições nacionais de 2005 representou o retorno da esquerda ao governo e um rearranjo da arena decisória. O MAS é um partido de esquerda que representa as demandas de distintas identidades e povos originários, indígenas, camponeses, movimentos sociais e sindicais, com um projeto nacionalista e estadista, fatores estes que o diferenciam da esquerda tradicional que formavam a coalizão governista na extinta Democracia Pactuada (o MNR e o MIR). O projeto defendido pelo MAS propunha quatro eixos centrais de reformas políticas-institucionais, quais sejam: mudança na relação entre Estado e investimento estrangeiro, a partir da incorporação de um novo modelo de desenvolvimento econômico e social; mudança na relação entre o governo nacional e os governos subnacionais, com o aperfeiçoamento do modelo de descentralização política; emergência de um novo modelo de Estado nação com a incorporação de direitos para os povos indígenas; e, institucionalização da participação da sociedade civil por meio das consultas públicas (MAYORGA, 2009).

Todavia a agenda governamental de Evo Morales se desenvolveu em um contexto de instabilidade do sistema político. O MAS venceu a eleição presidencial com ampla maioria, conquistando também a maioria de deputados na Câmara e ocupou o segundo lugar no Senado. O PODEMOS tinha o maior número de representantes nesta casa e exerceu oposição as iniciativas do governo nas duas Casas. A tabela 10 esquematiza o número de candidatos eleitos por partido nas eleições nacionais de 2005.

Tabela 10 – 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
UM	1	8	9
MNR	1	7	8

Fonte: MAYORGA, 2008, p.28.

Assim como o PODEMOS que tinha uma ligação com a ADN, por meio de Jorge Quiroga, a *Frente de Unidad Nacional* (UN) foi criada em dezembro de 2003 por Samuel Doria Medina, ex integrante do MIR. A UN alcançou aproximadamente 8% na eleição presidencial e conseguiu eleger representantes para o Congresso Nacional, nove ao total. A UN é um partido conservador de centro-direita, e junto com o PODEMOS, atuava como bloco de oposição ao governo de Evo Morales, que se reproduziu na Assembleia Constituinte. Dos partidos tradicionais, somente o MNR conseguiu manter cadeiras no Congresso, de maneira minoritária, com apenas oito representantes distribuídos nas duas casas.

A partir desta nova configuração do sistema partidário, Evo Morales convocou um referendo para a AC que trataria da reforma da Constituição Política da Bolívia. A eleição para a AC ocorreu em junho de 2006 e o MAS obteve vitória com maioria, 50,72% dos votos válidos, confirmando-o como a principal força política do país. O PODEMOS e a 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 camponeses. 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), conforme vimos.

Também em relação à eleição presidencial de 2009, Evo Morales manteve um expressivo número de votos, alcançando 64,22% dos votos válidos. Os outros dois partidos mais bem votados, o *Plan Progreso 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: NFR, MNR (partidos que já compunham a arena política), o *Plan Progreso para a*

Bolívia (PPB), *Autonomía para Bolívia* (APB) e *Partido Popular* (PP). Estes dois partidos se tornaram as principais forças de oposição no segundo governo de Morales (POLITICAL DATABASE OF THE AMERICAS, 2015).

O segundo mandato de Evo Morales se caracterizou pela manutenção da autonomia quanto a tomada de decisões sobre as políticas públicas, a partir das ações estratégicas que foram delimitadas no programa de governo de 2010-2015. 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.

A conformação do novo sistema partidário boliviano implicou mudanças na construção da agenda de governo, visto que as novas forças de esquerda defendiam a nacionalização e a inclusão de direitos direcionados aos povos originários, indígenas e camponeses, que foram excluídos da arena política durante as gestões da Democracia Pactuada. Evo Morales foi eleito em 2005 com uma agenda de governo nacionalista e estadista que previa o desenvolvimento econômico aliado ao desenvolvimento social. Esta nova lógica de intervenção foi corroborada pela Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia, pela *Ley de Autonomia y Decentralización*, ambas sancionadas em 2009, e pelos *Plan Nacional de Desarrollo: Bolívia Digna, Soberana, Productiva e Democrática para se Viver Bem 2006-2011* e o *Plan de Desarrollo Economico e Social 2010-2015*, conforme visto anteriormente.

Diferentemente do caso brasileiro, que previa a assistência social como área prioritária de intervenção nos dois mandatos de Lula, os dois primeiros governos de Evo Morales pautaram esta discussão nas arenas decisórias a partir de uma visão fragmentada da ação socioassistencial. Observa-se que as ações estão presentes nos vários planos vistos no capítulo anterior, mas aparecem de forma transversal em políticas e programas de ministérios distintos. Ou seja, aqui há uma propensão ao desenvolvimento do campo de assistência social na Bolívia mas a estratégia utilizada foi diferente. Como vimos, este campo de intervenção esteve presente no PND por meio dos eixos Bolívia Digna, cujo foco é a justiça social e Bolívia Democrática, por meio da redistribuição equitativa de renda e ampliação dos direitos individuais e comunitários. A assistência social também é citada no 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”. A partir dos novos preceitos constitucionais, foi revisado o PND, dando origem ao *Plan de Desarrollo Economico y Social* (PDES) e a assistência social passou a compor, de maneira transversal, o eixo *Patria Segura Patria para Todos*, com o fortalecimento dos programas de fortalecimento das comunidades, conforme elencado no capítulo 1.

Estes planos estabeleceram as diretrizes que norteariam o setor de desenvolvimento social no país, dentro do qual observamos as ações de assistência social mas estas ainda são incipientes, isoladas e fragmentadas quando comparadas ao caso brasileiro. Ressaltamos que as ações e serviços que integram a assistência social são geridos por distintos ministérios e um campo fragmentado e transversal é mais difícil de institucionalizar. Ao menos três ministérios estão envolvidos diretamente com a assistência social. Isso difere da experiência brasileira em que vimos que o fortalecimento de um espaço institucional como o MDS possibilitou ações de fortalecimento também daquele campo. Portanto, a dispersão e fragmentação das ações tem dificultado a construção de uma rede socioassistencial mais efetiva direcionada à assistência social. Como não há uma definição clara sobre o que consiste este campo de intervenção, o governo tem demonstrado pouca habilidade, no nosso vocábulo, pouca capacidade para induzir e coordenar este campo de política pública.

Ao compararmos os gastos sociais nos dois governos podemos observar que não é somente nas instituições que a assistência social não aparece. A Bolívia não possui uma função específica para a assistência social, como especificado pelo Brasil. O investimento que mais se aproxima deste setor de política pública é a função de “*Protección Social*”. Esta classificação funcional é destinada a provisão de serviços destinados a famílias em situação de vulnerabilidade e ao fortalecimento dos programas comunitários. Como pode ser verificado na tabela 11, considerando o mesmo período de análise do governo Lula, observa-se um crescimento contínuo e crescente neste setor. Apesar de ainda não existir uma função específica para a assistência social, existe uma previsão orçamentária para serem gastos com ações que compõem este setor de política pública.

Tabela 11 - Gasto Social Total (en millones de bolivianos)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010
Clasificación Funcional										
Gasto en Salud	1523,3	1674	1747,4	2010	1952	2650	2962	3405	3843	4932
Gasto en Educacion	2948,7	3279	3653,3	4252	4708	5175	6101	7120	8416	10130
Vivienda y Servicios Basicos	613,16	712,6	548,09	628,5	760,6	846,8	871	988,9	946,6	1488
Protección Social	2734,4	3077	3427,7	3605	3680	3933	4307	4714	6843	7815,9
Otros Programas Sociales	6,7	9,5	5,9	1,9	11,3	15,2	12,2	16,7	7,1	14,5
Actividades Recreativas	264,1	274,4	337,1	259,6	402,1	393,2	520	928,4	1250	834,2
Medio Ambiente	255,6	362,2	390,6	435,3	364,2	407,2	524	604,9	752,2	792

Fonte: UDAPE, 2016

Portanto, dada a centralidade dos partidos políticos e, mais do que isso, dos partidos de esquerda para a formulação e implementação do setor de assistência social, mesmo com a variação quanto ao desenho, podemos afirmar que a institucionalização deste setor ocorrerá efetivamente, a partir da capacidade do presidente para induzir mudanças neste setor, seja por meio da criação de burocracias específicas, seja por meio da elaboração de regras que conduzirão as relações intergovernamentais, conforme veremos na próxima seção.

2.3 As Relações Intergovernamentais e seus efeitos sobre os resultados de políticas públicas

Após a apresentação do debate acerca da importância dos partidos políticos, da ideologia partidária e da conformação da arena política para a formulação e implementação de políticas públicas, será apresentado como o sistema político, em boa medida, define a estruturação das relações intergovernamentais. Parte-se do princípio que a interação estabelecida entre os diferentes partidos políticos, nos diferentes níveis de governos, se constitui como um importante mecanismo para o sucesso ou fracasso na implementação de políticas públicas. Esta seção abordará o conceito de relações intergovernamentais, para em seguida apresentar o desenho adotado pelo Brasil e pela Bolívia quanto a divisão de competências entre os níveis de governos para implementação de políticas sociais.

As RIG's são afetadas pelo comportamento social e político, tendo como referência a estrutura formal de funcionamento do aparato governamental, ou seja, os governos podem fazer qualquer coisa, desde que não violem os princípios constitucionais (DOWNS, 1999). O campo das relações intergovernamentais refere-se ao estudo das atividades ou interações estabelecidas entre diferentes níveis de governo e dos distintos arranjos institucionais inseridos no sistema político. Estas interações são constituídas ao longo do tempo e são ratificadas por meio de instrumentos legais, tais como leis ou acordos que definem as funções e responsabilidades de cada nível de governo. As pactuações estabelecidas podem variar conforme as ações ou políticas adotadas, assumindo o modelo cooperativo ou competitivo, conforme descrito no quadro 5. As RIG's permitem o compartilhamento e o reconhecimento do processo decisório entre os diferentes níveis de governo. Neste sentido apesar da existência de algum grau de assimetria na relação entre os entes governamentais, as pactuações conferem algum grau de horizontalização nas relações intergovernamentais (ABRÚCIO, FRANZESE & SANO, 2010; OBINGER *et al*, 2005; WRIGHT, 1974).

Quadro 5 – Modelo de Relações Intergovernamentais

Modelo de RIG's	Principais Desafios	Percepção dos Atores Envolvidos	Mecanismo para RIG's
<i>Competitivo</i>	Definição de Limites Esferas adequadas	Antagonismo Adversários Controverso Exclusividade	Estatuto Aparato Jurídico Regulações
<i>Cooperativo</i>	Stress Econômico Ameaça Internacional	Colaboração Complementaridade Mutualidade Apoio	Planejamento de Políticas Públicas Subvenções de fórmulas Gerais Subvenções abertas Crédito tributário

Fonte: adaptado a partir de WRIGHT, 1974, p.4.

Nos casos em que as RIG's adotam um modelo mais competitivo, os governos centrais tornam-se dependentes da colaboração das outras esferas de governo para a implementação de políticas públicas. Neste sentido, a distribuição de competências entre as esferas de governo ocorre por meio da divisão de responsabilidades referente a área de política pública. Esta divisão apesar de manter a autonomia das unidades subnacionais, favorece a competição entre elas, visto que não há a previsão de corresponsabilidades. Uma das limitações apresentadas por este modelo está na possibilidade da competição entre as unidades territoriais levar a um problema de ação coletiva, o que Peterson (1995) descreve como *race to the bottom*, na provisão de políticas sociais. O *race to the bottom* se constituiria como uma estratégia de

menor investimento em políticas sociais desenvolvidas por um respectivo governo ou unidade territorial autônoma, no intuito de não atrair potenciais beneficiários advindos de outras unidades subnacionais (FRANZESE & ABRÚCIO, 2009; PIERSON, 2005). Ao contrário do modelo competitivo, “no padrão cooperativo, as instituições políticas incentivam os atores territoriais a colaborarem, dividindo os poderes entre eles funcionalmente e prevendo tarefas a serem executadas conjuntamente” (FRANZESE & ABRÚCIO, 2009, p.27). A coordenação entre os diferentes níveis de governo, também envolve uma complexa interação entre competição e cooperação, momentos estes que variam conforme a participação dos diferentes níveis de governos nos processos decisórios e na proposição de arranjos e parcerias nas políticas públicas distribuídas pelos territórios (ABRÚCIO, FRANZESE & SANO, 2010).

O sucesso das RIG's geram efeitos diretos sobre os resultados de políticas públicas. O desafio deste arranjo institucional consiste no estabelecimento de uma coordenação exercida pelo governo nacional que seja capaz de induzir o comportamento das outras esferas de governo. A partir da repactuação das regras que compõem as RIG's o governo nacional pode ser dotado de autoridade decisória e encarregado de fazer a coordenação, fiscalização e normatização das políticas públicas e os demais níveis de governos serem responsáveis pela execução, sem restrição da autonomia política e administrativa que lhes foram conferidas via Constituição ou através de leis infraconstitucionais. O modelo cooperativo envolve a capacidade de articulação entre as diferentes esferas de governo para a realização das competências administrativas comuns, concorrentes e específicas. Este modelo pressupõe a capacidade do presidente em induzir o comportamento dos demais níveis subnacionais, seja por meio da sua autoridade normativa, seja por meio da transferência de recursos nacionais, para que executem as políticas conforme as metas nacionais.

Esta distribuição de capacidade decisória afeta as possibilidades de veto. Sob este aspecto a centralização por parte do governo nacional coloca dois elementos importantes que incide, direta e indiretamente, sobre as relações intergovernamentais. Primeiramente, pode induzir um modelo que permite a cooperação, dado o caráter consensual de tomada de decisões realizadas pelo governo central no que se refere à proposição de regras, padrões, coordenação e fiscalização, o que em certa medida, contribui para institucionalização de políticas públicas no território nacional. Todavia, se por um lado o governo nacional pode induzir o comportamento dos entes subnacionais, por outro lado, esta mesma esfera governamental também pode inibir o poder de veto dos outros entes, de modo que a agenda dos governos locais sofram impactos das decisões tomadas pelo governo central. Portanto, à medida que a descentralização possibilita a emergência de atores com possibilidade de vetos,

redireciona a dimensão conflitiva ou cooperativa que se estabelece por meio das RIG's. Como cada ente se organiza para lidar com esta dimensão, vai depender da distribuição dos atores em distintas arenas, dotados de capacidade e autonomia para manter o *status quo* ou para introduzir mudanças (ARRETCHE, 2012; ABRÚCIO, FRANZECE & SANO, 2010).

Estes dois modelos de RIG's, o cooperativo e o competitivo, se desenvolvem de maneira diversa conforme a organização política do território. Em Estados unitários, como é o caso da Bolívia, o governo central detém a exclusividade sobre a autoridade política, cabendo às demais esferas governamentais cumprir as determinações nacionais. Esta noção pressupõe uma relação de verticalidade nas RIG's, em uma lógica piramidal, no qual o topo detém todo o poder que delega funções aos seus subordinados. Em federações, como no Brasil, as RIG's são organizadas segundo a lógica da horizontalização das relações, visto que as unidades subnacionais são dotadas de autonomia política e administrativa, promovendo o compartilhamento de atribuições e competências, bem como participação de todos os entes no processo decisório. Para que esta prerrogativa seja de fato cumprida, é necessário garantir a participação de mais de um nível de governo atuando legitimamente na definição e formulação de políticas públicas e deve ser assegurada a representação ou participação dos governos subnacionais perante o governo central, seja por meio do legislativo, seja através de órgãos compostos pelos governos executivos. A suprema corte também pode ser acionada para mediar e defender os direitos federativos provenientes de pactuações federativas (ABRÚCIO, FRANZECE & SANO, 2010; ARRETCHE, 2000).

Devido ao arranjo de organização territorial das RIG's alguns estudiosos da temática afirmam que dada a configuração e complexidade existentes nos arranjos federativos, devido a descentralização de competências políticas, administrativas e fiscais, os Estados unitários são mais propensos à expansão de políticas sociais. (ABRÚCIO, FRANZECE & SANO, 2010; OBINGER *et al*, 2005; ARRETCHE, 2000). Diferentemente dos Estados unitários, Estados federativos “tendem a estimular conflitos intergovernamentais” (ARRETCHE, 2000, p.47). As barganhas e negociações federativas são mediadas pela competição eleitoral, no qual cada nível de governo tenta transferir o maior número possível dos custos políticos, no intuito, de manter a maior parte dos benefícios provenientes desta transação.

Apesar de estudos apontarem que Estados unitários são mais propensos em relação à expansão de políticas sociais, a presente dissertação demonstra que a formulação e implementação de políticas públicas, envolvendo mais de um nível de governo, dependerá de outros fatores articulados ao modelo de RIG's adotado, independente da forma de organização política do território. Cabe ressaltar que a Bolívia, apesar de ser um país unitário lutou pela

autonomia política e administrativa dos demais níveis de governos e dos territórios indígenas. Conquista que reverberou na Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia de 2009 e na *Ley de Autonomía y Descentralización*, conforme mencionado no capítulo 1. Apesar desta conquista pela autonomia política e administrativa, o modelo de relações intergovernamentais adotado no país ainda não é efetivo para a institucionalização do campo de assistência social.

O Brasil, apesar de ser um país federativo e de possuir um sistema político altamente fragmentado e descentralizado (BORGES, 2013; LIMONGI, 2008, AMES, 2001), obteve sucesso no que se refere a formulação e institucionalização da assistência social, o que nos leva à confirmação da hipótese de que fatores isolados não são boas explicações, elas advêm de conjunção de fatores causais. A entrada de um partido de esquerda no governo central em 2003 propiciou a redefinição de regras para as RIG's, de maneira a manter a centralização decisória, a coordenação, e a normatização na União, cabendo aos estados e municípios a execução da política, com a manutenção do princípio de autonomia referente a cada nível de governo. As heterogeneidades territoriais foram em parte superadas devido a capacidade do governo nacional de induzir o comportamento dos demais níveis de governo, por meio da autoridade normativa e pelas transferências de recursos federais. O fortalecimento de instâncias de pactuação também foi fundamental para a redefinição das RIG's. A institucionalização da política de assistência social contribuiu para o fortalecimento dos árbitros e fóruns federativos de negociação. O funcionamento da Comissão Integestores Tripartite e das Comissões Integestores Bipartite e das instâncias de articulação horizontal entre estados e municípios como o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) propiciou a emergência de um modelo de negociação e articulação intergovernamental que não foi definido na CF/88 (FRANZECE & ABRÚCIO, 2009).

Sob esta prerrogativa, pode-se inferir que, dependendo do grau de centralização decisória nas arenas nacionais, a distribuição de veto pode ser afetada nas esferas locais. Neste sentido, o Congresso se torna o principal lócus decisório de matérias que incidem de maneira direta sobre os interesses dos diferentes níveis de governo (ARRETCHE, 2012). O governo nacional é constrangido em sua capacidade para legislar, devido a divisão de competências entre os poderes que constituem o sistema político. Para obter sucesso na formulação de políticas públicas, o governo central tem que ser capaz de articular suas prioridades políticas no Congresso, pois esta é a arena política que possui a competência de legislar, com ressalvas para alguns casos em que o presidente também detém esta

prerrogativa, como as medidas provisórias, que também possui poder de lei (MACHADO & PALOTTI, 2015).

O debate acerca do estabelecimento de autonomia política e o estabelecimento das RIG's 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 as demais esferas de governo, seja por meio de transferências de recursos financeiros, seja por meio de condicionalidades ou arcabouço legal ligado a alguma forma de punição, caso não haja cooperação entre os níveis de governos envolvidos (MACHADO, 2008).

As RIG's são estruturadas a partir dos parâmetros e diretrizes estabelecidas em marcos legais ou via estrutura constitucional, para além de normativas infraconstitucionais que estabelecem como será a forma de interação entre as diferentes esferas de governo. A partir deste desenho, dois tipos de relações podem ser observados nas RIG's, quais sejam: relações verticais que se estabelecem entre as instâncias de diferentes esferas de governo; e relações horizontais, através de mediações e articulações entre o mesmo nível de governo. Os tipos de RIG's adotados dependerão em certa medida das regras e dos procedimentos que nortearão o processo decisório e do tipo de controle entre os níveis de governos envolvidos no processo de pactuação (MACHADO & PALOTTI, 2015; LEDESMA, 2002).

E apesar das RIG's serem uma prerrogativa constitucional e se expressarem em diversas leis infraconstitucionais nos dois países, o estabelecimento de regras referentes à transferência de competências variou. O modelo de RIG adotado pela Bolívia assume um padrão mais competitivo, visto que a transferência de competências ocorre de maneira vertical, com delegação de funções e responsabilidades via governo central. Os entes subnacionais e territórios autônomos apenas executam, cada um à sua maneira, sem participar efetivamente das decisões do governo central. Não existe um órgão que faça a mediação ou represente os interesses dos entes subnacionais junto ao executivo nacional.

Já o modelo adotado no Brasil segue mais o padrão cooperativo de forma que as transferências de competências visam a coparticipação das três esferas de governo de maneira mais horizontal. Apesar de o processo decisório ficar a cargo da União, os estados e municípios participam das decisões e tem os seus interesses defendidos, seja por meio das comissões intergestores (CIT e CIB's), seja por meio dos conselhos de assistência social nas três esferas de governo.

Portanto, as RIG's devem ser analisadas, levando em consideração o sistema político, o partido que está no poder, bem como a capacidade do presidente para negociar e articular pactuações em distintas arenas, como o Congresso Nacional e em órgãos que compõem o governo executivo. Uma hipótese é de que esta articulação de fatores ajuda a explicar o desenho bem sucedido das RIG's para a institucionalização da assistência social no Brasil e a pouca contribuição do arranjo adotado na Bolívia.

2.4.1 Relações Intergovernamentais: o caso brasileiro

Para a análise do caso brasileiro o ponto inicial será a Constituição Federal de 1988, visto que esta estabelece as bases e as diretrizes para as políticas sociais no território nacional. Esta escolha se justifica na medida em que a CF/88 inovou ao institucionalizar uma agenda de políticas sociais com princípios e diretrizes que garantissem a universalização e igualdade de acesso aos serviços e estabeleceu as bases que sustentou o princípio da descentralização administrativa, política e fiscal presente nas políticas públicas (FRANZESE & ABRÚCIO, 2009).

Após 1988, as RIG's constituíram-se como um importante elemento do desenho institucional que visou garantir interdependência entre as diferentes esferas de governo, visto que constitucionalmente, no caso da federação brasileira, os entes subnacionais são autônomos. Para garantir esta interdependência duas dimensões são levadas em consideração. A primeira refere-se à cooperação entre territórios, organizadas de maneira formal ou informal, como o consorciamento ou associativismo, o que permite uma interconexão entre as esferas de governo. A segunda dimensão está vinculada às conjunturas intergovernamentais na área das políticas públicas. Em países que adotam o modelo de descentralização é comum mais de uma esfera governamental estar envolvida com um mesmo campo de intervenção, o que requer maior articulação e mecanismo de coordenação entre os níveis de governos envolvidos (ABRÚCIO, FRANZESE & SANO, 2010).

A conformação do sistema político também gera efeitos sobre a estruturação das regras para as RIG's. Neste sentido,

em razão de algumas características do sistema político como a fragmentação do sistema partidário, as relações intergovernamentais no Brasil dependem muito da disposição dos governos em cooperar, mas principalmente da capacidade e do interesse do governo federal em estimular ou impor regras e programas que impliquem alguma forma de coordenação entre as atividades de estados e municípios (COSTA, 2004, p.180).

Outra elemento mencionado na CF/88 e que gera efeitos sobre a organização do território brasileiro refere-se a descentralização fiscal, política e administrativa. 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). 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” (SOUZA, 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 & PALOTTI, 2015).

A descentralização administrativa e política para os diferentes níveis de governos incidem também sobre a forma de organização e funcionamento dos partidos políticos, visto que há variação entre os subsistemas partidários dos governos subnacionais e destes com o sistema partidário estruturado no plano nacional. A representação no legislativo entre os níveis de governo demonstra esta variação. Diferentemente da organização do Congresso Nacional que é bicameral, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, os legislativos estaduais são unicamerais, de forma que as assembleias são constituídas apenas por deputados estaduais, sem a presença de representação dos municípios. “Portanto, não há nos estados, uma câmara que organize e processe a organização dos interesses municipais, a exemplo do que ocorre no Congresso Nacional, onde os estados se fazem representar no senado federal” (ANASTASIA, 2014, p.146).

Esta característica institucional e as distintas correlações de forças políticas estabelecidas entre os diferentes níveis de governos podem produzir efeitos adversos sobre o perfil de políticas sociais por eles executadas. Esta correlação de forças políticas e, por conseguinte, a emergência de potenciais pontos de veto pode variar conforme a coalizão política predominante em cada nível de governo. Estes pontos de veto podem ser reduzidos ou eliminados de acordo com a capacidade do governo central de induzir o comportamento dos demais níveis de governo, para que cooperem e implementem as políticas conforme parâmetro nacional (ANASTASIA, 2014; ARRETCHE, 2012).

Em relação ao campo das políticas sociais, a CF/88 estabeleceu as bases para a concretização de um modelo de RIG's cooperativo, uma vez que previu funções compartilhadas entre os diferentes níveis de governo a partir da definição de competências comuns e concorrentes. As competências concorrentes estão expostas no quadro 6. O Art. 23 estabelece as competências comuns entre todos os níveis de governos e dentre elas encontra-se o combate as causas da pobreza e aos fatores de marginalização de modo a promover a integração dos setores desfavorecidos (inciso X do referido artigo). Esta foi uma importante medida para o desenvolvimento do campo de assistência social. Este mesmo artigo, no parágrafo único, estabelece que deverão ser criadas leis complementares para a definição dos padrões de cooperação entre os diferentes níveis de governos, visando o equilíbrio no desenvolvimento e no bem-estar do território nacional (ANASTASIA, 2014). As formas de cooperação entre os três níveis de governos foram estabelecidas por legislações infraconstitucionais. O governo nacional foi paulatinamente, redistribuindo funções de gestão de políticas públicas para os níveis subnacionais, constituindo-se como um importante indutor de estratégias políticas e institucionais para obter adesão dos governos estaduais e municipais (COSTA, 2004; ARRETCHE, 1999).

Quadro 6 – Competências Concorrentes

ESFERA DE GOVERNO	SERVIÇO/ATIVIDADE
Federal-estadual-local (competências partilhadas)	Saúde e assistência pública Assistência aos portadores de deficiência Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais Cultura, educação e ciência Preservação das florestas, da fauna e da flora Agropecuária e abastecimento alimentar Habitação e saneamento Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social Exploração das atividades hídricas e minerais Segurança do trânsito Políticas para pequenas empresas Turismo e lazer

FONTE: BRASIL, 1988 apud SOUZA, 2005, p.112

No caso da política de assistência social foram adotadas as seguintes medidas no campo das RIG's: o estabelecimento de leis e normativas infraconstitucionais, como a Lei Orgânica de Assistência Social, Política Nacional de Assistência Social, Sistema Único de

Assistência Social e a criação de comitês de pactuação da política entre os distintos níveis de governos – a CIT e a CIB.

A NOB-SUAS especifica dentre outros pontos as responsabilidades de cada esfera de governo, bem como o papel dos órgãos de pactuação e de controle social. Esta nova forma de organização da assistência social fortalece as relações intergovernamentais, diminuindo os problemas que poderiam advir diante das assimetrias e das heterogeneidades territoriais. A paridade da representação entre os três níveis de governos assegura a legitimidade dos acordos pactuados, fortalecendo o modelo de cooperação presente no SUAS. O modelo de gestão defendido pela NOB SUAS ancora-se, particularmente, na pactuação federativa de metas e prioridades.

Volto afirmar que este novo arranjo e a redefinição das regras das RIG's se tornou possível com a entrada da esquerda no governo central. A transferência de competências, apesar de ser uma prerrogativa constitucional e estar presente na LOAS de 1993, pouco avançou no sentido de fortalecimento das relações intergovernamentais para definição de regras cooperativas claras. Os comitês de articulação intergovernamental apesar de existirem desde 1998 foram pouco resolutivos quanto as pactuações de prioridades nacionais referentes à gestão e financiamento da política de assistência social. Em 2003, quando o PT assumiu a presidência, a política de assistência social passou a compor agenda de governo, resultando na efetiva institucionalização deste setor. Uma das iniciativas para a expansão deste campo de política pública foi a repactuação de normas entre os entes federados, sob a lógica de organização do SUAS. Com a criação do SUAS estes comitês se tornaram centrais para redefinição do novo modelo de assistência social a ser adotado no país.

A CIT, portanto, a partir de 2003, tem se mostrado uma importante instância de pactuação, versando sobre importantes matérias, como gestão, financiamento e organização dos serviços, envolvendo os três níveis de governos, conforme prioridades nacionais.

2.3.2 Relações Intergovernamentais: o caso boliviano

Diferente do Brasil que se constitui em uma federação, o desenho das RIG's na Bolívia foi estruturado com alguns elementos que se contrapõem e outros que se assemelham ao caso brasileiro. Assim como no Brasil, as RIG's na Bolívia são prerrogativas constitucionais e o seu arranjo foi ratificado por leis infraconstitucionais. Este é um ponto de aproximação entre os dois casos. Todavia, diferente do desenho federativo brasileiro, a

Bolívia organizou as transferências de competências restringindo a participação e representação dos demais níveis de governos em relação ao governo central. Não foi previsto órgãos de pactuação entre os governos executivos e devido à instabilidade do sistema político boliviano, os interesses dos governos subnacionais não, necessariamente, são negociados na arena legislativa.

A descentralização político-administrativa na Bolívia representou um processo de reconstrução do Estado, introduzindo novas formas de relacionamento entre os distintos atores sociais e níveis de governos. No intuito de imprimir a reforma do Estado, a Bolívia em 1985, decretou algumas ações que foram materializadas pela criação da Lei de descentralização administrativa. A *Ley de Descentralización Administrativa*, Nº 1.654 de 28 de julho de 1995, instituída no governo de Víctor Hugo Cardenas Conde, versava sobre a descentralização administrativa do poder executivo para o nível departamental. Esta lei sancionava a transferência e delegação de competências de caráter técnico administrativo, não privativas do governo central, para os departamentos e tinha como principais objetivos estabelecer a estrutura do poder executivo no nível departamental e definir o regime de recursos financeiros e econômicos neste nível para aperfeiçoar e fortalecer a eficiência e eficácia na prestação de serviços à população (LEDESMA, 2002).

O modelo boliviano de descentralização também foi se materializando por meio da municipalização e da participação social em âmbito local. A *Ley de Municipalidades*, Nº 2028 de 28 de outubro de 1999, reorganizou e estabeleceu o município como unidade base para a implementação de políticas públicas. Uma vez estabelecidas as regras e os procedimentos em relação as RIG's, ficou a cargo de cada instância governamental estabelecer os mecanismos, verticais ou horizontais, de articulação e coordenação entre si. Este arranjo institucional visou fortalecer e melhorar a capacidade de gestão e negociação entre os níveis subnacionais (LEDESMA, 2002).

O modelo descrito acima vigorou até 2009, quando foram sancionadas a nova Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia e a *Ley de Autonomía y Descentralización*, ambas de 2009. A terceira parte da Constituição trata sobre a estrutura e organização territorial do Estado e define que o país, a partir desta Carta, se organizará territorialmente em departamentos, províncias, municípios e territórios indígena, originário e campesino (art. 269, inciso I). Mesmo com este reordenamento, o governo central, ainda detinha maior autonomia em relação aos demais níveis de governos.

Estes dois últimos marcos legais foram editados e sancionados no governo de Evo Morales que adotava uma nova proposta de reconstrução do Estado, com a incorporação de

direitos dos povos indígenas, camponeses e originários. Para definição de atribuições entre os níveis de governos, ou seja, definição das RIG's, a Constituição estabelece em seu art. 271, Inciso I, que a *Ley de Autonomías y Descentralización* regulamentará a transferência de competência entre os níveis de governos e disporá sobre os procedimentos para a elaboração das Leis Orgânicas de cada territorialidade.²²

Esta nova configuração das RIG's promoveu uma reconfiguração na estrutura do Estado, possibilitando a mudança no padrão de interação entre as esferas de governo, tendo como referência o novo desenho constitucional e o reconhecimento dos territórios das nações e povos indígenas, camponeses e originários. No que se refere ao campo de políticas públicas, com foco na área de desenvolvimento social as RIG's foram incorporadas no *Plan Nacional de Desarrollo: Bolívia Digna, Soberana, Productiva e Democrática para se Viver Bem 2006-2011* e no *Plan de Desarrollo Económico e Social 2012-2015*. O modelo adotado de RIG's nestes documentos normativos refere-se ao padrão competitivo. As competências são redistribuídas, cabendo a cada unidade ou território autônomo implementar as ações previstas nestes planos, respeitando o princípios constitucionais do “*Vivir Bien*”. Como não há indicativas de coparticipação entre as esferas cabe a cada governo implementar ações de assistência social, conforme definido nestes planos.

Ao contrário dos marcos normativos brasileiros, o arcabouço legal da Bolívia e o desenho das RIG's não dificultam o alcance de metas nacionais na medida em que fortalecem a autonomia local sem criar instâncias de pactuação, mas dificultaram esforços no sentido da institucionalização de uma política nacionalizada e institucionalizada de assistência social. Somam-se a estes fatores, o contexto de instabilidade política, com a emergência de novos partidos a cada eleição. A ausência de regras cooperativas claras para o campo da assistência social inviabiliza a pactuação de prioridades nacionais e, conseqüentemente, a transferência de competências entre as diferentes unidades territoriais. A criação de fóruns ou comitês intergovernamentais poderia diminuir os efeitos advindos da instabilidade do sistema político boliviano, promovendo pactuações de prioridades. A própria fragmentação das ações de assistência social poderia ser atenuada se fosse mediada e pactuada nestes espaços de negociação e articulação de interesses. Todavia, este arranjo não foi adotado.

²² O Art. 297 dispõe sobre os tipos de competências adotadas, quais sejam: Privativas – são intrasferíveis e estão reservadas ao governo central do Estado; Exclusivas – responsabilidades destinadas a um nível de governo sobre determinada matéria; Concorrentes - competência que se exerce simultaneamente sobre a mesma matéria por mais de uma autoridade ou órgão; e Compartilhadas – competências subordinadas a uma legislação básica e a execução é realizada pelas entidades territoriais autônomas.

2.4 O legado social e institucional e a institucionalização do campo da assistência social

Até aqui defendemos que o sistema político, partidos políticos e a estruturação de regras para as relações intergovernamentais são fatores causais que, se analisados de maneira articulada, ajudam a explicar o grau de institucionalização do campo da assistência social. No entanto, levantamos aqui também a hipótese de que o legado tanto de proteção social quanto o legado institucional do sistema político são fatores explicativos a serem levados em consideração. A conjunção causal destes fatores, e suas transformações ao longo do tempo, nos permitem identificar os padrões e as trajetórias assumidas por cada país frente a institucionalização do campo da assistência social. É a partir desses fatores e de possíveis conjunções que conseguimos levantar hipóteses acerca das oportunidades e dos constrangimentos para a institucionalização deste campo e a posição assumida pelos atores estratégicos relevantes, de modo a traduzir a agenda política em mudanças institucionais.

Como temos defendido aqui, 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. 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. A partir deste caráter relacional podemos entender o sistema político como um processo, onde as interações emergem ao longo do tempo, produzindo um legado que nos ajudam a explicar as decisões atuais e as decisões futuras. Uma vez que as políticas públicas são aprovadas e implementadas, ocorrem mudanças nas agendas pública e social que podem ocasionar mudanças políticas subsequentes. Todavia, estas mudanças políticas tem efeitos de *feedback* a partir do amadurecimento e aprendizado adquiridos por políticas ou serviços públicos prestados no passado, daí o conceito de *policy-feedback* (MENICUCCI, 2007; ARRETICHE, 1995; SKOCPOL & AMENTA, 1986). As políticas passadas exercem influência sobre o debate político, sobre a formação de coalizões e das capacidades estatais. Estas dimensões se constituem como elementos centrais para o desenvolvimento de inovações institucionais, para a proposição de novas políticas, bem como para a organização de coalizões políticas de apoio e de oposição a estas inovações.

A análise dos contextos mais amplos, juntamente com a articulação dos processos políticos e sociais permite melhor compreensão da capacidade dos Estados para intervirem em determinado território e os efeitos das escolhas políticas sobre o desenho de política pública (PIERSON & SKOCPOL, 2008; THELEN, 1999). Assumimos como legado o efeito de aprendizagem advindo de políticas anteriores bem como a capacidade instalada tanto no âmbito social quanto no institucional que determinam o poder de negociação e barganha de um determinado governo. O argumento é que políticas passadas nos ajudam a compreender a formulação ou reformas em determinados setores de políticas públicas. O legado permite identificar as estruturas sociais que conectam os Estados, por meio dos padrões e das relações estabelecidas com as diferentes estruturas sociais que orientam ou reorientam as atividades dos Estados (ARRETCHE, 1995; SKOCPOL & AMENTA, 1986).

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). A compreensão e análise das interações políticas humanas podem ser realizadas a partir de dois pontos centrais, a saber: a partir do contexto de criação de regras e a partir das sequências temporais, de forma que o desenvolvimento institucional é marcado pela dependência de trajetória e pela aprendizagem (efeitos de *feedback*) advindos de políticas ou experiências passadas (MENICUCCI, 2007; SANDERS, 2006).

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 institucionais (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 os efeitos de *feedback* incidem sobre o desenvolvimento ou retração das capacidades estatais e no âmbito social pode gerar reações a determinados padrões de políticas públicas (MENICUCCI, 2007). A criação de burocracias estatais pode exercer um papel estratégico no que se refere a processos de inovação de políticas públicas, uma vez que é “essencialmente neste âmbito que se operam os processos de aprendizagem política e de *policy feedback*” (ARRETCHE, 1995, p. 55). Neste sentido, as características provenientes de

políticas passadas, juntamente com a ideologia e com os valores culturais, influenciam o discurso político. 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 das burocracias (ARRETCHE, 1995; SKOCPOL & AMENTA, 1986).

Se por um lado o legado gera efeitos sobre as decisões atuais e, conseqüentemente, no desenho de políticas, por outro lado, a ausência de políticas anteriores torna o processo de institucionalização ou reforma de um setor mais complexo, gerando, como solução imediata, a implementação de programas ou ações de emergência (SÁTYRO, REZENDE & SANTOS, 2014). O legado influencia as escolhas políticas e a formação de coalizões de apoio para a definição de prioridades de intervenção. A ausência do legado, seja de burocracias instaladas, seja de estruturas sociais, sejam de equipamentos para prestação de serviços sociais, seja de investimento em entrega de direitos sociais de forma geral, dificulta a organização de ações e políticas efetivas para o enfrentamento de problemas e demandas específicas. Como não há aprendizagem anterior, são definidas ações emergenciais, geralmente, organizadas de maneira desarticuladas e descontínuas.

A partir dos efeitos de *feedback*, analisando o campo de assistência social na Bolívia e no Brasil, identificamos que no primeiro caso não existe um legado para este setor, de modo que Evo Morales, assim que assumiu a presidência foi criando estratégias para a estruturação desta área de intervenção, com adoção de programas emergenciais, como os decretos que autorizam uma forma de indenização às famílias de vítimas em massacres ou conflitos internos e a proposição de uma política voltada às comunidades rurais e urbanas mais vulneráveis do país. A organização da assistência social na Bolívia não é marcada por uma aprendizagem prévia proveniente de outras políticas ou outros setores. É um campo eminentemente novo e a aprendizagem acontecerá durante o próprio processo de construção da política.

Acrescenta-se a isso que a própria trajetória do MAS no sistema político e partidário boliviano carece de uma experiência prévia. Como dito antes, é um tipo de esquerda não institucionalizada advinda de movimentos social e político também novos. Ao contrário do PT, no Brasil, que tem uma trajetória sólida na arena eleitoral, disputando quatro eleições nacionais, antes de assumir a presidência em 2003, para além das cadeiras conquistadas no Congresso Nacional e da conquista de prefeituras de grandes cidades, o MAS não percorreu esta mesma trajetória. O MAS é relativamente, um partido novo, que surgiu do movimento cocaleiro, representante de uma esquerda movimentista não institucionalizada. Participou pela

primeira vez de uma eleição nacional em 2002, quando quase saiu vitorioso da disputa, terminando em segundo lugar. Também foi a primeira vez que o MAS conseguiu conquistar cadeiras no Congresso Nacional. Este momento histórico marcou a entrada do MAS no cenário político. Em 2005 o MAS se despontou como a principal força política no país, conquistando a presidência e grande parte das cadeiras do legislativo. Todavia, a ausência de legado na arena política e no próprio setor de assistência social dificulta a institucionalização deste setor enquanto política na Bolívia.

Como dito, em relação ao caso brasileiro, o legado na assistência social denotou uma estrutura fragmentada, culminando na falta de articulação entre distintos programas que eram promovidos por diferentes ministérios e instituições filantrópicas. Este arranjo institucional não favorecia as relações intergovernamentais, que ocorriam de maneira desarticulada, visto que não havia um desenho claro acerca do papel de cada ente em relação à condução da assistência social no país. Em relação à cobertura, a assistência social era destinadas aos mais pobres, sem uma proposta de universalização do acesso.

Este cenário sofreu alterações quando um partido de esquerda assumiu o governo central em 2003. As escolhas assumidas pelo PT frente à institucionalização desse campo influenciou sobremaneira o novo modelo da política no território nacional. Tanto no Brasil quanto na Bolívia o legado específico da área de assistência social eram fracos, mas o Brasil tem uma vantagem de que, na entrada da esquerda no poder o legado de outras políticas como previdência social e saúde, por exemplo eram sistemas maduros já estruturados. Além disso, importantes passos anteriores como a sua inclusão como política pública na CF/88 e a criação da LOAS de 1993 foram dados. Mas notamos que isso somente não induziu aos governos sucessores da CF/88. Ou seja, a LOAS de 1993 reafirmou os princípios, mas a sua implementação foi pouco efetiva nos governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

Defendemos, portanto, que apesar de existir uma trajetória prévia no setor de assistência social, a política de fato só foi efetivamente institucionalizada quando um partido de esquerda assumiu a presidência (SÁTYRO & CUNHA, 2014). Enquanto uma pauta que compunha a agenda presidencial, a assistência social foi rediscutida e repactuada, envolvendo as três esferas de governo. Uma importante iniciativa advinda deste percurso refere-se a unificação e coordenação das ações em um único ministério, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Esta escolha incidiu sobre a nova organização da assistência social a partir da institucionalização da nova PNAS de 2004 e do SUAS de 2005.

Para a construção do novo modelo de assistência social, via sistema, também foi utilizado a aprendizagem proveniente do campo da saúde em relação a institucionalização da política. O modelo do SUAS foi inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS), Lei 8.080 de 1990, que versa sobre a organização da política de saúde no Brasil, tendo como referência a priorização de metas nacionais pactuadas por meio das comissões intergestores e o controle social, via conselhos nas três esferas de governo, assim como era feito na saúde. O desenho do SUAS, baseado na experiência do SUS, prevê a universalização do acesso de maneira descentralizada e hierarquizada, estabelece a divisão de competências entre os três níveis de governos, tornando as regras mais claras em relação ao arranjo das RIG's, no intuito de fortalecimento do modelo cooperativo, prevê níveis de gestão e critérios para a transferência de recursos (FRANZESE & ABRÚCIO, 2009).

Em suma, este capítulo teve como objetivo central traçar um panorama teórico acerca dos efeitos produzidos pelo sistema político sobre os resultados de políticas públicas. Primeiramente, foi abordada a capacidade do Estado e sua centralidade na produção de proteção social. Depois defendemos que a ideologia partidária se constitui como um importante elemento para a definição de prioridades políticas e como a relação entre o partido político no poder e a sua interação com o parlamento e com outras instituições ligadas ao poder executivo podem viabilizar ou não a implementação da agenda de governo. Nas seções seguintes, partimos do pressuposto de que partidos políticos importam para a elaboração e implementação de políticas públicas e que partidos com orientação ideológica a esquerda tendem a priorizar políticas sociais. Para tanto, discutimos, teoricamente, como os diferentes tipos de esquerda influenciam a estruturação e implementação da agenda social a partir da experiência do Brasil e da Bolívia. Em seguida, foi realizado um debate acerca das relações intergovernamentais de modo a captar como a interação estabelecida entre diferentes níveis de governos geram efeitos sobre as políticas públicas. Por fim, defendemos que a articulação destes fatores causais, juntamente com o legado, entendido como *policy feedback*, ajudam a explicar o sucesso na formulação, implementação e, conseqüentemente, na institucionalização de um campo como a assistência social. O próximo capítulo tem como finalidade apresentar uma síntese analítica de tudo o que discutimos até aqui.

CAPÍTULO 3 - O Grau de Institucionalização da Assistência Social: Brasil e Bolívia em Perspectiva Comparada

O presente capítulo pretende analisar as condições causais que afetam o grau de institucionalização da assistência social, a partir da comparação entre o Brasil e a Bolívia. Foram selecionados os seguintes fatores causais, conforme vimos no capítulo anterior: tipo de esquerda, presença da esquerda no governo central, força da esquerda no parlamento, o estabelecimento legal das relações intergovernamentais via Constituição ou leis infraconstitucionais e a presença de um legado para elaboração e implementação das atividades e ações da área de assistência social. As conexões causais entre estes fatores ajudam a explicar o grau de institucionalização da assistência social em cada um destes países.

3.1 A Presença da Esquerda na Arena Política, a Definição da Agenda e as Coalizões de Governo

A ascensão de partidos de esquerda no governo nacional representou mudanças quanto ao papel assumido pelo Estado frente à condução de políticas sociais, mas o sucesso das iniciativas do executivo será maior dependendo da força da esquerda no Congresso Nacional e do tipo de esquerda que está no poder. O tipo de esquerda importa para a institucionalização da assistência social, na medida em que o governo se torna capaz de articular as demandas sociais e políticas por meio de mecanismos institucionais que se traduzem na oferta de serviços, programas e benefícios destinados à população alvo desta área interventiva. E a força da esquerda no Congresso Nacional ajuda a explicar o sucesso ou não da implementação da agenda presidencial. A negociação da agenda presidencial na arena legislativa se constitui como um importante elemento do jogo político que visa garantir a formulação e implementação de políticas prioritárias de governo, impactando também na capacidade de reestruturação das RIG's para que as demais esferas de governo se adequem ao padrão nacional.

A construção da agenda política indica quais serão as prioridades e os programas de governo assumidos em um determinado período de tempo. Ainda que 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. Portanto, a definição da agenda

constitui-se como um processo que pode envolver negociações com várias arenas institucionais e com distintos atores que são relevantes para o sucesso de determinadas pautas de governo.

Conforme debatido pela literatura, a ideologia partidária impacta a formulação da agenda de governo, de forma que algumas pautas são priorizadas em detrimento de outras. Este estudo assume que governos de esquerda priorizam políticas sociais com foco na justiça social, mas há variação quanto a forma de elaboração e execução destas políticas. Nos casos em estudo, observa-se que a entrada de um partido de esquerda no governo nacional representou uma reformulação na lógica de condução da política de assistência social, a partir da proposição de uma nova configuração institucional que introduziu mudanças em relação ao desenho, a dimensão e a configuração político-institucional. Tanto Evo quanto Lula tinham uma agenda de governo que priorizava a área de desenvolvimento econômico associado ao desenvolvimento social, agenda que, no caso do Brasil, ficou conhecida como social-desenvolvimentista. O objetivo central destas agendas era dar sequência ao crescimento econômico, mas este deveria estar aliado ao combate à pobreza e as desigualdades sociais, promovendo maior inclusão e acesso da população aos bens produzidos pelo mercado a partir do resgate do papel de protagonismo do Estado.

O governo Lula iniciou uma nova agenda social no Brasil, com a criação do Programa Fome Zero, que envolvia ações direcionadas para o enfrentamento da pobreza e a ampliação do acesso aos direitos básicos, como saúde, educação e assistência social. Esse programa assumiu princípios de transversalidade e intersetorialidade das ações executadas por todos os níveis de governos, visando o fortalecimento institucional, a participação e o controle social. Mas, ainda no primeiro ano do governo Lula, este programa deixou de ser o eixo condutor da política social e o Programa Bolsa Família passou a integrar o campo de intervenção direcionado ao combate à fome e a pobreza no país.

Em relação a área da assistência social em particular, o governo Lula adotou uma mudança na lógica de organização e estruturação deste campo de intervenção, passando de um modelo assistencialista para o modelo socioassistencial. Anterior a este governo, as ações e programas de assistência social eram desenvolvidos de maneira fragmentada, sendo geridos por distintos ministérios que não se articulavam entre si. Também não havia uma clara definição de competências entre os níveis de governos, de forma que a política era executada sem uma orientação nacional. A partir de 2003 observa-se um redirecionamento institucional quanto a normatização e condução da política. Lula obteve sucesso com a criação de mecanismos institucionais que permitiram ao governo nacional induzir a cooperação dos

demais níveis de governos para que executassem a política de assistência social conforme os padrões, princípios e diretrizes nacionais.

Já a agenda de governo de Evo Morales foi construída sobre as insígnias do nacionalismo e do indigenismo. As pautas indigenistas previam a implantação de direitos sociais e políticos aos povos originários, camponeses 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 proposta do nacionalismo consistia na adoção de um novo papel assumido pelo Estado frente à economia e a provisão de políticas sociais. O giro à esquerda na Bolívia representou uma reconfiguração no sistema político, com a emergência de novos atores com capacidades e recursos distintos para conduzirem mudanças na área social. Como vimos no primeiro capítulo, o governo de Evo Morales adotou um novo modelo de desenvolvimento econômico na Bolívia, com a nacionalização de empresas, particularmente do setor de hidrocarbonetos. Esta agenda resultou na Assembleia Constituinte que definiu uma nova Constituição e a elaboração da *Ley de Autonomía y Descentralización* que redefiniu a relação entre o governo central e demais níveis de governo. Estes marcos legais foram essenciais para o desenvolvimento do campo de assistência social naquele país.

Em relação à interação entre o governo central e o Congresso Nacional, ambos os governos possuíam maioria na base de apoio para a aprovação da agenda presidencial. A diferença consiste no fato em que o governo do PT teve que desenvolver a capacidade de negociação da sua agenda na arena legislativa. A capacidade de negociação e flexibilização da agenda associada a criação de um novo arcabouço legal-institucional se tornaram condições suficientes para a efetiva institucionalização da assistência social como política. E neste processo, o legado institucional também exerceu papel fundamental na implementação da agenda do PT, particularmente, em relação à área de assistência social. Como visto a assistência social já era uma política pública prevista na Constituição Federal de 1988 e formalizada na Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 reeditada em 2011, portanto, haviam bases legais para institucionalização deste setor como política nacional articulada, mas nada foi feito neste sentido pelos governos anteriores. A assistência social, de fato, só ganhou institucionalidade quando passou a compor a agenda presidencial estruturando-se como uma política nacional.

Diferente do MAS que é uma esquerda mais radical, o PT por ser uma esquerda mais institucionalizada, conseguiu negociar e governar junto com partidos da oposição e se permitiu agregar pautas que a princípio não defendia. A partir desta maleabilidade, o PT e,

particularmente, os governos de Lula, para garantir a execução de sua agenda em algumas áreas, foi caminhando para o centro do espectro ideológico. Esta flexibilização se tornou possível devido às experiências de participação em todas as eleições nacionais desde o período de redemocratização do Brasil, e com a conquista de governos estaduais e prefeituras de grandes cidades. Este aprendizado adquirido possibilitou a readequação e o reordenamento programático, permitindo ao PT ascender ao governo nacional em 2003, a organizar um governo de coalizão de maneira a garantir o sucesso da agenda presidencial e a reestruturar as RIG's, de forma que as demais esferas de governos seguissem as metas e objetivos nacionais.

Já o governo do MAS, dada a configuração do Congresso Nacional, não necessitou construir alianças ou desenvolver uma política de coalizão nesta arena institucional. Como vimos, o MAS é a principal força política presente no sistema político e partidário boliviano. Entretanto, apesar desta configuração política, o governo do MAS, na figura de Evo Morales, não tem obtido sucesso quanto a efetiva institucionalização do campo da assistência social como política no território nacional. Diferente do Brasil, que já possuía as condições necessárias para institucionalização deste setor, como a determinação constitucional que culminou na criação da LOAS, observamos que estas mesmas condições não estão dadas na Bolívia. Apesar das Constituições de 2004 e, particularmente a de 2009, terem pautado o campo de assistência social não foram desenvolvidos mecanismos legais ou institucionais específicos para a organização e normatização deste setor, mostrando que não havia nenhum constrangimento constitutivo a partir das leis, nem uma agenda política nesse sentido.

A Constituição de 2009 trouxe avanços significativos no que se refere a assistência social, mas na trajetória institucional que se segue, observa-se fragmentação e pouca articulação quanto à definição das ações e programas prioritários para esta área de intervenção. A Constituição trouxe destaque para segmentos populacionais clássicos do campo em questão, mas não reconheceu cabalmente a assistência social como política pública, não se preocupou em articular as partes institucionais. A Constituição brasileira o fez e isso obrigou à criação de uma lei específica para a área, a LOAS. Na Bolívia, ao contrário, não existe um marco normativo específico para este campo de política social, mas há previsão de ações, programas e serviços nos *Plan Nacional de Desarrollo* e no *Plan de Desarrollo Económico y Social*, ambos desenvolvidos nos dois primeiros mandatos de Evo Morales (2006-2015). Estes foram os primeiros passos para a institucionalização deste campo interventivo, mas ainda não podemos afirmar que existe uma efetiva política de assistência social

Soma-se a isso a instabilidade do sistema político boliviano que exerce influência direta sobre as decisões tomadas pelo governo central, que muitas vezes recorre aos referendos e plebiscitos para conseguir efetivar os objetivos e metas propostas pelo governo. Esse fator não se observa no contexto brasileiro, visto que apesar do sistema político ser excessivamente fragmentado e descentralizado, como descrito pela literatura nacional e internacional, o presidente Lula foi capaz de assegurar e implementar a sua agenda de governo por meio de uma política de coalizão. Apesar da oposição formada no Congresso Nacional, Lula obteve expressivo sucesso na negociação com diferentes atores nesta arena institucional, conferindo ao executivo importantes poderes institucionais para aprovar e implementar a sua agenda de governo. A esse quadro de um legado político novo acrescentamos que também não havia um legado institucional na Bolívia quanto à formulação de leis específicas ou mecanismos institucionais para a área da assistência social.

Assim, não me parece que o grau de institucionalização da assistência social no Brasil e na Bolívia esteja somente relacionado ao tipo de esquerda no governo nacional e da sua capacidade de interação com o sistema político e no Congresso Nacional. O que define o grau de institucionalização da assistência social como política, portanto, pode ser analisada a partir da capacidade transformativa do Estado para coordenar e induzir mudanças em um território e na capacidade para formular e aprovar políticas públicas, a partir do desenho de suas regras, da conquista de maioria legislativa, de políticas prévias e do aprendizado institucional.

3.2 Bases institucionais para o fortalecimento da área de assistência social no Brasil e na Bolívia

Como dito anteriormente, o grau de institucionalização da assistência social será entendido numa 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 que definam essa institucionalidade em diversos níveis de governos ou como ela deva ser estruturada no território nacional. Assim, pode-se afirmar que para a estruturação da assistência social nos dois países a base constitucional e as leis infraconstitucionais são fundamentais para a definição dos primeiros passos para a consolidação e efetivação desta política.

No Brasil, os marcos normativos estiveram aliados a presença de um projeto político defendido pelo PT. Os dois governos de Lula apresentaram condições políticas e institucionais para a efetiva institucionalização da política de assistência social, organizada sob a lógica de um sistema único, descentralizado e participativo. A política de assistência social passou a ser compreendida como um conjunto de ações sociassistenciais que deveriam promover, de maneira articulada, a inclusão social. Com esta nova proposta, o primeiro mandato do governo Lula propunha revisar as ações fragmentadas e segmentadas que vinham sendo executadas no país, bem como redesenhar a política de redistribuição de renda, no intuito, de racionalizar os serviços e as atividades públicas, de forma a acessar o público alvo da assistência social. A política de assistência social, neste momento, assumiu a concepção de direito de cidadania, com garantia de acesso universal (SÁTYRO & CUNHA, 2014).

Diferentemente da gestão anterior, a entrada da esquerda no governo nacional possibilitou o fortalecimento do CNAS como vimos no primeiro capítulo, reverberando sobre os avanços quanto a institucionalização da política de assistência social. Nos dois mandatos de FHC as Conferências Nacionais não contribuíram efetivamente para a institucionalização desta política, uma vez que as deliberações não foram acolhidas e legitimadas pelo presidente (MENDOSA, 2012). As três primeiras Conferências Nacionais de Assistência Social, bem como as etapas que a precederam, foram pouco efetivas quanto a criação de mecanismos institucionais para a organização da política no governo de FHC, uma vez que esta pauta não era prioridade do governo.

Apesar do arcabouço legal existente, os dois governos de FHC pouco investiram na política de assistência social, desenvolvendo ações fragmentadas que compunham o Programa Comunidade Solidária²³ que era executado fora da Secretaria de Assistência Social, o que colaborava para não institucionalização desta área e reafirmava o modelo de intervenção assistencialista. Em meio a pressão de grupos sociais e trabalhadores da área, foi aprovada em 1998 a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) pelo CNAS, todavia este marco normativo não conseguiu avançar nas diretrizes e princípios já previstos na CF/88 e na LOAS de 1993. A inovação trazida pela PNAS de 1998 refere-se a menção da criação de uma rede

²³ O Programa Comunidade Solidária foi criado no governo de FHC, por meio do Decreto Nº 1366 de 12 de janeiro de 1995. Este programa esteve vinculado à Casa Civil da Presidência da República e foi coordenado pela primeira Dama, Ruth Cardoso. O artigo 1º do referido decreto expõe que “o Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, tem por objeto coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza”. Este programa compunha a rede de proteção social. No segundo mandato do governo FHC, a Comunidade Solidária foi substituída pela Comunidade Ativa e Portal Alvorada. (MENDOSA, 2012; COHN, 2000)

de proteção social capaz de agir preventivamente e, assim, evitar vulnerabilidades sociais, por meio da articulação intersetorial e territorial (MENDOSA, 2012).

Este cenário sofreu alteração com a entrada do PT no governo central. As Conferências Nacionais se tornaram fundamentais para a construção do novo desenho da política, conforme vimos no capítulo 1. Foram realizadas quatro conferências entre os dois mandatos de Lula, com destaque para a IV que deliberou acerca do novo desenho da PNAS e V CNAS que deliberou acerca do SUAS (CUNHA, 2013). A PNAS de 2004 difere da PNAS de 1998 quanto ao detalhamento das atribuições comuns e específicas de cada nível de governo, reforçou os objetivos da política, definiu os usuários e a forma de organização dos serviços, programas e benefícios através da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e alta Complexidade. A PNAS bem como o SUAS são importantes dispositivos para o fortalecimento das RIG's, aumentando a capacidade do governo central de induzir o comportamento dos entes subnacionais, seja por meio da autoridade normativa, seja por meio da descentralização administrativa e fiscal.

A PNAS, a NOB-SUAS 2005 e a NOB-RH-SUAS foram as três grandes conquistas da área de assistência social no primeiro mandato do governo de Lula, reforçando a política enquanto uma das prioridades para o segundo mandato. Portanto, estes marcos normativos se constituíram como importantes instrumentos para a efetiva institucionalização da política de assistência social. E como vimos, a presença da esquerda no governo nacional abriu espaço para a rediscussão do papel do Estado frente à formulação, normatização, coordenação e execução da política de assistência social, bem como a redistribuição de competências para cada nível de governo e para as entidades que compõem a rede de proteção socioassistencial.

Para além da entrada de um partido de esquerda no governo central, outro fator em conjunção com este, que viabilizou a institucionalização da assistência social no Brasil foi a capacidade transformativa do Estado. O governo nacional, nos mandatos do PT, tem sido altamente exitosos quanto a capacidade de induzir o comportamento dos demais níveis de governo para que executem a Política de Assistência Social, conforme as metas e objetivos nacionais. A partir da criação de mecanismos institucionais e legais, o governo central conseguiu avançar e aprimorar a formulação da política em um modelo cooperativo, com efeitos sobre a descentralização administrativa e fiscal do país. O governo Lula, a partir da política de cofinanciamento entre os diferentes níveis de governos conseguiu ajustar razoavelmente as restrições fiscais a partir do controle da transferência de recursos nacionais que é realizado pelos respectivos fundos de assistência social.

A partir da nova política de transferência, estabelecidas pela NOB-SUAS de 2005 que foi alterada pela NOB-SUAS de 2012, conforme vimos no capítulo 1, foram estabelecidas algumas condicionalidades que deveriam ser cumpridas entre os diferentes níveis de governos. Apesar de não haver vinculação constitucional de receita para a área de assistência social, o governo Lula foi bem sucedido quanto a evolução dos gastos sociais nesta área de política pública, criando incentivos para a gestão municipal. Os gastos realizados na Assistência Social são disponibilizados anualmente na base de dados da Secretaria Nacional do Tesouro.

Ao contrário do Brasil, como vimos, a experiência da Bolívia quanto à implementação da área de assistência social no plano nacional ocorreu de maneira transversal. A Constituição de 2004 descrevia o campo de assistência social a partir de distintos direitos sociais, direcionados a públicos específicos. A Constituição de 2009, por sua vez, ampliou os direitos sociais para outros grupos, conforme descrito no capítulo 1 e introduziu o princípio do *Vivir Bien*, com impactos sobre a organização do campo de assistência social pelo território boliviano. Este princípio norteou o desenho dos dois planos desenvolvidos pelo MAS entre os anos de 2006 a 2015 e sobre o desenho de um dos principais programas de transferência de renda do país, o *Bono Juancito Pinto*.

Neste sentido, diferente das inovações realizadas pelo PT no campo da assistência social, a nova esquerda boliviana não conseguiu desenvolver dispositivos eficientes que conduzissem a institucionalização deste setor, a partir de um arcabouço institucional e legal. Todavia, como já afirmamos, apesar da precariedade institucional, o governo de Evo Morales introduziu importantes mudanças no campo de assistência social por meio do PND 2006-2011 e do PDES 2012-2015. Os governos anteriores, inseridos na lógica da Democracia Pactuada, optaram por implementar uma agenda neoliberal que não priorizava intervenções estatais neste campo social. As políticas sociais, incluindo, a assistência social eram desenvolvidas por entidades filantrópicas ou por instituições privadas, com pouca intervenção estatal, assim como era desenvolvido no Brasil nos governos de FHC. O giro à esquerda no governo central representou a retomada do Estado no desenvolvimento de políticas destinadas a diminuir a pobreza e toda a forma de exclusão, marginalização e exploração social, cultural e econômica, ancoradas no princípio do *Vivir Bien*.

Em relação aos programas de transferência condicionada de renda, um dos pilares da assistência social nos dois países, tanto o PBF quanto o BJP visavam contribuir para a redução da extrema pobreza e por meio das condicionalidades contribuíram para melhorar os indicadores de saúde e educação nos dois países. A diferença dos dois programas, refere-se,

exatamente, ao grau de institucionalidade. O PBF compõe a assistência social e está inserido no sistema de Proteção Social Básica do Brasil. A coordenação, normatização e fiscalização é de responsabilidade do governo nacional, mas a execução é feita pelos municípios por meio do Centro de Referência em Assistência Social que é responsável pelo acompanhamento às famílias beneficiárias e por alimentar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Na Bolívia, o BJP, apesar de ter um forte componente da assistência social, não é gerido pelo *Ministerio de Planificación y Desarrollo* que é responsável pela condução das políticas e ações que compoem esta área. A gestão e coordenação são realizadas respectivamente pelas *Fuerzas Armadas* e pelo *Ministerio de Educación*, sem articulação direta entre estes ministérios e o MPD.

No que se refere à criação de burocracias estatais específicas para a coordenação da política pelo território nacional, os dois países variaram quanto a definição de arranjos institucionais. Diferente do Brasil, no qual Lula criou o MDS para coordenar e unificar todas as ações de assistência social, Evo Morales ainda não definiu um ministério específico para coordenar os programas, benefícios e serviços que compõem esta área de política pública. As ações de assistência social são distribuídas em vários ministérios, como *Ministerio da Educación* e *Fuerzas Armadas* que coordenam e gerem o BJP, o MPD que faz a gestão dos programas de intervenção nas comunidades por meio da PPS-DIC e o *Ministerio de la Presidencia* que emite decretos presidenciais destinados a ajuda financeira às famílias de vítimas fatais de conflitos internos no país. Estes decretos são geridos por meio da *Unidad de Apoyo a la Gestión Social*. A fragmentação das ações em distintos ministérios dificulta a efetiva institucionalização da assistência social na Bolívia.

Como não foi construído um instrumento normativo específico como as NOB's e a PNAS no Brasil, o PND, através dos eixos Bolívia Digna e Bolívia Democrática cumpriram esta função. Estes são eixos transversais para a estruturação e consolidação deste campo de intervenção, visto que abarca a proposta de justiça social por meio da redistribuição equitativa de renda, bem como preconiza direitos individuais e comunitários. Outro componente, introduzido por estes eixos, que ajudam a pensar o campo da assistência social diz respeito ao reconhecimento da diversidade cultural boliviana. A inclusão de demandas dos distintos grupos ou movimentos sociais na agenda de governo representou transformações na configuração política da Bolívia, no sentido de maior autonomia política e reconhecimento de cidadania e de direitos. Estas mudanças foram captadas pelo PDES 2012-2015 que reforçou e aprimorou as ações que eram desenvolvidas pelo PND (CASTRO, 2014).

Soma-se a isso a criação de conselhos. Assim como no Brasil também foram criados conselhos para institucionalizar a participação e o controle social. Como forma de operacionalizar esta interação Estado-sociedade civil²⁴ foram instituídos os Conselhos de Desenvolvimento nos diferentes níveis de governo (nacional e regional), os Conselhos Setoriais e Inter-Setoriais para deliberações acerca de áreas estratégicas e prioridades políticas e os Conselhos Sociais. Estes últimos não preveem a representação de atores ligados ao governo e tem por finalidade debater as ações adotadas pelo governo nacional, com autonomia para cobrar a execução adequada de ações e atividades, bem como propor novas ações e intervenções (CASTRO, 2014). Apesar da Constituição de 2009 e da *Ley de Autonomías y Descetralización* preverem a criação de mecanismos e instituições de controle e participação social na elaboração de políticas públicas e no planejamento em todas as esferas de governo, estes conselhos não conseguiram deliberar acerca de dispositivos ou mecanismos institucionais que promovessem o efetivo desenho da assistência social de forma a lhe conferir institucionalidade, como foi no governo do PT no Brasil.

Como podemos observar, existe um documento orientador quanto as práticas que devem ser executadas pelos demais níveis de governos e territórios autônomos, mas não há uma clara divisão sobre as responsabilidades e competências de cada um, conforme é detalhado na PNAS e no SUAS, modelo adotado no governo do PT no Brasil. A indefinição de regras quanto a organização da assistência social, bem como a fragmentação dos programas ligados a assistência social dificulta a institucionalização deste setor como política pública na Bolívia. O que ocorre, de fato, é a delegação de responsabilidades que devem ser cumpridas. Cada governo se organiza a sua maneira para efetivar os programas, mas o conjunto de programas não conforma uma política. Este arranjo pode gerar o que Peterson (1995) já advertia, o efeito de *race to the bottom*, ou seja, um governo pode não investir adequadamente nas ações que compõem a área de assistência social temendo atrair pessoas ou famílias pobres ou em situação de vulnerabilidades de outras regiões.

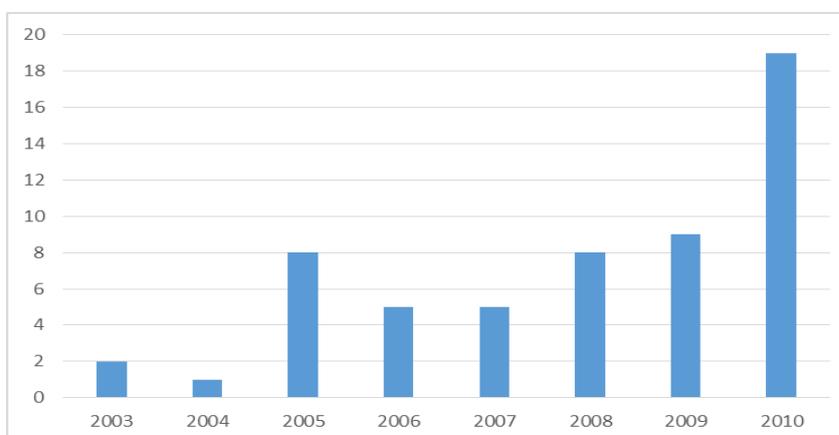
²⁴ A participação e o Controle Social já estavam previstos desde a *Ley de Participación Popular* e na Constituição de 2004 que reconheceu a Bolívia como um país unitário, livre, independente, soberano, multiétnico, pluricultural que adota um governo representativo e participativo. Mas foi somente com a entrada de um governo de esquerda no governo nacional que esta premissa foi levada a frente.

3.3 A Criação de Burocracias e a Efetiva Institucionalização da Assistência Social

Como dito anteriormente, assim que a esquerda assumiu o governo nacional no Brasil, importantes decisões foram tomadas para o estabelecimento de uma nova e efetiva institucionalidade para a política de assistência social. Conforme visto, uma das medidas referentes a institucionalização desta política foi a criação do MDS que passou a coordenar, normatizar e fiscalizar a PNAS e o SUAS em todo o território nacional, a partir da colaboração dos demais níveis de governo

A institucionalização de burocracias foi um importante passo para a consolidação do novo modelo de assistência social. Diante desta mudança de paradigma, foram estabelecidas diretrizes e princípios que organizam a gestão da Assistência Social, como a descentralização administrativa, a participação social no controle das ações e formulação de políticas, por meio dos conselhos e conferências e o fortalecimento dos comitês de pactuação. A Comissão Intergestores Tripartite e as Comissões Intergestores Bipartite, enquanto importantes órgãos colegiados reforçaram e aperfeiçoaram a política de assistência social como política pública centrada em um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, focada na superação da pobreza e das desigualdades sociais. As resoluções aprovadas pela CIT fortaleceram as relações intergovernamentais, uma vez que as deliberações e aprovações contam com a presença de representantes dos três níveis de governo. Considerando os dois mandatos de Lula, foram aprovadas 57 resoluções, com maior número de proposições no segundo ano de governo, conforme demonstrado no gráfico 2.

Gráfico 2 – Resoluções CIT por ano de publicação



Fonte: Elaboração própria a partir das resoluções aprovadas pela CIT, disponíveis no site <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes-cit>. Último acesso em 20/01/2016.

Em relação às matérias aprovadas pela CIT observa-se que 24,56% dedicam-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 destas 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. Estas pactuações expressam a capacidade que o PT teve para reestruturar as RIG's no sentido de condução da política de assistência social conforme os parâmetros nacionais. As principais matérias aprovadas pela CIT nos dois mandatos do governo Lula estão expressas na tabela 12.

Tabela 12 – Resoluções CIT por Tema Central entre os anos de 2003 a 2010

Tema Central	Nº de Resoluções	%
Avaliação	1	1,75
Financiamento	14	24,56
Gestão	16	28,07
Monitoramento	4	7,01
Organização Interna	7	12,28
Serviços e Benefícios	8	14,04
Trabalho/Capacitação	1	1,75
Trabalho/Gestão	3	5,26
Trabalho/Organização	2	3,5
Outros	1	1,75
Total	57	100

FONTE: Elaboração própria a partir das resoluções aprovadas pela CIT, disponíveis no site <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes-cit>. Último acesso em 20/01/2016.

Os dois governos de Lula, a partir da criação das burocracias desenvolvidas no MDS e no investimento e fortalecimento de instâncias participativas e de órgãos colegiados de pactuação da política, foram bem sucedidos quanto à formulação e implementação da política de assistência social. A nova configuração institucional exerceu impacto sobre a estruturação da política de assistência social e foi acompanhada por uma política de valorização do trabalhador da área social, organizada sob quatro dimensões: ampliação quantitativa do número de trabalhadores via concurso público, qualificação e capacitação; reconhecimento profissional através da criação da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais (Lei 12.094/2009) e motivação das equipes de trabalhos.

Ao passo que o governo Lula criou mecanismos institucionais para a condução da assistência social no plano nacional, demonstrando uma efetiva capacidade transformativa, o governo de Evo Morales demonstrou menor capacidade de organização institucional para este setor. Diferentemente do caso brasileiro, o governo de Evo Morales não definiu mecanismos institucionais específicos para a estruturação das ações e programas voltados para a assistência social. Existe uma centralização decisória no governo central, que se expressa por meio da autoridade normativa, mas não foram criadas burocracias específicas, como no governo do PT, para a formulação e implementação de uma política direcionada para esta área de política pública.

O governo do MAS não criou um ministério ou secretaria que unificasse todos os programas e ações que compõem o campo da assistência social. O PND, a Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia e o PDES estabelecem a descentralização de competências entre os níveis de governo, contudo esta prerrogativa não foi condição suficiente para pactuação de normas e diretrizes entre as ações e programas desta área de intervenção, apesar de garantir autonomia para as unidades territoriais. Não existe um órgão colegiado que faça a intermediação entre os interesses do governo central e demais níveis de governos e territórios autônomos, conforme é feito pela CIT no Brasil.

A ausência de arranjos institucionais específicos e de burocracias especializadas para a condução de ações estratégicas para esta área de intervenção tem inviabilizado uma efetiva institucionalização da política na Bolívia. A baixa capacidade estatal reflete no desenho e na implementação de programas de assistência social que são distribuídos entre distintos ministérios, o que reflete também, em boa medida, sobre a distribuição de competências entre as esferas de governos e territórios autônomos. 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, com reflexos sobre o gasto público. Como vimos no segundo capítulo, os gastos deste setor são realizados por meio da função *Protección Social*, ou seja, não existe uma classificação específica para o setor de assistência social como no Brasil.

Em relação as RIG's, apesar de se constituírem como prerrogativa constitucional e estarem presentes em diferentes leis infraconstitucionais, o governo do MAS tem demonstrado baixa capacidade de reorganização deste arranjo institucional. Esta dificuldade gera efeito sobre a estruturação de políticas sociais e tem inviabilizado um efetivo desenho das diretrizes e princípios norteadores da assistência social 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.

Ao contrário do Brasil, em que a esquerda conseguiu reconstruir as RIG's e centralizar as ações de assistência social em um ministério por meio da criação de burocracias específicas, a esquerda boliviana não apresentou os mesmos resultados quanto a institucionalização da área de assistência social. Este setor ainda é incipiente na Bolívia e carece de legislação específica, da criação de um Ministério para a condução das ações e de órgãos colegiados para pactuação e definição deste campo de intervenção, no intuito, de fortalecer as RIG's. Enfim, ainda se apresenta como um desafio para a esquerda boliviana estabelecer mecanismos institucionais mais eficientes para o desenvolvimento de pactos sociais, políticos e fiscais para coordenação do conjunto de ação e programas de assistência social que já são executados no país. Esta reconfiguração institucional poderia conformar a política de assistência social no plano nacional. Defendemos que estes são os passos iniciais para uma efetiva institucionalização do setor como política.

Diante destes cenários tão distintos e após este percurso analítico, propomos a seguinte classificação em relação ao grau de institucionalização da assistência social no Brasil e na Bolívia. Lembramos que esta institucionalização foi entendida numa perspectiva processual e foi definida pela capacidade do Estado para induzir mudanças em território nacional, o que depende de sua capacidade transformativa de coordenação de atores e estruturas para formulação e implementação deste setor. O quadro 7 retoma os critérios que utilizamos para a classificação dos casos. Vejamos.

Quadro 7 - Critérios para a Identificação de Graus de Institucionalização da Assistência Social como Política

ASSISTÊNCIA SOCIAL	GRAU ALTO	GRAU MÉDIO	GRAU BAIXO
Burocracias Estatais	Existência de Burocracias Estatais.	Criação e organização de burocracia estatal, mas ainda não está funcionando.	Ausência de burocracia estatal.
Órgãos de pactuação	Presença de órgãos ou instâncias de pactuação ligados ou governo central.	O governo criou instâncias de pactuação, mas elas ainda não funcionam.	Ausência de órgãos de pactuação ligadas ao governo central.
Legislação	Criação de marco legal específico.	Marco legal criado, mas ainda não aprovado.	O governo central não criou um marco legal para ser votado .

Fonte: Elaboração própria a partir da legislação vigente no Brasil (2003-2010) e na Bolívia (2006-2015)

A partir da definição dos indicadores percebemos que o Brasil possui todos os elementos imprescindíveis para a institucionalização da assistência social como política. Como vimos a presença e articulação entre estes elementos se tornaram condições suficientes para que esta institucionalização fosse possível. Primeiramente, foi preciso que um partido de esquerda assumisse o governo nacional para que a assistência social pudesse, efetivamente, compor a agenda presidencial. A partir do momento que esta pauta entrou na agenda política foram estabelecidas as condições políticas e institucionais para o seu desenvolvimento. Uma das principais e importantes iniciativas foi a criação do MDS que unificou todas as ações que eram desenvolvidas neste setor. Com o MDS foram criadas burocracias específicas para organização da assistência social no Brasil. Este foi um dos primeiros ganhos para a política, pois a partir da criação de um Ministério e de burocracias específicas para a coordenação, fiscalização e normatização, a assistência social pode ser materializada e organizada segundo a lógica de um sistema descentralizado e hierarquizado, valorizando o modelo de coparticipação entre as unidades federativas.

O legado existente neste setor, juntamente com a capacidade de articulação e negociação do presidente, em distintas arenas institucionais, como o Congresso e órgãos ligados aos governos executivos, também se constituiu como condição suficiente para a institucionalização de marcos normativos para a organização da política em território nacional, conforme pactuação e representação dos interesses de todas as esferas de governo. Mesmo que o processo decisório ficasse a cargo da União, foi mantida a autonomia dos demais entes e foi garantida a representação paritária, seja por meio da CIT seja por meio do CNAS junto às decisões do governo central. Estes arranjos institucionais fortaleceram as

RIG's, de forma que os estados e municípios foram induzidos à execução da política por meio da transferência automática de recursos federais e pela legislação vigente.

A Bolívia por sua vez não obteve o mesmo sucesso que o Brasil em relação a institucionalização da assistência social, a partir do arcabouço institucional e legal. Apesar de também possuir um governo de esquerda, inexistiu uma política efetiva para a área de assistência social. Este setor tem se desenvolvido de maneira transversal por meio do princípio do *Vivir Bien*. As primeiras proposições do executivo para este setor foram desenhadas no PND.

A falta de legado também dificulta a definição de ações. A área de assistência social, por ser um setor eminentemente novo, ainda está sendo organizado a partir de programas emergenciais e com a proposição de ações que são pulverizadas em distintos ministérios. Diferentemente do Brasil, o governo nacional não criou um ministério ou uma burocracia para coordenar e gerir as ações que compõem a área de assistência social na Bolívia. E neste sentido o governo nacional tem demonstrado pouca capacidade transformativa no que se refere a institucionalização da assistência social como política. O conjunto destes elementos não tem se mostrado como condições suficientes para a institucionalização da assistência social na Bolívia, até porque as condições necessárias ainda não foram estabelecidas, conforme discutimos durante estes três capítulos.

A partir dos critérios elencados no quadro 8, o quadro abaixo sintetiza o grau de institucionalização do campo da assistência social como política nos dois países analisados.

Quadro 8 – Graus de Institucionalização da Assistência Social no Brasil e na Bolívia

Assistência Social	Bolívia	Resultado	Brasil	Resultado
Burocracias Estatais	Não existem burocracias estatais específicas para as ações de assistência social. Estas são executadas de maneira desarticuladas entre os <i>Ministerios de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Educación e Ministerio de la Presidencia</i>	BAIXO	Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) Secretaria Nacional de Cidadania e Renda (SENARC) ligadas ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	ALTO
Órgãos de Pactuação	Não existe.	BAIXO	Comissão Intergestores Tripartite (CIT) Comissão Intergestores Bipartite (CIB)	ALTO
Legislação	Não existe legislação específica. A área de assistência social se desenvolve a partir do <i>Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2016, Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES)</i> e Decretos Presidenciais de assistência humanitária	BAIXO	Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) Política Nacional de Assistência Social (PNAS) Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social NOB-SUAS-RH Tipificação de Serviços Socioassistenciais	ALTO

Fonte: Elaboração própria

A combinação destes três elementos, articulado com os fatores causais descritos especialmente no capítulo 2, em relação ao caso brasileiro revela que os governos de Lula, a partir da política de coalizão que lhe proporcionou um bom trânsito no Congresso Nacional e da sua capacidade de articulação política com diferentes atores chaves, foi exitoso quanto à formulação e implementação da política no território nacional. Enquanto uma das prioridades de governo, este campo de política pública dotou-se de importantes marcos normativos que permitiram a implementação das ações, serviços e programas por meio de um modelo cooperativo entre os três níveis de governos, de forma que a fragmentação partidária e a

descentralização de competências não se constituíram enquanto elementos de impedimento para o desenvolvimento da política no país.

Para além destes fatores citados acima, a construção de burocracias qualificadas e especializadas possibilitou ao governo central desenvolver a capacidade de induzir o comportamento dos demais níveis de governos. A centralização decisória possibilitou à União desenhar a política de assistência social conforme as metas e objetivos nacionais. Assume-se, portanto, que o Brasil possui um alto grau de institucionalização da política de assistência social.

O mesmo não pode ser dito da esquerda boliviana. Apesar do campo de assistência social não ter ganhado institucionalidade do ponto de vista legal e institucional, conforme vimos no quadro 8, a esquerda Boliviana deu passos importantes no que se refere ao desenvolvimento deste campo interventivo. Todavia estes mecanismos legais ainda são insuficientes para a institucionalização da política, pois não tratam especificamente do desenho da assistência social, tampouco estabelecem competências comuns e específicas para cada esfera de governo.

A falta de um legado em relação a área de assistência social e a instabilidade do sistema político também se constituem como desafios para o governo. A baixa capacidade transformativa do Estado associada a falta de mecanismos institucionais específicos para o setor de assistência social ajudam a explicar o pouco desenvolvimento neste campo de política pública. Portanto, os dois primeiros mandatos de Evo Morales demonstraram um baixo grau de institucionalização da assistência social como política pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo acerca da assistência social e de sua posterior institucionalização como política pública em distintos países da América do Sul trata-se de uma agenda relevante e promissora que deve ser trabalhada de forma sistemática com a finalidade de aperfeiçoar e subsidiar o campo analítico e teórico a respeito do desenvolvimento e evolução desta área específica de política pública. Apesar da incipiente produção acadêmica referente à temática da assistência social, particularmente, no que tange ao seu grau de institucionalização em diversos países em perspectiva comparada, defendemos que esta agenda necessita de novos estudos que contribuam para a produção de inferências válidas que poderão ser corroboradas ou refutadas por novos trabalhos.

Esta dissertação contribuiu para este debate acadêmico, analisando o grau de institucionalização da assistência social no Brasil e na Bolívia a partir da apresentação e articulação teórica e analítica dos fatores causais selecionados para este estudo. Não desconsideramos a inclusão e nem a interferência de outros fatores, mas optamos, neste momento, na seleção de fatores de ordem político-institucionais porque as conjunções causais possíveis aumentaram o potencial explicativo e nos conduziram a sínteses analíticas relevantes para a definição dos graus de institucionalização nestes dois casos e, principalmente, nos permitiram iniciar proposições analíticas de maneira comparada.

Também estamos cientes que a escolha entre dois casos não nos permite grandes generalizações, mas foi possível maior aprofundamento e compreensão da trajetória de assistência social, permitindo-nos ao final deste trabalho, definir o grau de institucionalização desta política para o Brasil e para a Bolívia. Para a dissertação assumimos este *trade-off* existente entre número de casos e a produção de generalizações. No intuito de manter a validade das nossas inferências optamos por aprofundar nos dois casos, sem a pretensão de construir generalizações. Este foi o nosso primeiro esforço teórico e analítico destinado ao mapeamento das principais conjunções causais válidas que nos permitiram avançar em nossas hipóteses, apostando que estas agora devem ser testadas com outra metodologia e com a inclusão de novos casos.

Em relação aos resultados provenientes do aprofundamento dos casos, inicialmente apontamos para uma possível distorção apresentada na literatura quanto a definição da política de assistência social. Alguns estudos apresentam evidências que apontam para a definição da assistência social como uma política de transferência condicionada de renda (PTCR). Entendemos que o campo de assistência social está para além da incorporação ou

não de uma PTCR. Esta é apenas um elemento que pode compor ou não as ações destinadas a este campo de intervenção, mas definitivamente, este não é o principal elemento que define o que é assistência social e nem o seu grau de institucionalização como política. Diante disso, optamos por iniciar o estudo fazendo a apresentação do nosso fenômeno de interesse, o grau de institucionalização da assistência social. A partir desta definição e da sua articulação com o debate realizado entre os fatores causais foi possível aprofundar na comparação dos casos selecionados.

Dentro do conjunto dos fatores causais selecionados e das suas possíveis conjunções, podemos afirmar que a entrada da esquerda no governo central no Brasil foi uma condição suficiente para a efetiva institucionalização da assistência social como política. A assistência era uma pauta que compunha o projeto político do Partido dos Trabalhadores desde o início das suas participações nas eleições presidenciais. O PT à medida que foi participando da arena eleitoral foi aprendendo e ganhando experiência quanto à construção e priorização de políticas que compunham a sua agenda de governo. As experiências advindas das prefeituras de grandes cidades e no Congresso Nacional tornaram o discurso político do partido mais moderado, o que permitiu a construção de uma coligação e de uma base aliada mais forte que envolvia militantes das causas defendidas pelo partido, setores importantes da sociedade civil e outros partidos que não, necessariamente, possuíam a mesma posição ideológica, mas que foram importantes para manter a agenda presidencial.

A crise econômica vivenciada no início dos anos 2000 e os sinais de falência da agenda neoliberal também se mostraram como condições suficientes para a entrada de um partido de esquerda no governo central. A aposta consistia na mudança de paradigma que pudesse aliar o desenvolvimento econômico e social. A construção de uma base aliada forte, coesa e disciplinada permitiu que o governo Lula obtivesse sucesso quanto as iniciativas do executivo na arena legislativa. Este contexto foi favorável e necessário para a emergência de inovações no campo de assistência social. Assim que assumiu a presidência em 2003, Lula, representante do PT, deu início a construção de mecanismos institucionais e legais que conduziram a uma efetiva institucionalização da assistência social como política pública.

Lula foi bem sucedido quanto a 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 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 de recursos nacionais automáticas para a execução da política. 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. 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 Comissão Intergestores Tripartite. A CIT bem como as CIB's foram fortalecidas no governo Lula e se despontaram como espaços de pactuação de importantes matérias que versavam sobre a organização da política no território nacional, como gestão, financiamento, estabelecimento de serviços e criação ou expansão de equipamentos que compõem a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de média e alta complexidade.

Outros espaços institucionais fortalecidos na gestão do PT que produziram efeitos sobre a política de assistência social foram os conselhos de assistência social e as conferências de assistência social nos três níveis de governos. A construção dos principais marcos normativos que orientam, organizam e materializam a política de assistência social desde 2004 foram amplamente discutidas e deliberadas nas conferências e ratificadas por meio de resoluções ou portarias via Conselho Nacional de Assistência Social e Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome.

Juntamente com todos estes elementos políticos institucionais o aprendizado advindo de políticas passadas contribuiu para a construção do arcabouço institucional e legal da assistência social. O desenho da política de saúde impactou diretamente o desenho da política da assistência social. O aprendizado advindo dos programas que eram executados anteriormente do governo Lula também foi relevante para a construção do novo modelo de assistência social proposto pela gestão do PT. Este modelo desenvolvido no governo Lula baseia-se na hierarquização e descentralização das ações, no intuito de romper com a fragmentação e desarticulação outrora vivenciada neste setor de política pública. Estas combinações, a entrada da esquerda, associada a capacidade do presidente para negociar a sua agenda de governo, a existência de um legado que gerou aprendizagem tanto nas arenas políticas, institucionais e eleitorais e a capacidade do presidente em reeditar as regras das RIG's foram fundamentais para a institucionalização da assistência social como política no Brasil.

Diferentemente do percurso do PT quando assumiu o governo central no Brasil, o giro a esquerda na Bolívia não culminou na efetiva institucionalização da assistência social como política pública. O *Movimiento ao Socialismo* surgiu em um contexto de crise, instabilidade política e fragmentação partidária. Como possuía maioria no Congresso Nacional, Evo Morales e o MAS não necessitaram construir uma política de coalizão para garantir o sucesso da sua agenda de governo. Mas esta configuração institucional também não foi suficiente para impedir a instabilidade do sistema político e da arena eleitoral, visto que a cada eleição emergem novos partidos políticos, com novas propostas de reordenamento político-institucional. Esta instabilidade gera efeitos sobre as escolhas e os resultados de políticas públicas.

Evo Morales, representante do MAS, assumiu a presidência em 2006, mas ao contrário do PT, a assistência social foi se desenvolvendo de maneira transversal a partir dos eixos estratégicos que compõem o PND 2006-2011 e o PDES 2012-2015 e do princípio *Vivir Bien*. A ausência de um legado, associado a pouca capacidade transformativa do Estado inviabilizam a efetiva institucionalização deste campo de intervenção. Ainda não foram criadas burocracias e legislações específicas para o ordenamento e execução da assistência social de maneira mais uniforme e padronizada no território. O desenho das RIG's que se baseia no modelo competitivo também não favorece a implementação das ações que compõem o setor de assistência social, visto que cada esfera de governo e territórios autônomos podem executá-las da forma que melhor lhes convierem, desde que não infrinjam os princípios constitucionais. Esta forma de condução das ações dificulta a cooperação, colocando os envolvidos no processo como rivais. Neste sentido, um nível de governo pode deixar de investir neste setor receando atrair potenciais beneficiários residentes de outras localidades que não competem a sua administração.

Como mencionado em todo este trabalho, a criação de conselhos e órgãos de pactuação foram essenciais para a efetiva institucionalização da assistência social no Brasil. O mesmo não pode ser dito para a Bolívia. A experiência da participação via conselhos não impacta efetivamente a institucionalização da assistência social, até porque não foram criados conselhos específicos para deliberação e proposição de ações voltada para este setor. Também não foram criadas instituições responsáveis por promoverem pactuações e proposição de matérias que organizem a assistência social pelo território boliviano. Neste sentido, as ações são executadas de maneira fragmentada, desarticulada e sem garantia de continuidade.

Portanto, a entrada da esquerda no governo nacional na Bolívia refletiu sobre a reconstrução do Estado, adotando as premissas da plurinacionalidade a partir do reconhecimento étnico e cultural dos povos originários, indígenas e camponeses elevando-os à condição de cidadãos de direitos, com o perdão do pleonismo. O setor de assistência social tem se desenvolvido de maneira transversal neste contexto de mudanças e de inovações político-institucionais. Evo Morales iniciou a trajetória deste campo de intervenção a partir da promulgação de decretos presidenciais, com a aprovação da nova constituição do Estado Plurinacional da Bolívia em 2009 e com os planos de desenvolvimento econômico e social baseados no princípio *Vivir Bien*.

Apesar destes avanços quanto ao desenvolvimento do setor de assistência social, ainda não existe uma política efetiva que normatize e ordene as suas ações pelo território boliviano. Diante deste cenário de fragmentação política, partidária e de mudanças institucionais são apresentados alguns desafios quanto a efetiva institucionalização da 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. Estas 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 dotaria o Estado boliviano de maior capacidade transformativa neste setor de política pública.

Fica evidente que existe um campo de estudo a ser explorado pelos cientistas políticos na área de assistência social, especialmente quanto ao grau de institucionalização deste setor em diferentes países do continente Sul Americano sob uma perspectiva comparada. Torna-se indispensável conhecer e analisar a dinâmica estabelecida entre países para a construção e estruturação deste campo de intervenção, particularmente se levarmos em consideração a capacidade transformativa do Estado para implementar mudanças e inovações neste campo de intervenção em contextos democráticos, uma vez que as decisões políticas afetam as vidas dos cidadãos e incidem sobre a sua qualidade de vida.

Para o aprimoramento deste campo analítico é preciso aprofundar nas combinações causais desenvolvidas nesta dissertação. Este é o nosso próximo passo. Pretendemos a partir destas primeiras proposições analíticas aumentar o número de casos para verificar como os demais países da América do Sul se comportam na presença ou ausência destes fatores político-institucionais.

REFERÊNCIAS

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.

ALCÁNTARA-SÁEZ, Manuel. (2004). La ideología de los partidos políticos latinoamericanos. **Trabalho apresentado no Seminário de Investigación de Ciencia Política. Universidad de Salamanca**.

ALCÁNTARA-SÁEZ, M. A. & FREIDENBERG, F. (2002). Partidos políticos na América Latina. **Opinião Pública**, 8(2), 137-157.

AMARAL, O. (2011). Ainda conectado: o PT e seus vínculos com a sociedade. **Opinião Pública**, vol. 17, n.1, pp. 1-44.

AMARAL, Oswaldo. (2010) Adaptação e resistência: O PT no Governo Lula entre 2003 e 2008. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 4, pp.105-134.

AMES, B. (2001), **The deadlock of democracy in Brazil**. Michigan, The University of Michigan Press/Ann Harbor.

AMORIM, NETO, Octavio. (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-519.

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. (2014). In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônia Octávio (Orgs). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed.

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, Martha T. S. (2012). O poder de veto das unidades federativas do Brasil; 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 política 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.

ARRETCHE, M.T.S. (1995). Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*: Teorias Explicativas. **Boletim Informativo Bibliográfico (BIB)**, n. 39, p. 3-40.

AVRITZER, L. (2013). Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil. 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.

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*.

BLOM-HANSEN, J. E. N. S., MONKERUD, Lars Christian & SØRENSEN, Rune. (2004). Do parties matter for local revenue policies? A comparison of Denmark and Norway. **European Journal of Political Research**, v. 45, n. 3, p. 445-465.

BOLÍVIA. UDAPE (2016). Sector Social: Protección Social. Disponível em: http://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2015/htms/doss0707.htm. Último acesso em 05/02/2016.

BOLÍVIA. (2009). **Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia**. Disponível em: <http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Constitucion.pdf>. Último acesso em 08 de dezembro de 2015.

BOLÍVIA (2006). **Decreto Supremo N.28899 de 2006**. Plan Nacional de Desarrollo – PND “Bolívia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”. Disponível em: <http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/alimentacion/nal/Decreto%20Supremo%20N%C2%BA%2028899.pdf>. Último acesso em 08 de dezembro de 2015.

BOLÍVIA. **Ley 1654 de de 28 de julio de 1995**. Ley de Descentralización Administrativa. Disponível em: https://www.sigma.gob.bo/PDF_ppto/fpr2005_ley1654.pdf. Último acesso em 08 de dezembro de 2015.

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.

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/18742.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%20CNA%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.

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.

CASTRO, Jorge A. de *et al.* (2012). Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Repositório CEPAL. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5695/1/NT_n11_Gasto-social-federal-prioridade_Disoc_2012-set.pdf. 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.

CEPAL. Panorama Social de América Latina. (2014). Repositório Cepal. Disponível em: <http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/37706-panorama-social-da-america-latina-2014-sintese>. Último acesso em: 06 de fevereiro de 2016.

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 Crombrughe, Denis*.

COHN, Amélia. (2000). As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 183-197.

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.

COSTA, Valeriano (2004). Federalismo: as relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônia Octávio (Orgs). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed.

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**. 3ªEd. Revisada e Atualizada, São Paulo: Cortez.

CRAWFORD, S. E. S. & OSTROM, Elinor. (1995). A Grammar of Institutions. **American Political Science Review**, v. 89, n. 3.

CUNHA, Lucas & ARAÚJO, Vitor. (2014). **Party Systems and Coalitions in South America: The Challenges of Governance and Democratic Stability**. Paper apresentado no 23º World Congress of Political Science – IPSA, Montreal - Quebec – Canada, July.

CUNHA, E. S. M. Conferências de Políticas Públicas e Inclusão Participativa (2013). In: AVRITZER, Leonardo & SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**.

DOWNS, Anthony. (1999). **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP.

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.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada**. (2011). Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social.

FIGUEIREDO, A., & LIMONGI, F. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, 44, 81-106.

FRANZESE, C., & ABRUCIO, F. L. (2009). Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. **33 Encontro Anual da ANPOCS**, 1-25.

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.

GEDDES, B. (1994). **Politicians dilemmas: building state capacity in Latin America**. Berkeley, University of California Press.

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.

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.

GUINAUDEAU, Isabelle. (2014). Toward a conditional model of partisanship in policymaking. **French Politics**, v. 12, n. 3, p. 265-281.

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.

HODGSON, G. M. (2006). What Are Institutions? **Journal of Economic Issues**, v. XL, n. 1.

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, E. M. (2010). **Political Institutions**. Castles, Francis Geoffrey/Leibfried, Stephan/Lewis, Jane/Obinger, Herbert/Pierson, Christopher, 227-240.

JACCOUD, Luciana, HADJAB, Patricia Dario El-Moor & CHAIBUB, Juliana Rochet. (2010). **The consolidation of social assistance in Brazil and its challenges, 1988-2008**. Working Paper, International Policy Centre for Inclusive Growth.

KAUFMAM, R. (2011). The Political Left, the export boom and the populist temptation. In: LEVITSKY, S & ROBERTS, K. **The Resurgence of Latin American Left**. Johns Hopkins University Press.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. (2014). Políticas Públicas Sociais. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônia Octávio (Orgs). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed.

KINZO, M. D. (2004). Partidos, Eleições e Democracia no Brasil pós-1985. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n.54, 2004.

KITTEL, Bernhard & OBINGER, Herbert. (2003). Political parties, institutions, and the dynamics of social expenditure in times of austerity. **Journal of European public policy**, v. 10, n. 1, p. 20-45.

LEDESMA, Iván Carlos Arandia. (2002). Descentralización y relaciones Intergubernamentales en Bolivia. *Reflexión Política* Año 4 No 8, UNAB,Colombia/*Convergencia* N° 30, UAEM. México.

LEVITSKY, Steven & ROBERTS, Kenneth M. (2011). **The Resurgence of the Latin American Left**. 1 edition ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

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, F., & FIGUEIREDO, A. (1999). Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. *Rio de Janeiro: Editora FGV*.

LYNE, M. (2005). Parties as Programmatic Agents. In: **Party Politics**, v. 11, n°2, p. 193-216.

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. (2008). Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: apostas e armadilhas. In: Dados – Revista de Ciências Sociais, v.51, N°2, 433-457, Rio de Janeiro, IUPERJ.

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).

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.

MAHONEY, James. (2012). The logic of process tracing tests in the social sciences. **Sociological Methods & Research**, v. 41, n. 4, p. 570-597.

MAINWARING, Scott & TORCAL, Mariano. (2005). Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. **Opinião pública**, v. 11, n. 2, p. 249-286.

MAINWARING, Scott (2001). **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro-Porto Alegre, FGV/Mercado Aberto.

MAINWARRING, S., & SCULLY, T. R. (Eds.). (1995). Building democratic institutions: Party systems in Latin America (pp. 1-34). Stanford: Stanford University Press.

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.

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. (2008). El Gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal na Bolivia. Cias Discussion, Nº 5. Disponível em: http://www.pieb.com.bo/blogs/mayorga/archivos/Articulo_mayorga.pdf. Último acesso em 27/12/2015.

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 Indígena en Bolivia. El Movimiento Al Socialismo (MAS). In: **VII Congreso de la SAAP**.

MELO, Carlos Ranulfo (2014). Os partidos nas democracias: passado, presente e futuro. (No Prelo).

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.

MORAES, Renata A. Desenvolvimento e Vivir Bien: o caso do Território Indígena e Parque Nacional Isidoro Sécore (Bolívia). (2014). Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas (PPG/CEPPAC).

MOREIRA, M. S. (2015). Partidos Políticos e Política de Assistência Social nos Municípios Brasileiros: uma análise do impacto dos partidos no período entre 2005 e 2012. **Dissertação de Mestrado**. Departamento de Ciência Política: UFMG.

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** (No prelo).

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.

NECON – Núcleo de Estudos sobre Congresso. (2016). Base de Dados Online. Taxas Anuais de Sucesso Legislativo do Presidente. Disponível em: http://necon.iesp.uerj.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=6. Último acesso em 06 de fevereiro de 2016.

OBINGER, H et all (2005). Federalism and the Welfare State. *In: **Federalism and the Welfare State: new world and european experiences***. New York: Cambridge University, cap.1.

PACAJES, Hernán Aguilar (2014). Evaluación de Impacto del ‘Bono Juancito Pinto’ en Bolivia. **Revista de Análisis**, Volumen N° 21, pp. 37-66.

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** (No prelo).

PETERSON, Paul E. (1995). **The Price of Federalism**. Washington D. C: The Brookings Institution.

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. & SKOCPOL, T. (2008). El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 17, n. 1, ICP: Montevideo.

POLITICAL DATABASE OF THE AMERICAS. (2016). Constitutions and Comparative Constitutional Study. Disponível em <http://pdba.georgetown.edu/>. Último acesso em 06 de fevereiro de 2016.

PORTAL BRASIL. Eleição em Números. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/governo/2010/11/eleicao-em-numeros>. Último acesso em 06 de fevereiro de 2016.

PORTAL JURÍDICO LEXIVOX LIBRE. Decretos Presidenciais (2016). Disponível em: <http://www.lexivox.org/>. Último acesso em 02 de fevereiro de 2016.

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.

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.

PRATES, Antônio A. P. (2004). Administração Pública e burocracia. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. (Orgs). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Striftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed.

ROMA, Celso (2006). Organizaciones de partido en Brasil: el PT y el PSDB bajo perspectiva comparada. **América Latina Hoy**, v. 44.

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.

SAMUELS, David. (2008). A evolução do petismo (2002-2008). **Opinião Pública**, 14(2), 302-318.

SANDERS, Elisabeth. Historical Institutionalism. (2006). In: RHODES, R. A. W., BINDER, Sarah A., & ROCKMAN, Bert A. (Ed). **The Handbooks of Political**. Oxford: University Press, cap.3, pp. 39-55.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte, FREITAS, Rosiene Maria de; BARBOSA, Pedro Mendes Rufino, ZANETTI Danúbia Godinho (2015). Na Onda Rosa: estudo comparativo das reformas de educação, saúde e assistência na Argentina, Chile e Uruguai. Paper apresentando no âmbito do **8º Congresso Latino Americano de Ciencia Política (ALACIP)** no Grupo de Investigación de Políticas Públicas 22 a 25 de Julho.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte, RESENDE, Thaianne Alexsandra Silva de & SANTOS, Manoel Leonardo Wanderley Duarte. (2014). Does The Left Turn Neoliberal Policy Prescriptions into Inclusive Standards? The Case of Conditional Cash Transfers in Latin America Countries. **23rd World Congress of Political Science IPSA – Montreal – Canada, July**.

SÁTYRO, Natália & CUNHA, Eleonora. (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.

SÁTYRO, Natália & CUNHA, Eleonora. (2014). A construção da Capacidade Institucional no nível municipal: o caso da assistência social. **38º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxumbú, 27 a 30 de outubro.

SILVA, M. S. (2005). Teoria do Federalismo Fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia: Belo Horizonte**, 15 (1), pp.117-137.

SINGER, A. (2010). A Segunda Alma do Partido dos Trabalhadores. **Novos Estudos - CEBRAP**, nº 88, pp. 89-111.

SKOCPOL, T. (1985). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: Evans, P.; Rueschemeyer, D. e Skocpol, T. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, pg. 3 a 37.

SKOCPOL, T. (1979). **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China**. Cambridge University Press.

SKOCPOL, T. & AMENTA, E. (1986). States and Social Policies. **Annual Review of Sociology**, v. 12: 131-157.

SOUZA, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, 24(24), 105-122.

SOUZA, C. (2001). Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova**, 52, 5-28.

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** (No prelo).

THELEN, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, 2, p. 369-404.

THELEN, Kathlen & STEINMO, Sven. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven, THELEN, Kathlen e LONSTRETH, Frank (edit.). **Structuring Politics – historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press.

UDAPE, Gasto Social Total (2016). Disponível em: http://www.udape.gob.bo/gasto/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=3, último acesso em 02/02/2016.

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: successes and shortcomings**. Cambridge: Cambridge University Press.

WRIGHT, D. S. (1974). Intergovernmental Relations: an analytical overview. **SAGE: Publications in Collaboration with JSTOR – Annals of American Academy of Political and Social Science**.